

Marcos cognitivos hegemónicos y acciones de políticas en género y economía

**Rosalba Todaro
Nora Reyes**

Santiago, Chile, julio de 2005



centro de estudios de la mujer

Índice

Introducción

Capítulo I

Economía tradicional, heterodoxia y economía feminista: cuestionando los límites de la disciplina.

- 1. Génesis de los estudios de género en la economía**
- 2. El sesgo de género desde los enfoques institucionalistas**
- 3. La relación producción-reproducción al centro del análisis económico**
- 4. El trabajo en el nivel macro: aportes conceptuales para ampliar la mirada.**

Capítulo II

La economía feminista permea la corriente hegemónica: avances y limitaciones.

Capítulo III

Interacción entre orden económico y orden de género: una mirada histórica

- 1. Del desarrollo hacia afuera a la sustitución de importaciones.**
 - 1.1. La crisis del desarrollo hacia fuera**
 - 1.2. Chile: ¿un caso de desarrollo frustrado?**
- 2. Del neoliberalismo a ultranza a la reforma de las reformas**
 - 2.1. La intervención estatal para eliminar la intervención estatal**
 - 2.2. Neoliberalismo dogmático y neoliberalismo con pragmatismo: 1973-1981 y 1982-1989**
 - 2.3. Costos para las mujeres y cambio en las relaciones de género**
 - 2.4. Los difíciles equilibrios de la democracia en una economía globalizada**
 - 2.5. El sistema de relaciones de género se encuentra en un período de transición**
- 3. Para concluir: los temas álgidos del debate actual. Orden de género y economía**

Capítulo IV

Análisis de una política específica: tensiones entre diferentes marcos de interpretación.

- 1. Contexto e historia del proyecto**
- 2. El debate de las licencias maternas**
 - 2.1. El poder del discurso de género**
 - 2.2. El debate al parlamento**
 - 2.3. Observaciones finales**
- 3. Una política de género se confronta a los objetivos de “racionalización presupuestaria”**
 - 3.1. La lógica del presupuesto**
 - 3.2. Reflexiones finales**

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene por objetivo analizar los marcos cognitivos hegemónicos que interpretan la articulación entre las relaciones de género y la economía y su impacto en incorporar el género en el *mainstreaming* de las políticas.

El concepto de marco cognitivo, que también denominaremos marco de interpretación es de interés para el estudio de esta relación y la forma en que las políticas públicas de género son permeadas. Entendemos por marcos cognitivos a las estructuras de significados y sentidos compartidos en una colectividad dada y que sustentan el modo de interpretar el mundo. Los marcos cognitivos están a la base de los procesos de toma de decisión y acciones que las colectividades proponen.

En términos generales, podemos decir que los marcos cognitivos que logran difusión y legitimidad, son construidos en períodos relativamente largos siendo a la vez un proceso de construcción de poder social y simbólico, y de las instituciones que lo encarnan.

Los marcos cognitivos son reapropiados y actualizados por actores sociales que acomodan en ellos sus ideas y proyectos. Sus elementos pueden ser retirados y reincorporados sirviendo como fuente de sentido para distintas prácticas sociales y sistemas de ideas y valores. Los actores sociales utilizan y rearmen distintos marcos cognitivos en sus prácticas y discursos de acuerdo a sus conocimientos, creencias, intereses y experiencias, pero también como parte de una interacción social que implica la exposición a diferentes realidades. Es decir, que el proceso no es solo discursivo, ni solo cognitivo sino interactivo (Bonan, 2003).

La lógica económica de base tradicional neoclásica se filtra en la sociedad actual por variadas formas de legitimación y llega a formar parte del sentido común, aún en versiones críticas. Los actores reales pueden mezclar elementos contradictorios en sus prácticas y en su discurso. De hecho, los movimientos de mujeres y feministas incorporan elementos de la lógica económica en las acciones de presión para incidir en las políticas de equidad de género, junto con elementos de la lógica de derechos, lo cual, en ciertas oportunidades dan lugar a tensiones y contradicciones no siempre asumidas o concientes.

Partimos de la hipótesis de que el grado de articulación entre la economía y la equidad de género está condicionado por la lógica económica prevaleciente constituida tanto por las concepciones predominantes sobre los determinantes del crecimiento como por las restricciones materiales que imponen los procesos productivos y sociales.

Las relaciones de género son parte fundamental de la forma en que se reproduce una sociedad. Por tanto, planteamos que la forma de organización de la economía tiene su

correlato en un sistema de relaciones de género, y que existe una interacción entre orden económico y orden de género.

Estas interacciones entre relaciones de género y el funcionamiento de la economía son más fáciles de percibir en periodos de crisis y de cambios económicos y sociales profundos. Esto es así porque al interior de un régimen económico específico (de larga duración), las relaciones de género tienden a ser naturalizadas y se toman como dato.

La aceptación de nuevos planteamientos en la forma de interpretar la realidad está influida por consideraciones políticas e institucionales, por el grado de elaboración de los problemas, por la construcción de consensos, por la conflictividad virtual que ellos encierran y la capacidad de presión real y potencial de los distintos actores involucrados en una decisión. Este contexto de restricciones condiciona el grado de asimilación de las demandas de la equidad de género por parte de los agentes económicos, grado de asimilación que varía de acuerdo al estadio de desarrollo y de transformación experimentada en las relaciones sociales de género.

El documento consta de 4 capítulos. En el primer capítulo se realiza una exploración de la evolución del pensamiento económico en relación al papel de las mujeres en la economía, su forma de exclusión y de inclusión, la crítica feminista y de la economía de género así como la gradual incorporación del análisis de género.

En el segundo capítulo, se indaga en los documentos de posición del Banco Mundial sobre las políticas de género para detectar las líneas argumentales que sustentan la incorporación del análisis de género en las actividades del Banco y las influencias de corrientes de pensamiento no ortodoxas. En esta parte se establece un diálogo entre las posiciones del Banco y las de economistas feministas que analizan sus avances y limitaciones.

El tercer capítulo está destinado a mostrar la relación entre el orden de género y el orden económico. Para ello se analiza la historia económica de Chile en el siglo XX, los cambios en la organización de la economía y la transición, no acabada, de modelos de relaciones de género.

El capítulo cuarto se centra en el análisis de una política pública específica que ejemplifica de manera concreta las tensiones entre la lógica económica y la lógica de la reproducción social con perspectiva de género.

Capítulo I

ECONOMÍA TRADICIONAL, HETERODOXIA Y ECONOMÍA FEMINISTA: CUESTIONANDO LOS LÍMITES DE LA DISCIPLINA

Los profundos cambios que se están produciendo en las economías, junto con aquellos que ocurren en otras relaciones sociales, han potenciado la necesidad de incorporar el estudio de las interrelaciones entre el sistema económico y el orden de género en las sociedades actuales.

La disciplina económica tradicionalmente ha tendido a “naturalizar” las diferencias entre hombres y mujeres como agentes económicos. Sin embargo, hoy día aparece con mayor claridad los sesgos de género de la disciplina y sus graves consecuencias sobre la consistencia de las políticas económicas y sociales que ha tenido ignorarlos. Entre otras implicancias, estos sesgos han dado lugar a un reparto desigual entre hombres y mujeres de los costos y los beneficios del crecimiento económico, de las crisis y de los procesos de ajuste. Pero, tan importante como esto, es la exclusión del análisis de una parte fundamental de las actividades económicas al negarle, precisamente, el estatus de problema económico.

Por lo tanto, no se trata sólo de incorporar a las mujeres como una variable más a analizar¹ y/o ver los efectos que sobre ellas tienen las políticas económicas, sino de enriquecer y ampliar los marcos teóricos y conceptuales para incluir el sistema de relaciones de género como una parte sustancial del análisis.

Aunque los aportes de la teoría de género a la economía dan lugar a perspectivas heterogéneas, tanto desde el punto de vista teórico como de políticas públicas y de propuestas de acciones colectivas, coinciden básicamente en:

- La teoría económica es “ciega al género” aunque pretende que sus supuestos y teorías sean de carácter universal, resultando en un sesgo androcéntrico.
- La introducción del género como categoría de análisis permite una mejor comprensión del funcionamiento de la economía y de la sociedad en su conjunto.

Pese a que la economía de género no constituye un cuerpo teórico acabado, representa un avance epistemológico con importantes implicancias en la toma de decisiones.

Sin embargo, muchas economistas con larga trayectoria en esta corriente de pensamiento, reconocen que los nuevos enfoques no han logrado aún permear la disciplina de manera importante. Como señala Benería (1995), la transformación es difícil dado que toca prejuicios fuertemente instalados y desafía formas arraigadas de generar conocimiento, de teorizar y de hacer ciencia.

Por otra parte, la incorporación del género como categoría de análisis en la economía afectaría el proceso de toma de decisiones, por lo que su reconocimiento impactaría en el funcionamiento de las instituciones y convenciones vigentes. Por lo tanto, no es de extrañar

¹ Esto fue calificado Sandra Harding como “agregar mujeres y revolver”.

que genere resistencias dado que tendría efectos en la distribución del poder y de los recursos.

El presente estudio intenta detectar la capacidad de los estudios de género de permear los marcos cognitivos hegemónicos de la economía, la forma en que el género se introduce en el análisis de los problemas y en la elaboración de políticas.

1. Génesis de los estudios de género en la economía

La economía ha sido la ciencia social más reacia a los desafíos abiertos por el movimiento de mujeres y por la teoría feminista en las últimas dos décadas. A pesar que la profesión económica ha tratado el tema de la mujer, este hecho no ha impactado el análisis económico de manera fundamental puesto que no ha alterado sustancialmente sus supuestos androcéntricos.

Sin embargo, no significa que el género esté totalmente ausente. El género es parte de las herramientas para pensar, para ordenar, para entender el mundo. Los comportamientos y las interpretaciones de los comportamientos tienen género. Es muy difícil no utilizar el género como filtro en la percepción de la realidad, dado que nuestro mundo entero tiene género: nuestra vida cotidiana, los objetos, las acciones, las máquinas y por supuesto los trabajos se piensan como masculinos y femeninos.

El género tiene un enorme peso como “filtro”, pero estuvo ausente como concepto útil para entender los fenómenos económicos. Tampoco la preocupación por el papel y la situación de la mujer y por la diferenciación entre los sexos estuvo presente como una pregunta de la economía por mucho tiempo.

La Economía, como ciencia que se reconoce a sí misma como disciplina independiente, nace con el desarrollo del capitalismo. Esto implica que el paradigma desde el cual funciona el pensamiento económico es la producción mercantil capitalista. La filósofa Celia Amorós dice refiriéndose a ese período histórico: “Se había constituido un nuevo modo de producción, el capitalista, en el que la sociedad se emancipaba de los intercambios inmediatos y orgánicos con la naturaleza: la sociedad burguesa productora de mercancías ha hecho que el hombre pueda objetivar plenamente frente a sí su esencia específicamente social. Pero esta objetivación en la medida en que se autonomiza, le aparece como algo natural; las leyes de la sociedad humana son leyes naturales. La naturaleza es, por una parte, aquello de lo que la sociedad humana, la cultura y el espíritu despegan y, por otra, el canon ideal que regula el nuevo orden social, el cual se piensa a sí mismo en relación al antiguo como la deseable sociedad organizada de acuerdo con la naturaleza del hombre” (Amorós, 1985: 30).

En el mismo sentido el economista Maurice Dobb señala: en oposición al “derecho divino” autoritario del Antiguo Orden se levantaba el “derecho natural” del individuo. La Economía Política ofrecía la concepción de un orden económico regido por una “ley natural” que marcharía sola si se la dejaba sola (Dobb, 1938: 11). La riqueza y complejidad del concepto de naturaleza en la Ilustración oscila entre dos polos: uno, su funcionamiento como paradigma legitimador de la organización social y el otro, su sentido contrapuesto al

de cultura, como aquello que la cultura debe transformar para constituirse como cultura. La mujer mantiene su asociación con la naturaleza, es la naturaleza misma. Así, para Rousseau, por naturaleza el hombre pertenece al mundo exterior y la mujer al interior, asociando así en la dicotomía naturaleza-cultura, la dicotomía interior-exterior, que cobra especial relevancia en la sociedad capitalista (Amorós, 1985: 30-35).

Así conceptualizada, se hacía difícil su incorporación en la Economía Política si se concibe a esta como la ciencia de las leyes sociales que rigen la producción y la distribución de los medios materiales que sirven para satisfacer las necesidades humanas. El mismo Marx que no parte, como sus antecesores clásicos, del orden natural como base del sistema capitalista sino que enfatiza su carácter social, respecto de la mujer no logra escapar de su asociación con la naturaleza.

Recordemos que para Marx, el valor de las mercancías está dado por el tiempo de trabajo socialmente necesario para producirlas. El valor de la mercancía fuerza de trabajo está determinado, como cualquier otra mercancía, por el tiempo de trabajo socialmente necesario para su producción, y la producción de la fuerza de trabajo consiste en la reproducción cotidiana y generacional del trabajador. Para esto se requiere una cantidad dada de medios de subsistencia. Por lo tanto, el requisito en tiempo de trabajo se reduce al socialmente necesario para la producción de las mercancías que permitan reponer la fuerza de trabajo. ¿Dónde aparece el trabajo doméstico que permite convertir estas mercancías en reproducción de fuerza de trabajo y el trabajo de cuidado que permite la reproducción generacional?

Marx plantea que “la conservación y reproducción constantes de la clase obrera son condición permanente del proceso de reproducción del capital. El capitalista puede dejar tranquilamente el cumplimiento de esta condición al instinto de propia conservación y al instinto de perpetuación de los obreros” (Marx², 1971: 481). Así, el trabajo doméstico aparece asimilado a un bien de la naturaleza.

Por otra parte, la denuncia de Marx de las condiciones de trabajo de mujeres y niños en los inicios de la Revolución Industrial, tiene, por un lado, un carácter moral, pero a la vez, es un llamado de atención sobre el peligro del proceso de reproducción de la fuerza de trabajo, mostrando las elevadas cifras de mortalidad infantil y relacionándolas, en parte, con el trabajo de las madres fuera de la casa.

Con la separación física entre el hogar y el lugar de trabajo destinado al mercado, junto con las condiciones laborales de las fábricas de la Revolución Industrial, la división sexual del trabajo, con la mujer en la casa y el hombre en la producción recibiendo un salario que permitiera adquirir los medios para el mantenimiento del trabajador y su familia, aparece como la deseada y necesaria.

Este argumento se contrapone con otras esferas del pensamiento de Marx y sobre todo de Engels, quien en “El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado” postula que la primera condición para la liberación de la esposa es pasar todo el sexo femenino a la

² Karl Marx (1867) **El Capital**. Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

industria pública y la liberación de la mujer de las restricciones del trabajo doméstico son las claves de la emancipación sexual. El trabajo no remunerado que se realiza en los hogares tendría que desaparecer para que la condición de la mujer cambie. Esto dejaría, por mucho tiempo, fuera de la discusión teórica el trabajo doméstico y el trabajo de cuidado familiar³.

Podemos decir entonces que, en general, el pensamiento clásico reconoce la importancia de la actividad de las mujeres en la casa destinado al cuidado familiar y, en particular la relacionada con la crianza y educación de los hijos, puesto que se considera indispensable para que estos se conviertan en trabajadores productivos y contribuyan a la “riqueza de las naciones”, pero a toda esta actividad no se le otorga valor económico. En el trabajo asalariado no existe discusión en torno a las razones de la segregación por sexo ni a los salarios femeninos más bajos, lo cual se acepta como un hecho natural (Cristina Carrasco, 1999: 17-18).

Para la escuela neoclásica, la diferenciación por sexo del trabajo realizado para el mercado contradice uno de sus supuestos básicos, según el cual, en igualdad de condiciones, las diferencias salariales deberían tender a desaparecer de manera automática. En los años de 1930 se introduce el tema de la mujer al análisis económico para buscar las razones de la existencia de diferencias salariales entre hombres y mujeres. La discusión se centró en la dinámica del mercado sin incorporar el papel del género en la explicación del problema. Hacia los años 1950 la economía neoclásica comenzó a analizar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, interesándose por explicar la creciente participación en un momento en que crecía el ingreso de las familias, mientras siempre se había supuesto que este tenía una correlación negativa con la oferta de trabajo de las mujeres, consistente con la idea de que el trabajo remunerado de las mujeres se producía solo para complementar una insuficiencia del ingreso del proveedor o cuando este no estaba presente.

La respuesta ofrecida por Jacob Mincer a este aparente enigma se basaba en el costo de oportunidad de quedarse en la casa. Esto es, que el incremento de los salarios provenientes del crecimiento económico de la época creaba un incentivo para participar en el trabajo remunerado. Lourdes Benería (1995) hace notar que Mincer escribía en la misma época y país (EE.UU.) en que Betty Friedan lanzó su libro *La mística de la femineidad*, considerado un hito en el desarrollo del feminismo moderno. Mientras ella atribuía el deseo de las mujeres de trabajar fuera de la casa a los múltiples y variados costos de permanecer en el hogar, Mincer lo relacionaba con costos de oportunidad estrictamente económicos.

El aumento de la participación de las mujeres de todos los sectores sociales en el mercado de trabajo, así como su presencia en el hogar y en la familia, recibieron una mayor atención de los economistas a partir de la década de 1960. Gary Becker y otros representantes de la Teoría del Capital Humano, continúan el proceso iniciado por Mincer.

Gary Becker fue el principal exponente de lo que se llamó la Nueva Economía de la Familia. Recibió el Premio Nobel de Economía en 1992 por “haber extendido el análisis

³ En la década de 1970 se desarrolló lo que se denominó como el debate sobre el trabajo doméstico donde participaron cientistas sociales de diversas disciplinas y corrientes teóricas y políticas.

microeconómico a una amplia gama de comportamientos humanos, incluyendo aquellos fuera del mercado”, según dice su nombramiento. Su libro “Teoría de la asignación del tiempo” introduce, en los modelos de elección de los individuos, el trabajo en la casa como alternativa al trabajo pagado y al ocio.

Las asimetrías en la división del trabajo y las desigualdades en la distribución del trabajo doméstico son explicadas por las elecciones individuales hechas bajo el supuesto de un comportamiento de maximización de utilidades y de un hogar armonioso y sin conflictos de intereses (Benería, 1995).

Economistas feministas tales como Carolyn Shaw Bell (1974), Marianne Ferber y Bonnie Birnbaum (1977) e Isabel Sawhill (1977) expresaron sus reservas con el desarrollo teórico de Becker y otros exponentes de la Nueva Economía de la Familia porque no hacían más que describir el status quo tomando los roles sexuales como dato. Mostraron el “razonamiento circular” que implica sostener que, por un lado, las mujeres ganan menos en el mercado de trabajo por “sus” responsabilidades familiares mientras que, por otro lado, las mujeres se especializan en el trabajo del hogar porque ganan menos en el mercado de trabajo.

La escuela neoclásica sostiene que la concentración de mano de obra femenina en determinadas ocupaciones, así como sus menores salarios, se debería a la menor demanda de mujeres para ciertos trabajos, atribuible a los “gustos” de los empleadores respecto de quienes son los que deberían desempeñar cada tarea. Esta menor demanda crearía una oferta excedente de mujeres en las ocupaciones donde ellas tienen aceptación, lo que presionaría los salarios femeninos a la baja (Becker 1971 y 1976). Otra explicación, dentro de la misma escuela, atribuye los salarios más bajos de las mujeres a una supuesta menor productividad debida a una inferior acumulación de “capital humano”, relacionada con su menor experiencia. Se argumenta que, debido a su comportamiento reproductivo, las mujeres tienen trayectorias laborales discontinuas por lo que acumulan poca experiencia, además de que no tienen tiempo para capacitarse. Este enfoque relaciona también la segregación sexual por sexo de las ocupaciones con la falta de estabilidad de las mujeres en el trabajo, lo que las llevaría a elegir los empleos que requieren menos capacitación y experiencia. O bien se apela a los “gustos” (esta vez de las mujeres) para elegir sus ocupaciones, cuando la capacitación no puede explicar su concentración en determinadas actividades (véase por ejemplo: Becker, 1971; Mincer y Polachec, 1974).

Estos modelos, fieles a la escuela neoclásica, suponen libertad individual para elegir. No reconocen ni se preocupan por las restricciones impuestas desde dentro y fuera del mercado de trabajo, que limitan la libertad de elección de las mujeres (y, en definitiva, también de los hombres). Es un modelo inherentemente estático que toma como dada la asignación inicial de los recursos (por ejemplo las destrezas) y no toma en cuenta el proceso por el cual esta asignación se realiza, ni problematiza las diferencias resultantes en autonomía, poder y habilidad para maximizar el bienestar diferenciados por género (Benería, 1995). “Naturalizan” la posición que ocupan las mujeres en la organización social, que no sólo no cuestionan, sino que intentan legitimar.

El enfoque neoclásico supone que los agentes individuales, ya sean hogares, empresas u organizaciones se comportan racionalmente y que esta racionalidad se caracteriza por maximizar una función objetivo tal como la utilidad o la riqueza.

Este comportamiento se puede caracterizar como sustantivamente racional, es decir, que dadas las metas, hay una solución óptima y esta es la que se aceptará. Se postula que esa solución puede ser conocida y que es única. El comportamiento racional se supone enteramente determinado por las características del ambiente en que ocurre y solo depende del actor en un sentido: en la definición de las metas.

Herbert Simon ha desarrollado un sistemático trabajo en que critica la aplicabilidad de esta concepción de *racionalidad sustantiva*. Postula que el proceso de cálculo racional sólo es interesante cuando no es trivial, es decir, cuando la respuesta racional no es obvia. Saber que en la opción de elegir entre un billete de 1000 o uno de 100, el sujeto elegirá el de 1000 no nos permitirá aprender nada sobre su proceso de toma de decisiones (Simon, 1979).

Las situaciones en que los agentes toman decisiones son situaciones complejas en las que no existen procedimientos para encontrar esa solución óptima y donde difícilmente contarán con toda la información necesaria. Es decir, no se postula que las decisiones sean irracionales (aunque a veces puedan serlo), sino que la racionalidad es limitada. Simon analiza otra forma de racionalidad, la *racionalidad procesal* y plantea que el equipo que el ser humano posee para pensar tiene una organización básicamente serial. En la mayoría de los problemas que encuentra en el mundo real, ningún procedimiento que pueda seguir con su “equipo de procesamiento de información” le permitirá descubrir la solución óptima, aun cuando esa noción de óptimo estuviera bien definida. Compensa su limitada capacidad de cálculo buscando, de manera selectiva, en el árbol inmenso de movimientos posibles. En todas las situaciones en que no es capaz de computar un óptimo, utiliza la heurística selectiva y el análisis de medios y fines para explorar un pequeño número de acciones prometedoras. Recurre en gran medida a la experiencia para descubrir las características importantes de la situación las que se asocian en su memoria con acciones posiblemente pertinentes. Y terminará la búsqueda cuando encuentra una opción satisfactoria.

La mente humana puede adquirir una diversidad enorme de habilidades diferentes, de patrones de comportamiento, de arsenales para la solución de problemas, de hábitos, de percepción. Los que adquiera en cada caso particular dependerá de lo que se le haya enseñado y lo que haya experimentado. Salvo en casos elementales, es de esperarse que la mente use la información imperfecta a su disposición, que simplifique y represente la situación como pueda hacerlo, y que haga los cálculos a su alcance (Simon, 1979). Los agentes económicos actúan por ensayo y error, experimentando y buscando nuevas rutinas operativas que les permiten mejorar su desempeño; van acumulando experiencias lo cual configura un “proceso madurativo” en el que el tiempo y la historia juegan un papel fundamental (Katz y Kosacoff, 1998).

Crozier y Friedberg (1977) comentan los trabajos de Simon⁴ sobre la racionalidad limitada y avanzan en esa dirección. Las personas no están capacitadas para seguir un

⁴ En especial J.G. March y H. Simon, **Organizations**, 1958.

modelo de racionalidad absoluta como es el de la teoría clásica, porque no pueden alcanzar a conocer todas las opciones posibles, por una parte, y porque razonan en forma secuencial y no en forma sinóptica, por otra.

Según los autores, Simon no pone en duda la racionalidad del decisor. Postula que este no busca lo óptimo, es decir, la mejor solución absoluta, la que está fuera de su alcance, sino que acepta soluciones que logren un nivel satisfactorio. Busca el beneficio pero no necesariamente maximizando la tasa de ganancia.

Para comprender la elección de una decisión hay que definir las opciones que se ofrecen en forma secuencial y analizar cuáles son los criterios utilizados, consciente o inconscientemente, para aceptar o rehusar estas opciones. Estos criterios de satisfacción no son criterios aleatorios personales; ellos proceden de un aprendizaje más que de una opción arbitraria. Responden a valores culturales ampliamente difundidos y a las opciones estratégicas de los decisores.

Las normas que utilizan los individuos son resultado, como se dijo, de su aprendizaje cultural, pero al mismo tiempo se pueden considerar como un *constructo* social que varía de una cultura a otra y en el tiempo. La difusión de los progresos del conocimiento y de los modos de aprehensión de lo real y los paradigmas intelectuales y culturales que los sustentan juegan un papel importante en el cambio de los criterios de elección utilizados en la toma de decisiones. Juegan un papel importante el desarrollo de las instituciones, entendidas estas como las normas regulatorias, los hábitos de comportamiento de los agentes económicos y las agencias públicas o privadas que intervienen en la gestión cotidiana de la vida comunitaria (Katz y Kosacoff, 1998).

Los aportes de Herbert Simon, que muestran la importancia de reconocer el contexto de información imperfecta y de racionalidad limitada en los procesos de toma de decisiones, pueden ser de utilidad para analizar el papel que juegan las diferencias de género, como construcción social, en la toma de decisiones económicas. Como un ejemplo de ello, y producto de investigaciones empíricas, Laís Abramo y Rosalba Todaro (1998) postulan que las decisiones que afectan el trabajo femenino y masculino en la empresa no se toman sólo a partir de criterios técnicos y de racionalidad sustantiva, sino que también están influidas por la(s) cultura(s) empresarial(es) y laboral(es), fuertemente marcadas por criterios e imágenes de género.

Por otra parte, en los años de 1970, se gesta el debate sobre el trabajo doméstico, antes mencionado⁵, bajo la influencia del enfoque marxista. Se analizan las características del trabajo no pagado de las mujeres y su función dentro del sistema económico como fuente de mantención de la fuerza de trabajo, más específicamente, su contribución para bajar los costos de mantención y reproducción en la sociedad capitalista.

Como sostiene Benería, del mismo modo que la Nueva Economía de la Familia en el pensamiento neoclásico, el debate sobre el trabajo doméstico sirvió para legitimar la

⁵ Un resumen de este debate se puede encontrar en pp. 25 a 32 de: Borderías, Cristina y Cristina Carrasco (1994).

introducción de temas relacionados con el género en el análisis económico marxista. Sin embargo, los sesgos androcéntricos tanto en uno como en el otro caso, no condujeron a entender la dinámica de las relaciones de género en el hogar y en las economías de subsistencia.

La economía institucionalista también dio lugar a otra posibilidad para incorporar el análisis de temas de género en la economía. En primer momento se orientó principalmente al mercado de trabajo y permitió incorporar la discusión de la relación entre la segmentación del mercado de trabajo y la segregación sexual del trabajo. A este tema se volverá más adelante.

2. El sesgo de género desde los enfoques institucionalistas

Para Nancy Folbre (1995) el término *sesgo de género* se utiliza para denotar que las instituciones sociales no tratan a hombres y mujeres de una manera neutral en relación al bienestar. Mayoritariamente, se enfatiza que es un sesgo en favor de los hombres y se analiza desde dos enfoques: *Mujeres en el desarrollo* (WID por sus siglas en inglés) y *Género y desarrollo* (GAD, siglas de igual origen).

El *enfoque WID* fue el primero en aparecer en la literatura, y representa, al decir de Folbre, una aplicación de la teoría de la modernización. Las mujeres estarían marginadas del desarrollo lo cual se podría solucionar con esfuerzos para incorporarlas de mejor manera a la economía de mercado. Desde esta perspectiva, el sesgo de género refleja normas y valores obsoletos que ya no son funcionales a la sociedad como un todo. La receta más mencionada sería invertir en el capital humano de las mujeres y se enfatiza que la reducción de la discriminación de las mujeres resultaría en una mayor eficiencia del conjunto de la economía. Implícitamente, la posición de las mujeres en los países desarrollados sería el modelo.

El *enfoque GAD* enfatiza el carácter persistente y estructural de la desigualdad entre hombres y mujeres. Considera que la incorporación de las mujeres en el proceso de desarrollo existente es insuficiente para mejorar su bienestar. Según este enfoque, el proceso mismo debe ser modificado y se requiere cambiar las estructuras que generan y reproducen la desigualdad. En este enfoque, la preocupación por la distribución del poder se transforma en un tema crucial.

Folbre plantea que tanto un enfoque como el otro puede ser reinterpretado usando conceptos de la *nueva economía institucional*. Esta analiza la evolución de las instituciones sociales que crean el contexto en el cual se toman las decisiones individuales. Las instituciones sociales son medios para lograr coordinación social y van desde organizaciones tales como la empresa, la familia y el estado, hasta las reglas políticas y las normas sociales que contribuyen a que esas organizaciones funcionen⁶.

⁶ Otra definición es la empleada por Schotter (1981) quien considera que las instituciones serían la regularidad del comportamiento social que es acordado por los miembros de una sociedad, que surge del comportamiento en situaciones recurrentes, que puede ser auto-regulado o fiscalizado por una autoridad externa. Como Folbre bien señala, esta definición excluye la posibilidad de que ciertos grupos impongan a otros las instituciones sociales.

La forma en que estas instituciones evolucionan se explica a partir de diferentes enfoques. Los economistas institucionales enfatizan la eficiencia como motor del cambio. Es decir que, en el largo plazo, prevalecen las instituciones que entregan soluciones más eficientes para los problemas de coordinación social. Sin embargo, advierten que las normas culturales cambian de manera lenta, pero, a pesar de esto, las instituciones tendrán que evolucionar hacia un equilibrio óptimo paretiano⁷.

Esta es la perspectiva teórica que subyace al enfoque WID. Esquemáticamente, lo podemos ilustrar con el siguiente ejemplo. Se supone que en una economía tradicional el uso de la fuerza física es un importante factor de producción. Además, las mujeres son especialmente dependientes de los hombres por las altas tasas de fecundidad. Con el desarrollo económico, los cambios tecnológicos permiten una mayor independencia de la fuerza física y además se reduce la fecundidad, lo cual debilita la división tradicional del trabajo entre hombres y mujeres y la dominación masculina resulta menos eficiente. Sin embargo, las normas sociales tradicionales pueden obstaculizar el ajuste hacia normas modernas más igualitarias.

Una mirada alternativa puede ser lo que se denomina el *paradigma del conflicto distributivo*. El desarrollo de las instituciones sociales no se explica por la respuesta colectiva acorde con el principio del óptimo de Pareto sino que es el subproducto del conflicto sobre la distribución de las ganancias (Jack Knight, 1992). Las instituciones sociales, tales como la empresa o la familia pueden estimular la eficiencia pero también pueden servir a los intereses de grupos particulares. Los obstáculos al cambio social no son solo la manifestación del retraso de los ajustes sino que con frecuencia reflejan la resistencia activa de grupos de interés que no están dispuestos a pagar el precio de perder el control que poseen de una parte desproporcionadamente alta del producto. Esto puede suceder no sólo en los casos en que los cambios hacia una mayor igualdad puedan dar lugar a una menor eficiencia, sino que los grupos de interés pueden impedir la asignación eficiente de recursos que les signifique pérdidas relativas. Al mismo tiempo, sectores aún con menor poder, podrían bloquear la implementación de cambios que beneficiarían a toda la sociedad, si tienen que pagar los costos del proceso de cambio. La consideración explícita del conflicto distributivo permitiría diseñar y negociar un sistema de compensaciones.

Aunque hombres y mujeres no fueron considerados como posibles grupos de interés en el desarrollo teórico del “paradigma del conflicto distributivo”, existe una identificación de género que puede definir intereses comunes y dar lugar a acciones colectivas que puedan influir en las normas sociales y en los procesos de negociación. Los conflictos basados en el género han sido poco estudiados y requieren ser analizados en su especificidad y en interrelación con otros grupos sociales a los que hombres y mujeres pertenecen.

⁷ Se dice que nos encontramos en un Óptimo de Pareto cuando estamos en una situación en que no es posible encontrar ningún cambio que permita que alguien mejore sin que nadie empeore.

3. La relación producción-reproducción al centro del análisis económico

La diferenciación de los términos producción y reproducción se realiza con fines analíticos dado que, estrictamente, la producción es parte de la reproducción social. Para que una sociedad pueda existir y desarrollarse, es preciso que el proceso de producción de bienes y servicios sea continuo, vale decir, que se renueva incesantemente, lo que implica que este proceso debe ser, a la vez, proceso de reproducción.

La reproducción social es el proceso dinámico de cambio vinculado a la perpetuación de los sistemas sociales, e involucra tanto factores económicos como los ideológicos, políticos y sociales en un proceso de mutua influencia. Se pueden distinguir tres aspectos de la reproducción (Eldom, Harris y Young, 1977): la reproducción social, la reproducción de la fuerza de trabajo y la reproducción biológica, que implican diferentes niveles de abstracción teórica. La distinción de estos tres niveles facilita el análisis del modo en que las mujeres y la división del trabajo en particular se ven afectadas por la reproducción (Lourdes Benería, 1979).

La reproducción biológica se refiere a la procreación y consiste esencialmente en la crianza de los hijos. Aunque es un componente básico de la reproducción de la fuerza de trabajo, se puede diferenciar claramente de esta.

Por reproducción de la fuerza de trabajo se entiende no sólo el mantenimiento cotidiano de los trabajadores presentes y futuros, sino también la asignación de los agentes a determinadas posiciones en el proceso productivo. Es decir que mientras la reproducción biológica se refiere estrictamente a la creación y desarrollo físico de los seres humanos, la reproducción de la fuerza de trabajo tiene que ver con el proceso por el cual esos seres humanos se convierten en trabajadores. Incluye la educación, la transmisión de técnicas de producción, etc. Esto difiere según el tipo de sociedad y el nivel de desarrollo. Lo que hoy día, con las actuales tecnologías, la educación y capacitación que el proceso productivo requiere, la necesidad de adaptación rápida a cambios cada vez más frecuentes, complejiza el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo tanto en el ámbito familiar como en el público.

La reproducción social se refiere a la reproducción de las condiciones que sostienen un sistema social: la cuestión fundamental es qué estructuras se tienen que reproducir para que pueda reproducirse la sociedad en su conjunto. Implica la transmisión del acceso y el control de recursos económicos de una generación a otra, lo cual varía con el tipo de organización social. Por ejemplo, en una sociedad de clases este proceso requiere que los sujetos a los que se transmiten los recursos y el control sean identificados, dado que lo que se transmite es cualitativa y cuantitativamente distinto para cada grupo o individuo. En cambio en la sociedad comunitaria, no sería necesario identificar individualmente a los beneficiarios de la herencia. Tal como Engels afirmó, existe una relación entre la reproducción social y la posición subordinada de las mujeres ya que la necesidad de identificar a los herederos llevó a un control estricto de la reproducción biológica y así poder controlar la reproducción social.

Pero la transmisión de la propiedad privada no es más que uno de los factores implicados en la reproducción social. La reproducción de las relaciones de producción -que serán diferentes según el tipo de sociedad, feudal, capitalista, etc. y según las clases o segmentos de ellas- lo cual incluye, además de la transmisión de propiedad privada, la reproducción de un sistema educativo y de aprendizaje -que no sólo interesa a los grupos propietarios sino también a profesionales y trabajadores- y la transmisión de los diversos mecanismos de control y diferenciación social. Por otro parte, en una sociedad comunitaria, la reproducción supone la transmisión de recursos compartidos de forma colectiva, pero también pone una tensión que implica normas para su uso y transmisión.

Dado el estado actual de la tecnología, sólo la reproducción biológica está inevitablemente ligada a la función reproductiva específica de la mujer. Sin embargo, todas las sociedades han asignado a las mujeres otros dos aspectos fundamentales de la reproducción de la fuerza de trabajo: el cuidado de los hijos y las actividades asociadas con el mantenimiento diario de la fuerza de trabajo dentro de la unidad doméstica. Pero también se establecieron mecanismos e instituciones culturales de control de la sexualidad de las mujeres como forma de controlar la transmisión generacional de recursos tal como mencionamos anteriormente (ver Benería, 1979). Pero no se trata solamente de la sexualidad y la reproducción biológica, sino que también de otros comportamientos sociales como el trabajo remunerado o la participación social y política de las mujeres están afectados por el complejo proceso de reproducción y la interacción de los diferentes niveles que, además, varía históricamente.

Es justamente el tema de la relación producción-reproducción el más difícil de incorporar en toda su amplitud y profundidad, a pesar de su aparente obviedad en el análisis de género de los fenómenos económicos. El problema fundamental sigue siendo su consideración micro-económica para explicar la situación específica de las mujeres, que es lo máximo que parece haber logrado la corriente principal de la economía.

4. El trabajo en el nivel macro: aportes conceptuales para ampliar la mirada

En el nivel macro, debemos analizar el papel y los límites de las relaciones mercantiles. Estas pueden movilizar una parte del esfuerzo humano, la fuerza laboral que da lugar al así llamado trabajo productivo. Pero esta fuerza de trabajo depende de relaciones sociales que se encuentran en el lado no monetario de la sociedad que moviliza el trabajo reproductivo.

La interdependencia entre la economía de la producción mercantil y la economía no monetaria del trabajo reproductivo implica un balance delicado que no puede ser regulado por contratos individuales y por relaciones monetarias. Requieren de la mediación de organizaciones del estado y de la comunidad y de la provisión de servicios públicos y comunitarios que permitan el desarrollo de las capacidades necesarias en la fuerza de trabajo para sostener la economía mercantil. Por lo tanto, las políticas económicas no pueden dirigirse exclusivamente a la “economía productiva”. Si esto sucede así en la práctica, es porque esta interdependencia no se toma en cuenta y se considera a la “economía reproductiva” como un dato, suponiendo que se adaptará a los cambios que introduzca la política macroeconómica.

Si la teoría macroeconómica es la que se aboca al análisis de los sistemas económicos como un todo, el trabajo destinado a la reproducción social es, entonces, parte del análisis macroeconómico.

La cuantificación estadística del trabajo de reproducción social no remunerado ha sido un tema de discusión por muchos años. Pero para que la medición se pueda efectivamente realizar, se requiere de una conceptualización del sistema económico capaz de incluirla de un modo adecuado, cosa que no es posible en los enfoques corrientes.

El contenido del trabajo de reproducción "es el cuidado del mantenimiento de los espacios y bienes domésticos, así como el cuidado de los cuerpos, la educación, la formación, el mantenimiento de relaciones sociales y el apoyo psicológico a los miembros de la familia. Se trata de un trabajo que, en cuanto a su cantidad, medida en unidades físicas de tiempo, supera ligeramente al total del trabajo remunerado de los hombres y las mujeres, mientras que, en lo que respecta a su calidad, tiene unas características que son fundamentales para mantener las condiciones de sostenibilidad del sistema en su conjunto y que connotan al sistema en un sentido institucional. Por lo tanto, se trata de uno de los grandes agregados del sistema económico" (Antonella Picchio, 2001).

Las actividades concretas del trabajo reproductivo y su peso relativo reflejan los cambios históricos y culturales, aunque manteniendo una posición central en el proceso de reproducción de la población, que interacciona con el papel de los servicios públicos y la producción de los bienes y servicios de mercado necesarios para la subsistencia.

Aquí es importante tomar en cuenta que la subsistencia no se refiere solo a cubrir necesidades básicas sino que incluye los niveles de salud, formación y socialización adecuados a las necesidades y convenciones sociales de cada tiempo y lugar para la reproducción social. También hay que señalar que el trabajo doméstico y de cuidado no se limita a los niños/as y ancianos/as sino también los hombres y las mujeres adultos/as en la normalidad de la vida cotidiana, que se engarzan con el mercado de trabajo y con las formas de acceso a los ingresos monetarios.

Las grandes funciones del trabajo de reproducción diferenciadas a escala del sistema son, según la formulación de Antonella Picchio, las siguientes:

1. **Ampliación** de la renta monetaria en forma de nivel de vida ampliado, que también incluye la transformación de bienes y servicios por medio del trabajo de reproducción social no remunerado. La renta se amplía en el sentido de que este trabajo incorpora riqueza. La transformación de un insumo comestible en una comida es un hecho económico tanto como producir ese insumo o venderlo, y es necesaria para que una persona trabajadora sea productiva.
2. **Expansión** del nivel de vida "ampliado" en forma de una condición de bienestar efectiva, que consiste en el disfrute de niveles específicos, convencionalmente adecuados, de educación, salud y vida social. En la expansión, a través de un paquete de bienes transformados, toma en cuenta los aspectos cualitativos del trabajo de reproducción social. Es un proceso material y simbólico vinculado a la formación de

identidades individuales y sociales, y utiliza bienes y mercancías, servicios públicos y de mercado y utiliza también redes de solidaridad social.

3. **Reducción** cuantitativa y cualitativa de la población trabajadora a los trabajadores y trabajadoras efectivamente empleados; en este caso, el trabajo no remunerado desarrollado en el ámbito doméstico y familiar sirve de apoyo para la selección, realizada en el mercado de trabajo, de las personas y las capacidades personales efectivamente utilizadas en los procesos productivos, facilitando, material y psicológicamente, los procesos de adaptación a los mismos y/o absorbiendo las tensiones que generan.

El trabajo de reproducción no debe confundirse con el valor de uso de las mercancías: un trozo de carne se usa cuando se come, pero se transforma cuando se cocina, al igual que la transformación en un proceso de transformación de un insumo en un producto a través de lo que se denomina “trabajo productivo”.

Los estudios de países donde se han realizado la medición del trabajo reproductivo muestran que este incorpora una cantidad de trabajo ligeramente superior al trabajo total empleado en la producción de las mercancías y servicios de mercado. También permiten ver que el trabajo total realizado por las mujeres es superior al realizado por los hombres⁸.



DIAGRAMA PNUD 1995

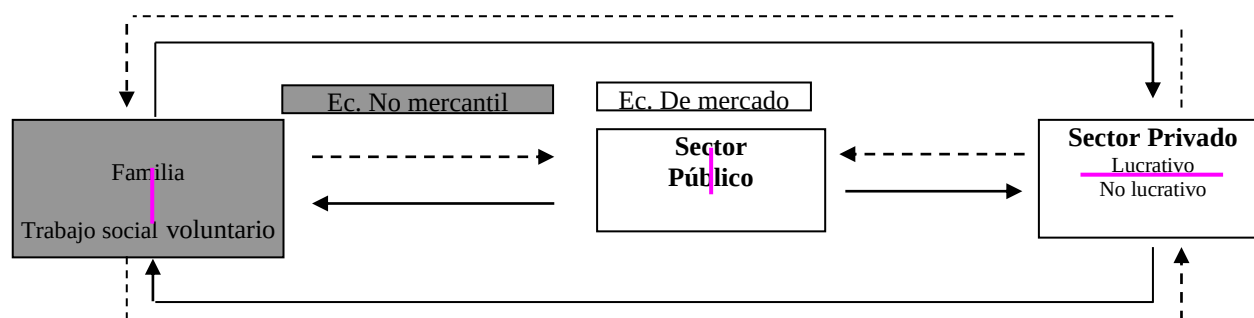
La ampliación del ingreso que implica el trabajo reproductivo tiene, además de las dimensiones cuantitativas, dimensiones cualitativas. La distribución del ingreso sería menos desigual, ya que parte de la responsabilidad del trabajo de cuidado es compensar las dificultades de una inserción social desventajosa, aumentando el bienestar de las personas.

⁸ Ver PNUD (1995) **Informe de Desarrollo Humano**. New York. Statistics Canada (1996) **The Statistics Canada Total Work Account System**, Ottawa, Addabbo, T y Caiumi, A. (1999), "Stima del reddito esteso e diseguaglianze di genere". En: Picchio, A (1999) **Lavoro non pagato e condizioni di vita**, CNEL, Roma; entre otros.

El paso de la población trabajadora a la población efectivamente ocupada es, tal como señala Antonella Picchio, uno de los puntos más problemáticos del funcionamiento del mercado de trabajo, dado que se está llevando a cabo una reestructuración de los modos de acceso al trabajo asalariado y de las formas institucionales que lo regulan. La presión sobre el trabajo no remunerado es permanente, ya que debe cubrir el desfase entre los ingresos y las normas sociales del consumo y, en particular, entre las condiciones del trabajo remunerado y las condiciones de vida.

El siguiente diagrama muestra el flujo circular de la riqueza social, y está estructurado sobre la base de dos sectores: el no monetario y el monetario, y tres grandes instituciones: la familia, el estado y las empresas. En el sector no monetario se incluye también el sector de organizaciones sociales y a las empresas se suman las instituciones sin fines de lucro para reconocer la presencia de nuevos sujetos en relación con el tema de las condiciones de vida que han sido importantes en América Latina, aunque también en otras regiones, en las últimas décadas de crisis y ajustes estructurales.

FLUJO CIRCULAR DE LA RIQUEZA SOCIAL



Fuente: Elaboración de Antonella Picchio a partir de Budlender & Sharp, Women's Budgets, 1998, p.55

El flujo circular muestra las interdependencias y el papel de mediación que cumple el Estado. También muestra unas líneas que atraviesan verticalmente a la familia y el Estado y horizontalmente a las empresas con y sin afán de lucro. Con éstas se pretende representar las **líneas de tensión** vinculadas a la dificultad de trasladar a un plano de sustentabilidad las diferencias de sentido entre el proceso de reproducción social y el proceso de producción de mercancías. El término "diferencias de sentido" se trata expresar las diferentes lógicas en estos procesos: la valorización de las mercancías por medio del trabajo humano y la valorización de las personas por medio de las mercancías. En consecuencia, el circuito no se divide sólo en un sector monetario y otro no monetario, sino también en cuanto a los objetivos, y ésta división se refleja en ambos sectores.

Al incorporarlo al análisis macro, el trabajo no remunerado pierde su connotación exclusivamente femenina y familiar cuando se sitúa dentro de una perspectiva

macroeconómica, no porque se vuelva neutro, sino porque se plantea como una cuestión de eficiencia en el conjunto del sistema.

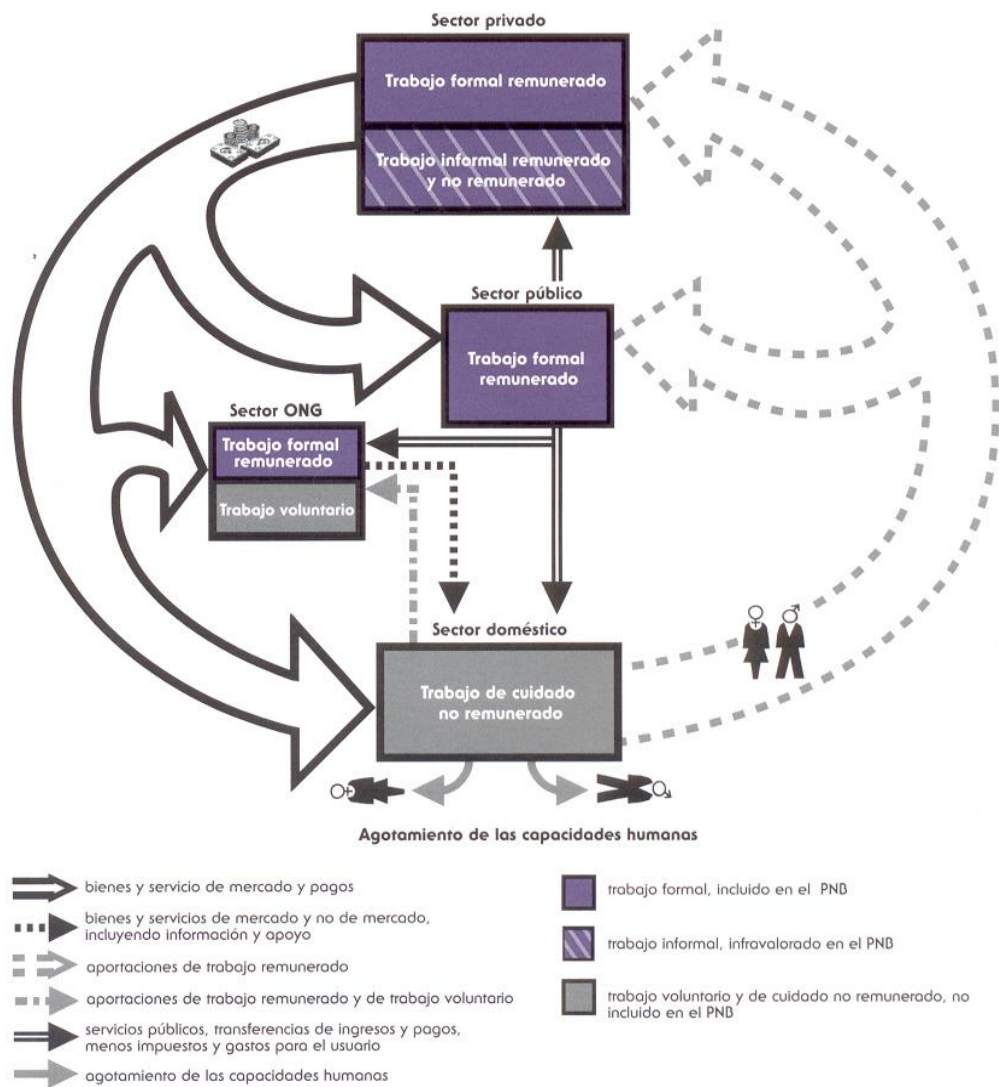
El análisis macroeconómico ampliado permite develar las tensiones subyacentes en el funcionamiento del sistema económico que se hacen presentes en momentos de crisis o cambios significativos en la organización de la economía. Permite, por lo tanto, analizar ex-ante la implementación de reformas y prever los efectos no deseados, así como apoyar el diseño de políticas más equitativas y sustentables.

El gráfico del flujo circular ampliado que presenta UNIFEM en ***El progreso de las mujeres en el mundo 2000*** (p. 26) agrega elementos para hacer visibles algunos efectos no deseados del funcionamiento económico. Su representación de la economía, que denomina “Revisión de la economía a través de los ojos de las mujeres”, tiene una base conceptual similar a la presentada en los diagramas 2 y 3 anteriores, pero con diferentes énfasis en los aspectos que pretende develar.

Este gráfico incorpora como filtración del sistema, la pérdida de capacidades humanas que se produce cuando no se toma en cuenta las necesidades de cuidado, de reposición de esas capacidades y el agotamiento de los recursos humanos por diversas vías tales como:

- Escasez de tiempo y de medios para el cuidado de las personas, trabajadores actuales y futuros;
- Condiciones de vida precarias;
- Obsolescencia de las habilidades laborales;
- Condiciones de trabajo precarias,
- Consecuencias de estos y otros factores en términos de enfermedad, estrés, etc.

La tensión entre el trabajo remunerado y no remunerado (que comúnmente se denomina como la doble jornada de las mujeres) aumenta el déficit de cuidado, que no es compensado suficientemente ni por servicios públicos ni por la redistribución de tareas en las familias y en la comunidad.



Unifem (2000) El progreso de las mujeres en el mundo 2000 (p. 26)

Capítulo II

LA ECONOMÍA FEMINISTA PERMEA LA CORRIENTE HEGEMÓNICA: AVANCES Y LIMITACIONES

Como parte de los esfuerzos que se están llevando a cabo en el Banco Mundial para incorporar la perspectiva de género al análisis y formulación de los préstamos y proyectos, la institución editó en el año 2001 *Engendering Development through gender equality in rights, resources, and voices*.⁹ Allí analiza las condiciones actuales de la problemática de la desigualdad de género en diversas regiones del mundo y se constituye en su documento de posición en términos de género.

La argumentación principal del documento se basa en la relación mutua entre desarrollo e igualdad, a saber del Banco, mayor igualdad supone mayor desarrollo, y mayor desarrollo supone mayor igualdad entre los géneros. El foco principal de la estrategia se centra en la generación de ingreso y en las posibilidades de esto para la equidad:

“Cuando el desarrollo económico aumenta el ingreso y reduce la pobreza, las desigualdades de género a menudo se reducen... a medida que el ingreso de los hogares aumenta, las disparidades de género en capital humano tienden a caer.... mayores ingresos generalmente se traducen en mayor igualdad de género en recursos, ya sea en salud o en educación.” (Banco Mundial 2001: 18).

Frente a esto, Rose-Marie Avin en el documento *Engendering Development: a Critique*, señala la necesidad de definir y diferenciar claramente los términos desarrollo económico y crecimiento económico. A través de diversas definiciones de desarrollo muestra que el término tiene una complejidad que va más allá de sólo el crecimiento económico, por lo tanto no se pueden usar como equivalentes. El primero es un proceso multidimensional que podría contribuir al empoderamiento de las mujeres y reducir la desigualdad de género, mientras que no se puede hacer la misma argumentación con el crecimiento económico (Avin 2002: 6).

En otra línea de argumentación, investigaciones como las de Stephanie Seguino, entre otras, muestran que en determinados contextos socio-económicos existe una correlación positiva entre brecha salarial en contra de las mujeres y el crecimiento económico. Esta relación se fundaría en que los menores salarios de las mujeres favorecen la instalación de industrias de exportación basadas en el uso intensivo de mano de obra femenina favoreciendo así el crecimiento de estos países semi-industrializados (Seguino, 2000).

Por otra parte, Naila Kabeer sostiene que el análisis económico está sesgado ya que se usa el trabajo para el mercado como parámetro. Por lo tanto, invisibiliza la esfera reproductiva, mostrando solo la punta del iceberg de la economía (Kabeer, 2003: 27). De esta manera, la medida del deterioro o avance en la equidad de género en relación al crecimiento resultaría, por lo menos, incompleta y más aun, no se podría detectar las sinergias y las tensiones entre la producción y la reproducción.

⁹ *Hacia la integración de sexos en el desarrollo económico mediante la igualdad de derechos, recursos y participación*. En castellano solo existe la versión resumida, con una traducción del título poco feliz.

No obstante en el análisis la esfera reproductiva está subestimada, esta omisión no es total. En el nivel del discurso hace hincapié en las restricciones que presenta el trabajo reproductivo para la incorporación de las mujeres a la institucionalidad laboral y se realizan acercamientos para lograr su disminución. Existe evidencia sólida de que la gran mayoría de las mujeres, en las diversas regiones del mundo, trabajan más horas que los hombres, fundamentalmente debido al trabajo reproductivo (PNUD, 1995).

De acuerdo con este enfoque, Frances Woolley considera como uno de los puntos importantes de la agenda de la economía neoclásica feminista, las diferencias en el bienestar de hombres y mujeres, donde los mayores determinantes del bienestar serían el propio ingreso, el porcentaje del ingreso familiar al que se accede y la cantidad de tiempo que se utiliza trabajando (Woolley, 1993).

En función de lo anterior los caminos de avance en la equidad de género se sustentarían principalmente en mejorar las posibilidades de las mujeres de disminuir, ya sea a través de inversión tecnológica o en servicios, el tiempo dedicado a las tareas domésticas.

“...las mujeres tienden a trabajar mayores horas que los hombres, y en prácticamente todos los países las mujeres realizan una desproporcionada parte de las actividades de mantención y cuidado del hogar... La disponibilidad de servicios de cuidado infantiles de bajo-costos puede reducir los costos de las actividades de cuidado para niñas y mujeres, permitiendo a las niñas ir al colegio y a las mujeres entrar a la fuerza de trabajo.” (Banco Mundial: 69)

Esta perspectiva muestra un cierto nivel de introducción de la perspectiva de género en la economía, que evidencia la influencia de los estudios de género y sus recomendaciones de políticas. Sin embargo, sería demasiado apresurado sostener que signifique cambios profundos y estables en la tensión entre los marcos cognitivos bajo estudio.

“...cuando existen mercados del trabajo activos, el trabajo contratado provee un sustituto para el trabajo familiar femenino, ya sea en la mantención de granjas u hogares y en las actividades de cuidado. Esto permite a los hogares usar el tiempo más eficientemente, tal vez reduciendo la carga de trabajo de las mujeres. Donde los mercados de trabajo no existen o no funcionan bien, esa substitución no es posible.” (Banco Mundial: 19)

“El crecimiento económico está típicamente acompañado por más inversión en infraestructura. Estas inversiones y el desarrollo de mercados para mano de obra substituta pueden aliviar el trabajo no de mercado de las mujeres y permitirles más oportunidades de trabajo pagado y ocio, ayudando a romper las rígidas divisiones de género del empleo.” (Banco Mundial: 182)

Para Elson y Cagatay estos enfoques de política macroeconómica que confían exclusivamente en el pleno empleo para alcanzar objetivos como la equidad en la distribución del ingreso o la pobreza, poseen el sesgo del hombre proveedor. Para que puedan ser equitativas en términos de género, las políticas de pleno empleo deben ser complementadas con derechos para quienes se encuentran en el mercado informal o en trabajo de medio tiempo, y para quienes se encuentran realizando labores reproductivas (Elson y Cagatay 2000).

En relación a este tipo de limitaciones estructurales que poseen los mercados del trabajo, que se esconden bajo la imagen de neutralidad de la economía. El texto del Banco posee una postura más bien pesimista y poco crítica. Sólo da cuenta de la existencia de estos equilibrios perversos entre nuevos mercados laborales y los roles de género tradicionales:

“...un subconjunto del sector informal – aquel del trabajo industrial realizado en el hogar – está transformando la estructura del empleo, incluso en los países más industrializados... Para las mujeres casadas con hijos/as los empleos pueden ser atractivos, el arreglo espacial les puede permitir combinar trabajo pagado con labores tradicionales. Pero este beneficio puede disminuir salarios (y beneficios), ya que estas empresas pueden operar fuera de las leyes laborales y comúnmente bajo el salario mínimo.” (Banco Mundial: 188)

Esta posición se sustenta en el reconocimiento del mercado como principal generador de equilibrios e igualdades, y el desconocimiento del trabajo reproductivo como espacio económico. Ambas visiones motivan una postura pasiva o neutral de cara a los hechos, que limita las posibilidades de presentar líneas propositivas innovadoras en políticas económicas, que incorporen la producción de capital humano como espacio económico imprescindible y estrechamente relacionado con la producción material en general.

Un importante ejemplo de lo anterior, se dio durante los años 80 en diversas regiones como producto de la implementación de las políticas de ajuste estructural (SAP). En “Engendering...” el Banco se hace cargo de este debate presentando las diversas líneas argumentativas que lo componen, llegando no obstante a la conclusión que *“en balance la evidencia sugiere que la equidad de género y el estatus absoluto de las mujeres mejoró, no se deterioró, durante el período de ajuste.”* (Banco Mundial: 215).

De la conclusión planteada, se desprende que el enfoque del Banco se enmarca dentro del pensamiento económico modernizador, que estriba las mejoras en la equidad de género en la desestructuración de patrones tradicionales de comportamiento a través de cambios económicos, particularmente en el aumento de los ingresos.

“... ajuste puede promover la igualdad de género. El ajuste puede promover patrones de crecimiento que aumenten el estatus económico relativo de las mujeres – a través de la creación de nuevas oportunidades que rompan con intereses económicos establecidos que tradicionalmente discriminan sobre la base de género.” (Banco Mundial: 214)

La variabilidad de lo anterior se discute empírica y teóricamente; de hecho gran parte de la crítica feminista adhiere con la otra línea de debate, al considerar que “la transferencia de costes de la economía monetizada a la no monetizada es un elemento significativo – aunque oculto – de la reestructuración y el ajuste.” (Carrasco 1999)

Esto se enmarca dentro de lo que Elson y Cagatay llaman el “sesgo de la comercialización”. Durante los períodos de ajuste una de las herramientas utilizadas para la reducción del gasto del estado, es la disminución de los presupuestos sociales públicos. De esta manera, la responsabilidad del trabajo reproductivo y de cuidado de todas las personas del hogar, se transfiere desde el público al privado, es decir, se privatiza convirtiéndose en absoluta responsabilidad de quienes la proveen dentro del hogar, las mujeres. Quienes en períodos de crisis económicas es más probable que actúen como ‘proveedoras de última instancia’. Incluso en períodos de prosperidad económica, este sesgo comercializador puede

limitar las posibilidades de las mujeres, especialmente aquellas de menores recursos, confinándolas a trabajos mal remunerados e inseguros (Elson y Cagatay 2000).

Dentro del análisis del Banco, las consecuencias de las reformas estructurales en la vida de las mujeres, no tienen exclusivamente que ver con las restricciones que presenta el ser las responsables y trabajadoras principales en el espacio de la economía reproductiva, sino que, y manteniendo el orden del ‘hombre económico’, se explicarían principalmente por su falta de acceso a recursos.

“Las desigualdades de género en derechos económicos y en el acceso y control de recursos productivos – y en movilidad económica asociada con responsabilidades y roles de género – impiden la completa participación de las mujeres en las oportunidades de largo plazo asociadas al ajuste (Collier, 1988)... Donde las mujeres no dominan suficientes recursos o no pueden re-localizar sus recursos hacia sectores en expansión, es más probable que sean ‘víctimas inocentes’ y ‘espectadoras’ en el ajuste antes que ‘participantes’ (Haddad and others 1995)” (Banco Mundial: 214)

Pero el acceso a recursos y a su re-localización durante períodos de ajuste, no evita los desequilibrios de poder instalados en la sociedad, que implican fundamentalmente una intensificación del trabajo doméstico y de mercado de las mujeres, la interrupción de la educación de las/os niñas/os (niñas en particular), o el incremento en el tiempo necesario para obtener servicios básicos o auto generarlos. Esto sumado a otros costos – mucho menos tangibles y más difíciles de medir – como el stress y la violencia doméstica. (Benería 1995).

Las instituciones, en todos sus niveles, presentan sesgos que impiden o potencian las desigualdades de género, cuando no se considera estos sesgos en el análisis.

Las posibilidades de afectar negativamente la vida de las personas se incrementan, por esta omisión. En “Engendering...” se ejemplifica lo anterior en términos de políticas públicas. Las reformas de tierras ocurridas en Latinoamérica representan un buen ejemplo.

“Luego de la reforma de tenencia de tierras en Costa Rica, las mujeres representaban el 45 por ciento de las beneficiarias con títulos de tierras entre 1990 y 1992, comparado con el 12 por ciento antes de las reforma... En Bolivia y Ecuador, por ejemplo, los derechos de tierra de las mujeres no fueron considerados como objetivos importantes en las negociaciones que llevaron a un nuevo código agrario, y no hubo ninguna iniciativa en torno a títulos conjuntos o la generación de derechos especiales para las mujeres. De hecho, una poderosa lección de la experiencia en los países de Latino América es que el intento de reforma del reglamento, se puede ver frustrado por el fracaso en considerar cómo las normas y las costumbres sociales interactúan con la reforma.” (Banco Mundial: 120)

Todas las políticas económicas aplicadas se instalan dentro de un ordenamiento institucional preestablecido, que es necesario considerar y enfrentar como parte de los factores y el producto de las políticas puestas en funcionamiento. El análisis de las instituciones y de cómo estas inciden diferencialmente en mujeres y hombres, se hace fundamental al momento de planificar y establecer políticas económicas.

En términos concretos en el documento esta reflexión se enfoca principalmente en el acceso a beneficios sociales como educación y salud, en el grado de apoyo de la infraestructura (caminos, transporte, agua potable, electricidad) a las tareas productivas y reproductivas realizadas por las mujeres y al mercado del trabajo.

Se observa que el cambio institucional propuesto no se enfrenta con la premisa de inicio, que establecía el crecimiento económico como fuente de una mayor igualdad de género.

“Muchos países han introducido leyes de educación obligatoria reconociendo la educación básica como un derecho humano, sin discriminación por género – pero de la manera en que la educación es entregada disuade a las niñas más que a los niños de ir a las escuelas en muchos escenarios. Entonces, el fracaso en considerar el impacto de la estratificación de género y las desigualdades en la práctica de los derechos básicos debilita el poder de los mandatos constitucionales.” (Banco Mundial: 114)

Y pese a que en el discurso se aprecia una consideración no sólo por el acceso sino además por la forma en que es distribuida la educación y otros servicios, en la práctica el documento no entrega herramientas para enfrentar este tema que tienda a transformar las relaciones de género y enfrente la reproducción de la desigualdad.

Sin embargo y para no pecar de etnocentrismo es necesario señalar, que el objetivo del acceso para todos y todas, tiene gran validez y urgencia en regiones donde las discriminaciones de género se expresan en altos grados de restricciones espaciales y de recursos. De ahí la importancia de contextualizar y considerar las políticas en torno a las realidades regionales. En espacios donde existen mayores grados de movilidad y de acceso a recursos, como en Chile, se termina por restringir el rango de innovación e influencia de las políticas de género en la economía.

El documento se mueve entre la evidencia de los estudios específicos y el marco general de políticas públicas que entran en una tensión no resuelta, donde la equidad de género es instrumental. En vista de la necesidad de generar argumentos dentro de la lógica económica clásica predominante, se recurre a los estereotipos para solventar la necesidad de acceder de manera igualitaria a lo que son derechos individuales. En este sentido se apela al rol familiar de las mujeres, es decir, al bienestar colectivo para respaldar políticas de igualdad, relegitimando el rol reproductivo como exclusivamente femenino

“El analfabetismo y la falta de educación de las madres generan directas desventajas en sus hijos/as...Las madres con más educación tienen mayor probabilidad de adoptar apropiados comportamientos de promoción de salud”. (Banco Mundial: 8)

Aunque lo anterior no deja de ser importante en términos de bienestar y salud, cuando se transforma en la argumentación principal (casi única) limita el objetivo de la equidad y los derechos económicos y sociales de las mujeres a un mero instrumento.

Dentro de este contexto y concepto de desarrollo, “Engendering...” igualmente presenta una estrategia para enfrentar las desigualdades de género, establecida a partir de tres frentes: Derechos, Voz y Recursos.

En sus primeros dos puntos señala la necesidad de confrontar la institucionalidad y realizar cambios, pero esto dentro de un limitado espectro, ya que no establece herramientas para la acción.

El planteamiento adolece de una postura crítica respecto a las diferencias estructurales de poder social y económico que existen en las diversas regiones del planeta, y que requieren de una oposición frontal no sólo individual sino institucional – especialmente del estado – para lograr cambios significativos. En la misma línea Naila Kabeer señala que el documento está mucho más enfocado a políticas de crecimiento que a políticas de derechos y que entiende los derechos en términos de regulación más que de distribución. Su postura enfatiza los derechos civiles y políticos (la ‘libertad de’) en vez de los derechos económicos y sociales (la ‘libertad para’). (Kabeer, 2003)

Ejemplo de lo anterior es el poco énfasis que se hace a las condiciones laborales que presentan estos nuevos mercados, y la restringida atención que se presta, desde un punto de vista crítico, al mercado como institución.

“...en los estados iniciales del desarrollo, mayor urbanización e industrialización tienden a intensificar la división del trabajo por género en el hogar y en el trabajo. La expansión adicional de los mercados comienza a erosionar estas estructuras de género tradicionales. Mercados laborales más estrechos ponen presión sobre los empleadores/as para relajar las barreras que excluyen a las mujeres de las actividades remuneradas, y eventualmente los hogares aprovechan el mayor trabajo y oportunidades de consumo y animan a las mujeres a trabajar fuera del hogar.” (Banco Mundial: 202)

La crítica a esta postura, más allá de la lógica de la distribución del ingreso, se centra desde un punto de vista de género en que su fe prácticamente exclusiva en el crecimiento constituye a su vez una fe casi exclusiva en el espacio de la producción, negando tal como vimos en el caso de las políticas macroeconómicas, todo el ámbito de la reproducción.

“El desarrollo económico introduce incentivos y oportunidades que pueden romper atrincherados roles de género en la economía – permitiendo a las mujeres participar como los hombres en el mercado económico (y no sólo durante recesiones económicas) y a los hombres compartir actividades de cuidado. El crecimiento económico puede alivianar la carga de trabajo doméstico, entregándoles mayor tiempo de ocio y la opción de comprometerse en trabajo de mercado.” (Banco Mundial: 183)

Esperar que el desarrollo económico incentive algo más que la participación de las mujeres *como lo hacen los hombres* en la economía de mercado, sin esfuerzos analíticos y políticas públicas que enfrenten el tema de la reproducción del capital humano, es básicamente ilusorio.

No obstante el documento si presenta algunas orientaciones en torno a la vencer las desigualdades de género, con aproximaciones en torno a la distribución de los recursos monetarios en el hogar. Establece una serie de estrategias para una mejor ubicación de estos recursos dentro del mismo, como parte de la ya señalada tercera línea estratégica de Recursos.

“los hacedores de políticas pueden reducir las disparidades en el acceso de hombres y mujeres a los recursos en el hogar a través de una serie de medios –

usando política de precios, diseñando la entrega de los servicios pensando en el género, e invirtiendo en infraestructura escogida.” (Banco Mundial: 149)

Estas políticas tendrían como fin último, además de una mejor distribución de los recursos – principalmente sociales y de infraestructura – entre hombres y mujeres, la posibilidad de potenciar los dos objetivos anteriores Derechos y Voz, a través del empoderamiento de quienes tienen acceso a ellos.

“El acceso limitado a los recursos y una menor habilidad para generar ingreso restringen el poder de las mujeres para influenciar la ubicación de los recursos las decisiones de inversión en el hogar. Desigualdad de derechos y pobre estatus socioeconómico en relación a los hombres también limitan su habilidad para influenciar las decisiones en sus comunidades y a nivel nacional.” (Banco Mundial: 5)

En general el escenario que se nos presenta es de tres líneas de acción que se retroalimentan en la consecución de los objetivos finales, la igualdad de género a través del crecimiento económico, donde la principal herramienta es una mejor ubicación de los recursos. El que los planteamientos de su política pública se instale a nivel – en términos institucionales – exclusivamente del hogar, nos dan cuenta de la tendencia a la mantención de un marco interpretativo que no toma en cuenta la dimensión de género de la política macroeconómica y de la dificultad para ampliar la mirada de la economía más allá de distinguir entre hombres y mujeres en espacios micro.

A grandes rasgos la política planteada espera lograr avances principalmente en el ámbito de implementación de políticas y no en las políticas en si. Dentro del margen de acción establecido las posibilidades de cambios transformativos son limitadas, pero sin duda el documento pretende dentro de sus objetivos crear conciencia sobre el tema de género y a través de esto incorporar esta variable al momento de la implementación de los programas apoyados por el Banco.

En este sentido es importante destacar que un avance fundamental de “Engendering...” es señalar la necesidad de considerar el efecto de las políticas económicas y de desarrollo en la desigualdad de género.

2. Los nudos centrales y las percepciones internas

La línea argumental central es que la mayor igualdad es más eficiente, lo que permite analizar el tema de género como un juego donde todos ganan (“win-win”). Cierta crudeza de esta línea argumental se observa en los estudios de caso que sustentan *“Engendering Development”*.

Este enfoque se puede mirar desde varios puntos de vista, dos de los cuales son útiles para nuestro análisis. En primer lugar, se puede percibir que es un tipo de argumentación que va más allá de las políticas de género y refleja un viraje respecto de formas de negociación de mayor confrontación, lo cual en términos de recursos económicos se relaciona con redistribución. La lógica de unos ganan y otros pierden se reemplaza por la necesidad de legitimar posiciones sobre la premisa de que la situación de todos mejora cuando se expande la base del terreno en disputa y no cuando lo que hay se reparte de

diferentes maneras. Esto es evidentemente preferible, salvo que no sea real y se transforme solo en un elemento de negociación poco transparente.

En segundo lugar, en temas como el de género, refleja su secundariedad en la corriente principal de la economía y de otras áreas de la política y la convivencia. La forma de negociación de la inclusión de acciones es mostrando que no implica costos para las decisiones y que aporta necesariamente en la misma dirección del *mainstream*. Al decir de los funcionarios de BM, la manera de incluir el tema de género es transformarlo en un "*business case*".

Esta forma de impulsar las políticas de género se puede detectar entre las y los expertos en género y feministas en relación a las políticas institucionales en el BM y en diferentes organismos internacionales y nacionales, en especial en aquellas en que la economía ortodoxa es la disciplina hegemónica. Parece una respuesta inteligente a las condiciones en que deben legitimar y negociar sus propuestas, a la vez que permite soslayar el tema de las relaciones de poder.

En todo caso, al interior del BM se pueden percibir diferentes grados de conciencia respecto del uso de este tipo de estrategia: usos ingenuos, usos cínicos, búsquedas inteligentes, y múltiples formas de resistencia (pasivas y activas).

Por otra parte, se pueden detectar claramente los aportes recibidos por el BM desde corrientes de pensamiento económico no ortodoxos. Las diferencias entre actores económicos no son ya siempre aceptadas como producto del funcionamiento racional del mercado sino que pueden ser producto de distorsiones que haya que corregir para producir una mejor asignación de recursos. Notablemente, en el caso de la familia, el Banco Mundial incorpora las críticas de la Economía Feminista respecto al supuesto de que los hogares son una unidad armónica con una única función de utilidad. Acepta explícitamente en sus documentos de posición que este supuesto de la economía neoclásica ortodoxa genera distorsiones en la asignación de recursos tanto al interior del hogar como de la economía en general. De esta manera justifica la consideración de aspectos de género en el diseño e implementación de proyectos.

Por otra parte, si la **inequidad** es producto del correcto funcionamiento del mercado, que retribuye menos a quienes merecen menos, o si no se puede demostrar que el mercado produzca distorsiones, estaría justificada. Este es, sin duda, un ámbito de disputa y también de diferencias poco manifiestas al interior del Banco que tiene diferentes enfoques según el nivel de abstracción y con que se lo trate y del plazo en el que se analicen los problemas.

En el Banco Mundial la pobreza debe ser tomada en cuenta como problema económico, y no sólo en el ámbito de lo social, en la medida que impide o retrasa el crecimiento económico. Pero también esto puede aparecer más claramente en relación al tema de la gobernabilidad y la estabilidad política y económica de los países. Aquí la consideración del análisis de género se hace muchas veces problemática.

La relación equidad de género-desarrollo, y la decisión de invertir en políticas de superación de la inequidad resultan claras sólo en algunos ámbitos. De manera sintética

podríamos decir que se plantea una actuación en este sentido cuando la inequidad está relacionada con situaciones "pre-modernas" que dan lugar a una serie de desigualdades evidentes y consistentes. El ejemplo usado permanentemente es el trabajo no remunerado asignado a las mujeres en la adquisición de agua o el acarreo de materiales para procurar la energía de los hogares. La ecuación allí es clara y hay formas modernas de solucionar este uso ineficiente del tiempo, que afecta la posibilidad de educación de las niñas, y por lo tanto a las mujeres y madres futuras, con secuelas en la salud por desconocimiento sobre el cuidado, y otros problemas en la misma línea de argumentación. Además, limita o imposibilita el trabajo remunerado de las mujeres, lo que reproduce condiciones de pobreza y es negativo para el objetivo de desarrollo.

Este es un razonamiento clásico, consistente, pero que no se aplica tan claramente a situaciones de pobreza que podríamos llamar "moderna", donde las decisiones de inversión no son tan claras ni indiscutibles en relación a alternativas. Qué es lo que tiene que ser dominio de los servicios públicos y qué pertenece al ámbito de lo doméstico, con qué costos y para quiénes, es lo que diferencia las situaciones de muchos de los estudios que se sustentan en estudios de caso de situaciones de extrema pobreza en países con desarrollo débil de los mercados, pero que no dan la pauta para la construcción de "business cases" para gran parte de los países latinoamericanos.

Es de hacer notar, que aún en las situaciones consideradas más evidentes y típicas de la perspectiva del BM, los y las funcionarios/as sostienen la dificultad para producir cambios en las mentalidades de los economistas. El tema se plantea públicamente como la necesidad de cambios en la cultura institucional, aunque la confianza en que esto ocurra de manera fluida y casi automática es cuestionada por las personas que trabajan en temas que no son de la corriente principal, así como se duda sobre la posibilidad de establecer incentivos institucionales para lograr los cambios, dado que "los cambios institucionales son necesariamente lentos".

Para que los proyectos consideren la inequidad de género, las y los funcionarios/as que trabajan en el tema de género mencionan los siguientes tipos de problemas:

- Falta de conocimiento y evidencia de la relación crecimiento-equidad de género para diferentes sectores y proyectos. Una parte sustantiva de los funcionarios/as consideran los temas de género como un conocimiento trivial del cual no hay nada que aprender.
- Los beneficios de la equidad de género resultan poco visibles y depende de diferentes visiones sobre el plazo en que se manifestarían.
- Sobrevaloración de los problemas macroeconómicos enfocados desde la economía convencional, aunque también de esta visión de los problemas micro.

A pesar de las limitaciones que se puedan destacar, existe consenso en el área de género del BM así como en el Consejo Consultivo Externo de Género que el Banco instaló a partir de la Conferencia de Beijing que *Engendering Development* y los documentos de estrategia adoptados constituyen un avance fundamental realizado en los últimos 5 años. Constituyen una semilla de cambio en la interpretación de la economía y visibiliza el aporte de las economistas feministas para permear la economía convencional, aunque sea incorporado de manera limitada.

Capítulo III

INTERACCIÓN ENTRE ORDEN ECONÓMICO Y ORDEN DE GÉNERO: UNA MIRADA HISTÓRICA

Introducción

El objetivo de este capítulo es presentar un panorama de la economía chilena en dos etapas fundamentales de la historia chilena del siglo XX, y analizar el impacto de las políticas económicas en la situación de las mujeres, a la vez que detectar las interacciones entre cambios en el orden económico y el orden de género en la sociedad chilena. La mirada histórica permite detectar lo que no se observa al interior de un régimen dado, en que las relaciones de género se naturalizan.

La primera etapa se refiere a la denominada de sustitución de importaciones, que abarcaría desde fines de la década de 1930 hasta principios de los años 1970. A la segunda, se le adjudica el nombre de período neoliberal, que se extendería desde 1975 a nuestros días. Sin embargo, es difícil delimitarlas y definirlos exactamente por lo que será necesario indagar, aunque sea someramente, en los antecedentes que dieron lugar a los grandes cambios operados en la economía y la sociedad del siglo pasado. Al mismo tiempo, es importante señalar diferentes periodos al interior de cada etapa para la mejor comprensión de la evolución económica del país.

Aunque no hay evidencias de una política explícita de industrialización hasta la década de 1930, esto no significa que no hubiera industrias con anterioridad, las que fueron favorecidas por eventos de distinto signo: unos que limitaron las importaciones¹⁰; otros que crearon excedentes producidos por el éxito exportador y que se utilizaron en la importación de insumos para producciones locales. Inclusive, en un contexto ideológico liberal, se registraron intervenciones estatales que algunos historiadores señalan como antecedentes del rol dirigente que el Estado asumió posteriormente.

La etapa neoliberal, en cambio, surge de manera nítida y coherente en un momento en el tiempo, una vez que se zanjó, a poco andar, la pugna al interior del gobierno militar que tomó el poder con el golpe de estado de 1973. Se podría decir que la decisión y la implementación de un sistema de mercado contrario a la intervención del Estado en la economía, se concreta por medio de una rígida política estatal que constituye una verdadera refundación de las bases de la economía chilena, que fue acompañada de períodos de crisis económica y política.

Sin embargo, la estricta ortodoxia cede en algunos aspectos a partir de la crisis de 1982, durante el mismo gobierno militar. Con la recuperación del sistema democrático en 1990, se producen cambios significativos en las políticas de gobierno. Pero el mundo se había transformado profundamente y las políticas de mercados abiertos ya eran parte constitutiva de panorama económico mundial. A la apertura unilateral que ya se había instalado, se

¹⁰ Algunos autores ubican en la guerra del Pacífico (1879-1884) como un impulso a la industrialización.

sumaron los tratados regionales y bilaterales. Por otra parte, cualquier posible desvío de la mantención de estrictos equilibrios macroeconómicos traía de vuelta los fantasmas de desbordes pasados, lo que dificultó el avance hacia la incorporación de consideraciones de otros campos de la política económica que son de importancia para el desarrollo de más largo plazo.

En las últimas décadas, se fue haciendo más claro que la organización económica tiene un correlato en las relaciones de género predominantes. Se tratará de mostrar que el orden de género y el orden socioeconómico están estrechamente interrelacionados, aunque el trabajo empírico se dificulta por la falta de información adecuada, que es el reflejo de la escasa importancia otorgada al análisis de estos temas antes de 1980.

Las políticas de sustitución de importaciones orientadas a la industrialización dan lugar a una organización del trabajo que incluye, como tipo ideal, una división sexual del trabajo, con las mujeres a cargo de las tareas reproductivas y de cuidado en el hogar y los hombres como sostén de la familia a través de su trabajo remunerado. La institucionalidad laboral y las políticas económicas y sociales se construyen alrededor de esa organización del trabajo y de ese tipo de familia, aportando a su consolidación.

Las crisis económicas y los drásticos procesos de ajuste, junto con la evolución social y política de las mujeres, ponen en cuestión ese orden de género. Los cambios en la organización de la producción, las crisis institucionales y la evolución social y cultural fueron erosionando ese orden en un proceso que no termina aún de consolidarse.

Las hipótesis que guiaron este estudio son las siguientes:

1. Existe una interacción entre el sistema de relaciones de género y el régimen económico
2. Durante el periodo de sustitución de importaciones se desarrollan políticas explícitas para constitución de una división sexual del trabajo, donde el hombre asumía el papel de proveedor y la mujer las actividades de cuidado familiar y de reproducción de la fuerza de trabajo.
3. El periodo de sustitución de importaciones se caracteriza por baja participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, junto con una activa participación en organizaciones sociales, conquista de derecho a voto y mayor educación.
4. Desde mediados de la década de 1970 se comienza a erosionar las bases de la división sexual del trabajo imperante. Las mujeres enfrentan la necesidad de obtener ingresos para sustentarse a sí mismas y a sus familias, a la vez que buscan mayor autonomía económica que les permita llevar adelante proyectos personales no subordinados.
5. El sistema de relaciones de género se encuentra en un período de transición que da lugar a contradicciones/tensiones en las políticas económicas y sociales, así como en la vida y bienestar de las personas.

A lo largo del texto, se relacionarán las características económicas más sobresalientes y su evolución, con los indicadores disponibles que muestren las formas de participación de las mujeres en la economía (entendida en un sentido amplio) y en la evolución de las

relaciones de género. No se trata sólo de analizar cómo cada una de las variables macroeconómicas afecta diferencialmente a hombres y mujeres, sino de intentar entender el proceso en su conjunto. Por otra parte, es necesario destacar que hasta bien avanzado el siglo XX la información económica que incorpore a las mujeres es escasa. Pero no es solamente que no existan datos sino que la invisibilidad de las mujeres estaba arraigada en la organización social y en la forma de conceptualizarla. Predominaba una visión "naturalista" del lugar que debían y podían ocupar las mujeres en la sociedad, aunque esta visión coexistió con el desarrollo de movimientos de mujeres que reivindicaron derechos democráticos y que, por lo tanto, cuestionaron la construcción de las relaciones de género imperante, sirviendo de antecedente y sustento para los cambios posteriores.

1. DEL DESARROLLO HACIA AFUERA A LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

1.1. La crisis del desarrollo hacia afuera

La crisis mundial de 1929 marcó el inicio de una nueva forma de concebir la economía en América Latina que se profundizó con las consecuencias para el comercio internacional de la Segunda Guerra.

La crisis también coincidió con el fin de un próspero ciclo dominado por las exportaciones de nitrato¹¹-que había prevalecido durante más de 40 años- cuando este mineral fue sustituido en el mercado mundial por su equivalente sintético, con la consecuente baja de los precios y de la demanda para el producto chileno. Este recurso natural alcanzó cifras superiores al 70% de las exportaciones chilenas, al 30% del Producto Bruto Interno y al 50% de los impuestos totales recaudados (el sector externo tenía una participación del 65% en la tributación total) (Meller, 1998:27).

Por otra parte, la producción y exportación de salitre estaba en manos de empresas extranjeras lo que permitía que la economía operara con bajos niveles de tributación interna, a la vez que daba lugar a una abundancia de recursos fiscales para aumentar el gasto. Meller (1998: 26) sostiene que este es un ejemplo de "síndrome holandés"¹², en este caso, por las consecuencias negativas del *boom* exportador en la disciplina fiscal. Según este autor, estas circunstancias acostumbraron a la sociedad chilena a bajos tributos, permitieron la importación de bienes de lujo para los beneficiarios de las exportaciones, el incremento del gasto fiscal y una importante expansión del empleo público. Al mismo tiempo esta estructura tributaria generaba inestabilidad interna dado que los ingresos estaban expuestos a las fluctuaciones externas de prácticamente un solo *item*. Algunos de estos problemas se mantuvieron durante el ciclo del cobre, desde los años de 1920 hasta la nacionalización en 1971.

¹¹ También llamado salitre, utilizado en la fabricación de explosivos y como fertilizante.

¹² Se refiere a las consecuencias generadas por el influjo masivo de divisas producido del descubrimiento de un recurso natural. La consecuente apreciación cambiaria desestimula la producción interna de bienes transables.

Esta situación también indujo a que el gobierno fuera adquiriendo un papel más activo en la economía, a pesar de la ideología liberal predominante, debido a la magnitud de sus ingresos tributarios, y a que invertía parte de los excedentes que quedaban en el país en infraestructura física, educación y salud. También se debe considerar que la producción y exportación primaria había dado lugar a un grado considerable de transformación local, creando núcleos fabriles, así como al desarrollo de servicios básicos y complementarios que requería la actividad exportadora. Estos factores adquirieron importancia posteriormente, en la etapa de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)

Un hecho relevante que muestra el impulso a la industrialización fue la formación, en 1887, de la Sociedad de Fomento Fabril (organismo gremial de empresarios industriales que continúa existiendo). Al año siguiente, esta misma asociación impulsó la creación de una Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, que dependió del Ministerio de Industria y Obras Públicas recién creado. Esta iniciativa fue la primera en formar mujeres para el trabajo industrial, y lo hizo buscando explícitamente una diferenciación de género, incluyendo la idea de que las mujeres tuvieran la alternativa de trabajar desde sus casas (Godoy 1995).

La gran recesión mundial de 1929 marcó el fin del llamado "desarrollo hacia afuera". Un informe de la Liga de las Naciones¹³ señaló que Chile fue el país más afectado por la crisis: las exportaciones se redujeron a la mitad y a un cuarto de su valor, mientras que las importaciones disminuyeron en un 80%. Según Aníbal Pinto (1973: 165) lo que se considera una etapa positiva del crecimiento en los años de 1940, apenas permitió superar la situación previa a la crisis. La dificultad en la recuperación se debió fundamentalmente a que coincidió con el fin del ciclo del salitre¹⁴, e indujo a la certeza de que la economía no podía seguir dependiendo de las exportaciones como motor de crecimiento.

Las consecuencias de los shocks externos, que ya venían desde la Primera Guerra Mundial provocaron escasez de productos importados y aumento de sus precios, lo que hizo rentable las inversiones en industrias sustitutivas. Aquello produjo una protección "natural" que más tarde se consolidó dando lugar a un fuerte cambio en la orientación de la política económica vigente antes de la crisis, buscando reducir la vulnerabilidad de la economía con un cambio de su estructura.

Dado que la producción de exportación se concentraba fundamentalmente en la minería, la participación laboral de las mujeres no se encontraba en estas actividades "de punta". Esto no significa que las mujeres no participaran en el trabajo mercantil. Ya en el Censo de 1895, con datos laborales adecuados a las definiciones actuales (Gálvez y Bravo 1992), se registra que las mujeres eran el 32% de las personas con profesiones, forma usada en la época para designar su medio de vida. Según se detecta en estudios de la época, una

¹³ Informe citado por Pinto (1973: 168)

¹⁴ Según Meller este efecto fue magnificado por el manejo macroeconómico excesivamente ortodoxo y dogmático, que mantuvo la convertibilidad plena y el patrón oro en momentos en que las reservas internacionales se agotaban y que trató de equilibrar el presupuesto fiscal cuando la fuente principal de la recaudación tributaria, el comercio exterior, se contrajo bruscamente (Meller, 1998: 48-49).

proporción importante de mujeres trabajaban remuneradamente en el hogar, en pequeños talleres y comercios, y para industrias a través del trabajo a domicilio (Caffarena 1924).

En los albores del siglo, el trabajo para el mercado pero realizado en el hogar constituía una parte importante de la producción en la actividad agrícola pero también en algunas actividades manufactureras y de servicios, lo que permitía la compatibilidad del trabajo con el matrimonio y el cuidado de los hijos para un sector de mujeres. Por otra parte, la preeminencia de la familia extendida, hacía posible compartir entre mujeres de varias generaciones las tareas de cuidado familiar y poder compatibilizarlo con el trabajo remunerado, también en los casos en que se desarrollaba fuera del hogar. Posiblemente esta sea una de las razones de que los censos del siglo XIX y de principios del XX mostraran una mayor tasa de participación de las mujeres en el trabajo que desde 1930, cuando crecen las actividades industriales de mayor escala. Sucedió ya lo que los estudios de género mostraron hacia fines de siglo XX, es decir, que algunos cambios tecnológicos redefinían la segregación sexual del trabajo y ciertas actividades femeninas se transformaban en masculinas (Cockburn 1985; Maruani 1993). Esto sucedió en Chile, por ejemplo, en la industria de la loza y la cerámica.

El servicio doméstico ocupaba una importante proporción de la fuerza de trabajo femenina (43% en 1930, Hutchinson 2000), con predominancia de las que residían en el lugar de trabajo. Estaba constituida mayoritariamente por mujeres solteras, muchas de ellas de origen campesino, pero también casadas, inclusive con hijos/as, cuando eran contratadas junto con sus maridos e inclusive sus hijas en diferentes funciones domésticas en los sectores de más altos ingresos.

Trabajaban remuneradamente las mujeres "que lo necesitaban", en su mayoría de sectores populares, mientras que la mujer de clase media constituía un sector pequeño dentro de la fuerza de trabajo femenina de principios de siglo. Estas se dedicaron especialmente a la educación y crecientemente a labores de oficina en los servicios complementarios a la minería de exportación. En el Censo de 1930 se registró que un 6% de la fuerza de trabajo femenina laboraba en profesiones liberales y un 10% en comercio. Este grupo podía incluir una diversidad de actividades, desde empleadas de comercio, pequeños comercios en las casas y comercio ambulante, dado que la forma de registro del censo no distinguía entre el trabajo por cuenta propia y el asalariado. Por este motivo no se puede distinguir entre el trabajo formal y el informal, ni el autoempleo.

La imagen de la mujer necesitada de protección se extendía al trabajo para el mercado, y se mostraba en la valoración social y moral de las profesiones. En ese período y por varias décadas aún, el trabajo en el servicio doméstico con vivienda en el lugar de trabajo era considerado más "decente" que el trabajo en fábricas, donde se suponía que trabajaban las mujeres que no eran tan ajustadas a las "buenas costumbres". Esto era mucho más estricto cuando se trataba de jóvenes que provenían de familias campesinas que migraban a las ciudades donde se las ponía al cuidado de la familia que la empleaba.

1.2. Chile: ¿un caso de desarrollo frustrado?

La contracción del sector externo implicó la reducción de su papel como fuente de ocupación y de demanda para los factores productivos disponibles; no se pudo seguir abasteciendo en la misma escalas de los bienes y servicios que se adquirirían con el producto de las exportaciones; resultó afectado el proceso de capitalización, se produjeron desequilibrios del balance de pagos y se deterioró el nivel de ingresos de gran parte de la población (Pinto 1973:173)¹⁵.

Las decisiones de política se orientaron a fortalecer las actividades independientes de la demanda externa con el propósito de crear empleos e ingresos que compensaran las restricciones de las exportaciones e importaciones; al mismo tiempo, se buscó que esto se tradujera en la provisión de los bienes y servicios que ya no se podían importar (o en liberar recursos para importar aquellos que eran imprescindibles como insumos de la producción local).

El marco conceptual de la ISI no se formalizó hasta los años 1950 aunque en Chile comenzó a implementarse en la década de 1930. Se había generalizado la idea de que la industrialización sería el motor de crecimiento, y que la protección a la industria era el mecanismo para alcanzarlo.

Meller describe la lógica de la época de esta manera: la ISI se autosustenta y genera automáticamente más ISI. "Se comienza con la producción de bienes de uso final (etapa fácil); luego, a través de los eslabonamientos (*linkages*) hacia atrás se incorpora la producción de insumos industriales, para finalizar con la producción de maquinaria y bienes de capital (etapa difícil de la ISI)" (Meller 1998:51). Los principales instrumentos que se utilizaron para lanzar el proceso fueron la protección arancelaria, incentivos tales como crédito barato y acceso especial a las divisas, e inversión pública en infraestructura¹⁶.

La lentitud en la recuperación económica y a la luz de la influencia del pensamiento keynesiano, se extiende la idea de que el Estado debía asumir un papel activo en el proceso productivo y en la promoción de las nuevas estrategias de desarrollo. En este contexto es que se crea, en 1939, la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), que propuso la formulación de un programa nacional de desarrollo y la asignación de recursos para actividades productivas. Además de la canalización de recursos hacia la inversión privada, creó grandes empresas estatales en sectores básicos como electricidad, acero y petróleo. En el período 1939-1954, la CORFO controlaba el 30% de la inversión total en bienes de capital (Meller 1998:58).

El proceso de crecimiento fue irregular. Los datos de CORFO muestran que el producto nacional bruto aumentó a una tasa de 4,1% en el período 1940-1954, lo que significó un

¹⁵ La primera edición del libro de Aníbal Pinto: *Chile: un caso de desarrollo frustrado* data de 1958 y utiliza información hasta mediados de la década de 1950. Las referencias que se hacen en el presente artículo son de la tercera edición, publicada en 1973.

¹⁶ Meller (1998: 52) presenta un largo listado de mecanismos utilizados: "Tipos de cambios múltiples, alta y amplia dispersión de aranceles, muchos impuestos y diferentes sobrecargas a las importaciones, licencias, cuotas y depósitos previos, listas de importaciones permitidas y prohibidas, subsidios implícitos y explícitos, excepciones y regímenes especiales, impuestos directos a las exportaciones y devoluciones de impuestos, reglamentaciones especiales para la inversión extranjera y los movimientos de capital relacionados..."

incremento del 2,3% por persona. El lapso de crecimiento más activo fue el de la Segunda Guerra Mundial. En tanto en estos años el producto aumentó a razón de 5,3% anual y 3,5% por persona, entre 1945 y 1954 sólo consiguió acrecentarse en 3,4% por año y 1,7% por persona (Pinto 1973:167).

En cuanto a la industria, la tasa de crecimiento anual de 4,4% durante la década de 1940 fue apenas superior a la del período 1908-1925 (3,5%). De todos modos, se produjo un cambio importante en la estructura productiva de la economía chilena que se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Contribución de los sectores económicos al Ingreso Nacional (%)

Período	Minería	Agricultura	Industria y Construcción	Resto
1925-1929	32,5	19,2	13,8	39,6
1948-1952	11,9	16,7	21,7	49,2

Fuente: Bitrán y Viveros, cifras CEPAL, citado por Pinto (1973: 174)

También cambiaron sustancialmente las importaciones, disminuyendo la proporción destinada a bienes de consumo en favor de las materias primas y los combustibles, pero con cierto estancamiento de la entrada de bienes de capital en términos relativos.

Cuadro 2
Composición de las importaciones (%)

	Bienes de consumo	Materias primas	Combustibles	Bienes de capital
1925-1929	43,9	16,6	5,8	33,7
1946-1951	30,1	29,9	12,9	36,1
1952-1954	25,1	26,1	13,6	34,6

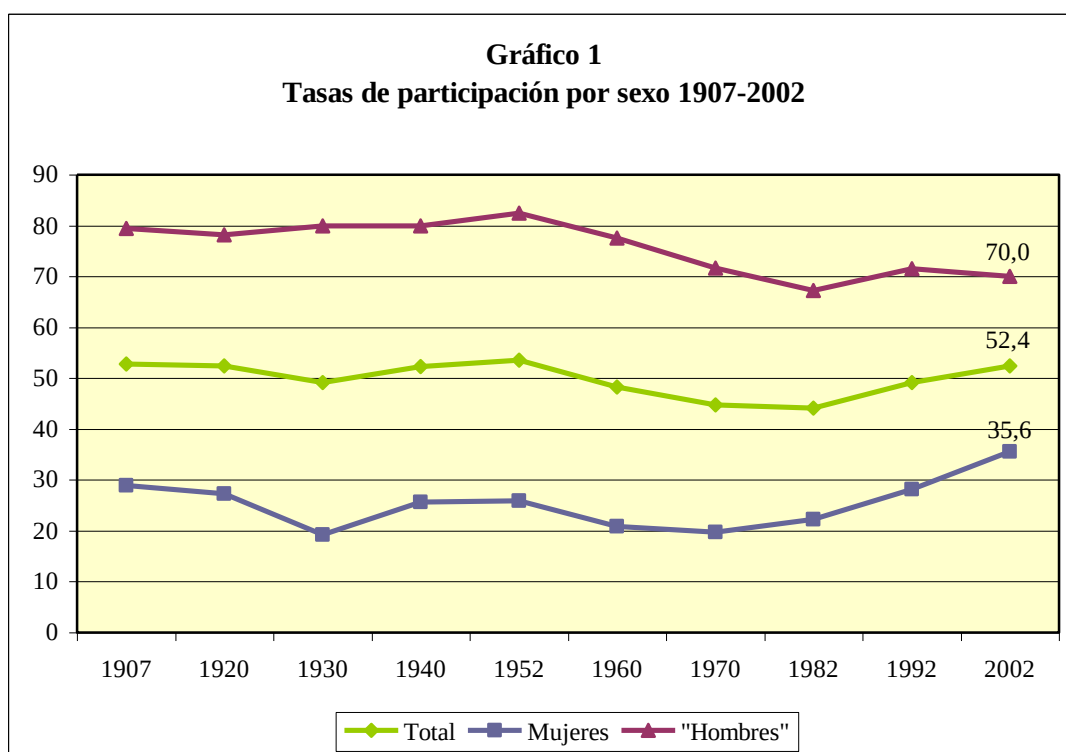
Fuente: Bitrán y Viveros, cifras CEPAL, citado por Pinto (1973: 176)

El cambio tecnológico y de organización de la producción desplazó a las mujeres de ciertas ocupaciones que pasaron a ser consideradas masculinas. La industria, por ejemplo, pasó de ocupar al 58% de las mujeres que se encontraban en la fuerza de trabajo, a 49,3 en 1930 y a 21,9 en 1949.

Por otra parte, la división del trabajo introdujo una disociación más nítida entre el hogar y el trabajo; la industrialización produjo un conflicto mayor en la mujer casada con la separación física entre el ámbito laboral y el de la reproducción. El cambio en la composición de las familias, con el aumento de los hogares nucleares, intensificó este conflicto dado que puso en la pareja -que en la práctica es lo mismo que decir en la mujer- mayor responsabilidad sobre los hijos que lo que ocurría en las familias extensas. El trabajo remunerado pasó a considerarse como algo pasajero en la vida de las mujeres, destinado a

las jóvenes y a las solteras, que eventualmente podía retomarse más tarde, si acaso se presentaban oportunidades laborales. Sin embargo, muchas mujeres de sectores populares se mantuvieron trabajando desde sus casas para las fábricas, en especial en la industria de la confección, la que tuvo un desarrollo considerable.

Se extendió la idea y legitimidad de la familia nuclear con el hombre como proveedor y la mujer dedicada exclusivamente al cuidado del hogar y la familia. No "tener que trabajar" era un símbolo de bienestar familiar. Hasta la década de 1960 la tasa de participación laboral fue disminuyendo, y recién después de 1970 se retoma el crecimiento de la fuerza de trabajo femenina (Gráfico 1). La legislación y las políticas sociales apoyaron esa división del trabajo, que también era consistente con la organización del trabajo remunerado y una modalidad de reproducción de la fuerza de trabajo consistente con esta organización.



El gasto del Estado se dirigía, por un lado, a la construcción de infraestructura, para hacer viable el crecimiento, a la salud y a la educación, las que partían de niveles muy bajos producto de la falta de protección social frente a magras condiciones de vida y de trabajo. Hacia 1940, por cada mil nacidos vivos, la cuarta parte moría antes de cumplir el primer año y casi la mitad antes de cumplir 9. Por otra parte, el 42% de los/as niños/as en edad escolar no concurrían a la escuela (Rosenblatt 1995).

El peso de la morbilidad evitable llevaba a la necesidad de invertir en el sistema de salud pero también en prevención básica. Las instituciones estatales de salud, educación y seguridad social se orientaron a estos objetivos a través de sus programas de mejoramiento de la asistencia a la población, a la vez que eran un mecanismo para la constitución de

relaciones de género que apoyaran sus políticas. Rosemblatt (1995) detalla los mecanismos que se usaron para construir el tipo de familia y el orden de género que pudiera asegurar una población sana, mejor educada y con la disciplina requerida para constituir una fuerza laboral productiva acorde con las políticas ISI. Por ello, los programas sociales se ocuparon tanto de lograr la dedicación total de las mujeres casadas al cuidado familiar en el ámbito doméstico, como a los hombres la responsabilidad por el sustento, a través del trabajo remunerado, así como de promover la estabilidad familiar.

Las mujeres recibían el apoyo de trabajadoras sociales que les enseñaban economía doméstica y el manejo apropiado del presupuesto familiar, así como a mejorar los estándares de higiene. Las historiadoras feministas han hecho importantes contribuciones al conocimiento de este período, analizando los documentos en los archivos históricos chilenos, mostrando los instrumentos específicos usados para promover la familia “ideal”. Inclusive se promovía el matrimonio y se rechazaban las convivencias bajo el supuesto de que el matrimonio estable mejoraba las condiciones de vida.

"Ser un proveedor confiable era el elemento central de las normas de comportamiento masculino establecidas por los aparatos estatales durante este período. Se les exigió a los hombres que no abandonaran a sus esposas e hijos, que pasaran sus ratos libres con sus familias y no gastaran su salario en las carreras o bares. Si los hombres actuaban como esposos y padres responsables se convertirían en trabajadores laboriosos y en buenos ciudadanos" (Rosenblatt 1995)

El Estado reconoció la necesidad de salarios familiares (es decir, que fueran suficientes para mantener a una familia) sólo para los hombres. Concebía a las mujeres como *no-trabajadoras* y, por ello, no tomó el tema de las oportunidades laborales para las mujeres, ni el problema de los bajos salarios que recibían. El empleo femenino se consideraba incompatible con la maternidad, pero protegía a las mujeres trabajadoras porque eran las que no tenían otra alternativa y, se esperaba que esto fuera algo excepcional. Los empleadores debían proveer salas-cuna cuando la empresa empleara 20 ó más mujeres¹⁷ para seguridad de los/as niños/as y también debían pagar parte del salario durante el permiso maternal, mientras que otra parte la cubría la Caja de Seguro Obligatorio.

Es importante destacar que la forma de interpretar e incidir en las relaciones de género en este período muestra la estrecha interrelación entre el orden de género y el orden económico vigente en cada momento histórico. Las políticas del gobierno no deben ser interpretadas meramente como de signo moralmente conservador, sino que trataban de construir una organización de la producción más moderna y una fuerza de trabajo productiva y sana acorde con las condiciones de la época. La división sexual del trabajo que se promovía era un medio para ello.

¹⁷ La Ley N° 3.186 de 1917 obligaba a los establecimientos, empresas o servicios industriales que operaban con 50 o más obreras mayores de 18 años, a mantener salas cunas anexas al trabajo para que la mujer pudiera dejar a sus hijos mientras trabajaba, y tendrían un espacio de tiempo para amamantarlos. En 1925 se redujo el número mínimo de trabajadoras de 50 a 20 y se incluyó también a los establecimientos comerciales.

Del mismo modo, la preocupación por introducir mejoras en la educación se basaba, en términos económicos, en la necesidad aumentar la productividad. Pero también se sustentó en un proceso de democratización del cual las mujeres no estuvieron ajenas. Las organizaciones de mujeres eran muy activas en este período; habían logrado votar en elecciones municipales pero recién lograron el derecho a voto a nivel nacional en 1949 y lo ejercieron por primera vez en las elecciones presidenciales de 1952. Los movimientos de mujeres además abordaron temas económicos como la desocupación y la inflación, pero frecuentemente lo hacían en su papel de esposas y madres de los trabajadores (Gaviola et al. 1986).

El ajuste de los años 1950

Aunque a primera vista la sustitución de importaciones parecía ir por buen camino, la situación del país se tornó crítica como consecuencia de dos áreas de problemas, no necesariamente excluyentes.

Por una parte, en el área productiva se podía constatar la baja diversificación de la industria. Esta concentraba fundamentalmente en alimentación, muebles, vestuario y calzado. La protección por aranceles y altas tasas cambiarias desincentivaban el aumento de la eficiencia dando por resultado bienes de consumo más caros que los producidos en otros países, incluidos los latinoamericanos (Collier y Sater 1998: 237). Pero, fundamentalmente, el problema fue la insuficiencia de otros incentivos e instrumentos de fomento a la productividad y suponer cierto automatismo en los efectos de la protección arancelaria y cambiaria.

Aunque la economía se orientara hacia el mercado interno, requería cada vez más importaciones para abastecer de insumos y bienes de capital a la industria, al mismo que tiempo que no se diversificaban las exportaciones. El gasto público, que era otro de los pilares de la ISI, también dependía, en importante medida, de los tributos generados por las exportaciones (Salazar y Pinto 2002).

Por otra parte, la inflación empieza a ser un grave problema que incluye tensiones políticas y sociales. Aníbal Pinto, quien escribía en esos años, sostiene que "desde los días del auge izquierdista¹⁸ hasta el presente [primeros meses de 1957], los flujos y reflujos de la inflación han estado claramente relacionados con los cambios que se suceden en el 'equilibrio de poder' y en las acciones y reacciones de los grupos sociales en pugna por modificar la distribución del ingreso". En otro párrafo señala que con la aplicación más que simplista de los preceptos keynesianos se creyó que un alza más o menos fuerte de los salarios no sólo mejoraría el ingreso real de los beneficiados sino que también acarrearía un incremento rápido de la oferta de bienes y servicios. También aquí, como ya señalamos, se puede observar el exceso de confianza en los automatismos de la economía. Como sostuvo Aníbal Pinto, los factores que explican que el proceso de crecimiento no sucediera de la manera esperada se relacionan con debilidades tanto políticas como de la organización productiva (Pinto 1973:203-204).

¹⁸ Se refiere al gobierno del Frente Popular que se inicia en 1938.

Ffrench-Davis, por su parte, afirma que las elevadas tasas de inflación de los años 1950 no eran más que el reflejo de una mala situación económica. El nivel de la actividad por habitante había permanecido estancado durante los últimos años; la industria fue incapaz de absorber los crecientes contingentes que se incorporaban a la fuerza de trabajo y la inversión no era suficiente para sostener un crecimiento satisfactorio de la economía del país. La agricultura no crecía y la inestabilidad de los precios de las exportaciones tradicionales se transmitió a la economía interna a través de shocks recurrentes de balanza de pagos.

La política expansiva, que se aplicó a través de mejoras salariales y apreciación cambiaria entre 1952 y 1953, se inició con un excedente de capacidad instalada, pero esta se agotó rápidamente. Las exportaciones habían disminuido por el aumento de la demanda interna y por el atraso cambiario, reforzado por el efecto negativo de los términos del intercambio de 1954. La tasa de inflación se empujó hasta cerca del 90%, y creció el descontento laboral con huelgas generales de adhesión masiva (French-Davis 1973 y 2003).

Enfrentado a esta crisis, el Gobierno decidió realizar un severo ajuste para lo cual recurrió a la asesoría estadounidense de la llamada Misión Klein-Saks. Se realizaron un conjunto de reformas al sistema cambiario y al régimen de importaciones, se restringió la oferta monetaria y el gasto fiscal, se introdujeron controles a los reajustes de remuneraciones, se suprimieron los subsidios a los bienes de primera necesidad y se eliminaron los controles de precios. Se suprimieron los subsidios a las empresas privadas y los controles de precios. También se reajustaron las tarifas de las empresas públicas, todo lo cual tenía el objetivo de mejorar la asignación de los recursos. Pero las reformas tuvieron efectos recesivos, la baja de las remuneraciones reales redujeron la demanda agregada y la inversión se mantuvo a niveles insuficientes.

El Gobierno populista (1952-1958)¹⁹ terminó con un ajuste cuyos costos fueron impuestos en mayor medida a los sectores trabajadores, con incremento en la desocupación y pérdida de poder adquisitivo (French-Davis 1973).

El nuevo gobierno que se inició en 1958²⁰, esta vez de tendencia conservadora, continuó con la política de ajuste con el objetivo de controlar la inflación, restringir el gasto público, abriendo parcialmente el mercado interno hacia el exterior, invitando al capital extranjero a invertir en diversos sectores y aumentando la primacía a los mecanismos de mercado. "Se buscó limitar el papel directamente empresarial del Estado, para que el sector privado asumiera una responsabilidad mayor, pero no se propuso un enfoque pasivo del Estado, sino más bien un modelo clásico keynesiano, en el cual el Estado actúa principalmente a través de la política fiscal, estimulando la inversión privada mediante el gasto público, procurando crear un clima de confianza, estabilidad y de expectativas favorables a mediano plazo" (Ffrench-Davis 2003:22).

¹⁹ Gobierno del Presidente Carlos Ibañez del Campo.

²⁰ Gobierno liderado por el Presidente Jorge Alessandri

Aunque se logró en un principio atenuar la inflación y reactivar el ritmo de crecimiento, no se logró una respuesta vigorosa de las exportaciones y la inversión. La política de cambio fijo que se había establecido para incentivar el ahorro y la inversión desembocó en un alto endeudamiento público y problemas de balanza de pagos. Esto provocó su abandono así como el programa de estabilización monetaria, y renacieron los problemas que se había intentado corregir (Salazar y Pinto 2002: 43).

Las mujeres, al tener la responsabilidad de administrar el presupuesto familiar, debieron incrementar la jornada de trabajo no remunerado para hacer rendir los ingresos aminorados por los ajustes tanto de las remuneraciones como de las tarifas de los servicios públicos. Los ingresos y precios también fluctuaban en términos reales por efecto de la inflación, la que constituyó una continua amenaza por largos períodos.

Todas las mercancías que pudieran ser producidas con el trabajo gratuito de las mujeres en el hogar reemplazaban a las adquiridas en el mercado; y las que no se podían elaborar, igualmente insumían más de su tiempo en la búsqueda de precios más accesibles. Esto ha sido una constante en Chile, en diferentes etapas del siglo XX.

Si el trabajo al interior del hogar se incrementaba, aumentaba el costo de oportunidad de trabajar remuneradamente, pero también hay que considerar que esto sucedía en un contexto en que pesaba fuertemente la “cultura de la domesticidad” para las mujeres basada en una rígida división sexual del trabajo construida socialmente como ya fue mencionado.

La tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo declinó entre los censos de 1952 y 1960 desde 25,6% a 20,9%, con reducción en cada uno de los tramos de edad. Los hombres también bajaron su participación laboral pero en este caso la disminución está concentrada en las edades mayores como consecuencia de las políticas de jubilación (Cuadro 3)

Cuadro 3
Tasas de actividad por edad y sexo 1952-2002

Grupos de edad	Masculina						Femenina					
	1952	1960	1970	1982	1992	2002	1952	1960	1970	1982	1992	2002
Total	81,3	77,5	71,2	73,5	71,5	70,0	25,6	20,9	19,6	24,2	28,1	35,6
12 a 14	13,3	11,8	5,8	-	-	-	5,8	3,9	2,3	-	-	-
15 a 24	78,8	75,1	63,2	56,3	51,8	42,9	31,8	27,6	23,6	23,2	24,9	27,1
25 a 34	96,9	97,2	96,7	94,6	90,2	89,0	29,4	25,9	27,7	33,9	36,6	49,8
35 a 44	97,2	96,4	96,8	95,0	91,4	91,5	27,6	22,4	23,8	29,9	37,3	46,1
45 a 54	93,7	90,9	90,9	86,4	84,7	86,4	25,6	20,4	20,3	23,9	31,5	43,4
55 a 64	88,2	80,6	77,2	67,7	64,8	68,3	21,0	15,3	13,4	13,4	17,8	26,0
65 y más	70,2	51,4	41,7	25,5	20,9	21,2	13,2	7,9	6,5	4,5	4,5	5,8

Fuente: Censos de población 1952, 1960, 1970, 1982, 1992, 2002

A partir de 1982 no se incluye dentro de la población económicamente activa a los/as menores de 15 años, debido al cambio en el concepto “edad de trabajar”.

El sistema de atención de salud era gratuito, pero tomaba como un dato la disponibilidad de las mujeres en el hogar para una amplia gama de cuidados de asistencia y prevención. Por otra parte, si bien la educación básica aumentaba su cobertura, y también era gratuita, la enseñanza pre-escolar no era extendida, lo cual incidía en las posibilidades laborales de las mujeres. Por lo tanto, el trabajo sin remuneración de las mujeres era un factor fundamental para amortiguar los efectos de las condiciones adversas de la economía, además del trabajo de generación de ingresos en las condiciones laborales que fueran compatibles con sus responsabilidades domésticas.

En 1952 el 26% de las mujeres ocupadas eran trabajadoras por cuenta propia y el 32% de la ocupación femenina eran empleadas domésticas. Había un 26% clasificado como artesanas, de las cuales el 65% eran modistas (Muñoz 1988).

En términos sectoriales, las mujeres se concentraban en los servicios (tal como siguió sucediendo con importantes cambios en la composición interna), aunque la ocupación industrial en era, a principios de la década de 1950, relativamente importante. En el caso de los hombres, la distribución entre sectores era más pareja y una alta concentración en el sector primario con importante peso de la agricultura. En el caso de las mujeres el sector primario era poco importante aunque la ocupación agrícola de las mujeres estaba subregistrada. (Cuadro 4). La urbanización todavía no alcanzaba el 60% de la población del país, pero hay que mencionar que la tasa de urbanización en el periodo 1940-1950 y 1955-1960 fueron las más altas del siglo.

Cuadro 4
Distribución de la PEA 1950-2000
por grandes sectores de actividad económica, según sexo (%)

Años	Primario			Secundario			Terciario		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
1950	40,7	8,1	32,9	31,1	26,5	30,0	28,2	65,4	37,1
1960	37,3	7,5	30,3	32,6	23,2	30,4	30,1	69,3	39,3
1970	29,1	6,8	24,1	32,0	19,8	29,3	38,9	73,4	46,6
1980	26,1	6,4	20,9	29,5	13,6	25,4	44,4	80,0	53,7
1990	24,3	5,9	18,8	29,9	14,8	25,4	45,8	79,3	55,8
2000	19,3	4,6	14,4	28,9	12,2	23,4	51,8	83,2	62,2

Fuente: OIT 1996. *Población Económicamente Activa 1950-2010*, Vol. III América Latina y las Antillas. Cuarta edición. Ginebra. y Base de Datos OIT Laborsta.

Un renovado intento de ISI

Los diferentes fracasos de los planes de estabilización llevaron a muchos a pensar que no se podría lograr la estabilidad ni el crecimiento sin cambios estructurales. El gobierno que asume en 1964²¹ se enmarcó en un programa denominado "revolución en libertad" y su eje continuó centrado en el mercado interno y la industrialización. Se podría decir que este es

²¹ Gobierno demócratacristiano encabezado por el Presidente Eduardo Frei Montalva.

el ejemplo más acabado en Chile de la política de industrialización por sustitución de importaciones. Hubo cambios en la estrategia, donde es relevante mencionar la mayor apertura a la inversión de capitales extranjeros resultante de evaluar que era imposible desarrollar industrias de mayor complejidad tecnológica sin su concurrencia.

Una de las transformaciones importantes en este período fue la reforma agraria cuyo principal objetivo era mejorar la producción agropecuaria, la que constituía un cuello de botella para el crecimiento y desequilibraba la balanza comercial. La reforma apuntaba a crear un empresariado capitalista y a incorporar al campesinado a la economía de mercado.

El Estado favoreció los sectores forestal y pesquero lo cual, junto con la reforma agraria, sentaron las bases para que se transformaran en sectores exportadores líderes en décadas siguientes. El Estado también fue clave en el desarrollo de la infraestructura básica relacionada con la electricidad y las telecomunicaciones (nacionales e internacionales) así como en el entrenamiento de profesionales que adquirieron capacidades tecnológicas y empresariales que serían fundamentales para el proceso posterior de expansión de las exportaciones (Meller 1998:59).

En la industria se trató de extender y profundizar la sustitución de importaciones focalizando la protección fiscal hacia la producción de bienes intermedios y de capital. Otra medida de fondo fue la "chilenización" de la gran minería del cobre adquiriendo el 51% de la propiedad que estaba en manos de empresas extranjeras. Esta era una forma de controlar las principales fuentes de captación de divisas. Pero al mismo tiempo se trató de diversificar las exportaciones y ampliar los mercados de destino a los que Chile accedía.

Cuando empezó este sub-período (en 1964), existía una tasa de inflación alta y la situación de la balanza de pagos era crítica. Para acelerar el crecimiento era necesario aumentar el ahorro nacional, disminuir la capacidad instalada no utilizada, bajar la desocupación y, en general, mejorar la eficiencia económica.

La inflación se redujo y se logró una sustantiva redistribución del ingreso: la participación relativa de los ingresos del trabajo en el ingreso geográfico aumentó de 45% en 1964 a 52% en 1970. Se diversificaron las exportaciones y se modernizó la industria, el sector rural y también el aparato estatal, con la creación de organismos como la Oficina Nacional de Planificación (Odeplan) y con recursos humanos más capacitados en el manejo técnico de la política económica. El principal problema sentido en aquél momento fue que la insuficiencia del crecimiento de la capacidad productiva, la que no alcanzó un ritmo acorde con los aumentos en las remuneraciones nominales. Por ello, persistían presiones inflacionarias subyacentes que no podían ser compensadas por mucho tiempo a través de los controles de precios (Ffrench-Davis 1973: 51-61 y 2003:27).

Cuadro 5
Indicadores macroeconómicos 1964-1970

	1964	1965	1969	1970
1. Índice del PIB (1970=100)				
a) Total	78,9	83,0	96,5	100,0
b) Por habitante	89,4	91,9	98,3	100,0
2. Índice del valor agregado industrial (1970=100)				
a) Total	78,8	83,8	98,7	100,0
b) Por habitante	89,2	92,8	100,6	100,0
3. Coeficiente de inversión	21,4	19,9	19,6	20,4
4. Tasa de desempleo	7,0	6,4	6,0	5,9
5. Tasa de inflación (dic. a dic.)	40,4	27,3	33,1	36,1
6. Precio real del cobre (centavos de dolar de 1977)	73,1	85,0	139,1	120,1
7. Superávit fiscal (%del PIB)	-4,0	-4,3	-0,8	-3,5
8. Balance en cuenta corriente	-312,8	-131,1	-185,4	-166,7
9. Saldo en balanza de pagos	-55,6	-108,2	269,8	233,3

Fuente: Ffrench-Davis, 1999

Es difícil y poco prudente separar lo social de lo económico: La redistribución del ingreso, a través de una política de remuneraciones tendiente a aumentar la participación de los asalariados en el ingreso nacional, es un objetivo social en sí mismo. Pero también era un instrumento de ampliación del mercado (en una estrategia de sustitución de importaciones donde el mercado interno era el motor de crecimiento, con un modelo productivo que podríamos llamar taylorista/fordista). Al mismo tiempo operaba como instrumento de legitimación en un sistema democrático donde los trabajadores y la clase media estaban organizados y activos. La ampliación de las oportunidades y el mejoramiento en la calidad brindada por la educación y la salud, fue tanto un objetivo social como el reflejo de necesidades productivas. La forma que adoptara el sistema educativo y de salud contribuía también a la redistribución del ingreso.

En 1970 ganó las elecciones una coalición de partidos de izquierda. "La política económica de la Unidad Popular²² puede ser visualizada alternativamente como la culminación de la estrategia de desarrollo hacia adentro, y por ende como la continuación de un ciclo que se venía desarrollando desde los tiempos de la Gran Depresión, o como una apuesta en favor de la reestructuración revolucionaria del sistema económico, tendiente a la sustitución ya no sólo de las importaciones sino del capitalismo en su conjunto" (Salazar y Pinto 2002: 47).

Otra manera de interpretar esta parte de la historia económica de Chile sería que la reestructuración se asume implícitamente para enfrentar el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, tomando el control de la inversión ("por la vía de la

²² La Unidad Popular estaba encabezada por el Presidente Salvador Allende, que gobernó entre septiembre de 1970 hasta el golpe militar del 11 de septiembre de 1973.

socialización de los medios fundamentales de producción") y contrarrestar la "huelga de inversiones" que amenazaba cualquier intento de redistribución de ingresos. Las expectativas de la población crecían rápidamente incentivadas por un clima de cambios sociales en Chile y en el mundo.

La intención de controlar el aumento de la capacidad productiva se realizó sobre supuestos políticos errados y se generaron los mayores desequilibrios económicos conocidos por Chile hasta ese momento. Se subestimó la capacidad de acción de la oposición económica y se sobrestimó la capacidad de control de las variables macroeconómicas.

Los responsables de la política económica concebían que la política de corto plazo debía ser funcional a la formación de una suficiente mayoría electoral como para lograr una base de apoyo sólida. Según Ffrench-Davis (2003) y otros autores, esto llevó a la aplicación de una política macroeconómica fuertemente populista, calificación que puede ser sustentada por la forma en que operó la política de corto plazo. Sin embargo, desde otro punto de vista, se podría decir que continuaba con lo que Aníbal Pinto calificó años antes de política keynesiana simplista²³, esto es, el incremento de la demanda interna por la vía de la redistribución del ingreso en favor de sectores populares sería suficiente para activar la producción y la inversión.

En un inicio se rebajaron tarifas de servicios públicos (provocando una disminución de los ingresos de las empresas estatales) y se aumentaron los salarios en el sector público que se financiaron con emisión del Banco Central. Dada la existencia de una brecha entre el PIB potencial y el efectivo, la oferta de bienes y servicios pudo responder con rapidez al incremento en la demanda. Esto redundó en un crecimiento de la demanda por bienes importados para la producción, con un tipo de cambio que se mantuvo congelado pero con suficiente existencia de reservas internacionales para financiar las importaciones (Ver grafico evolución de las importaciones). De esta manera no se provocaron en un principio presiones inflacionarias. Además, la nacionalización de la gran minería del cobre en 1971 permitió un aumento de los ingresos del gobierno que no tuvo efectos en la carga tributaria que afectaba a los agentes privados internos (Arellano y Marfán 1987).

El PIB creció en 1971 un 9% a un ritmo que duplicaba el flujo potencial, por lo que la brecha se cerró. Por otra parte, el atraso en las tarifas de los servicios públicos produjo pérdidas de ingresos fiscales, se produjo una gran expansión monetaria y no hubo respuesta de la inversión. De esta manera, los nuevos incrementos de la demanda agregadas fueron incompatibles con el ritmo de creación de nueva capacidad productiva. Mientras tanto, los equilibrios macroeconómicos del sector externo, fiscal y monetario se deterioraron aceleradamente. Esto coincidió, además, con el empeoramiento de los términos de intercambio entre 1970 y 1972 y por el corte de la entrada de capitales.

Se completó la nacionalización de la gran minería del cobre, se estatizó el sistema bancario, los grandes predios agrícolas, los monopolios industriales y de distribución y el comercio exterior, creando el área de propiedad social, que coexistía con las áreas de

²³ La coincidencia de políticas keynesianas y populistas fue quizás una constante en Latinoamérica.

propiedad mixta y privada. La producción descendió en 4,1% y 7,4% por habitante durante 1972 y 1973 respectivamente. Aunque la inversión decreció, hubo un aumento leve de la capacidad productiva, por lo que la baja de la producción registrada no fue el resultado de la destrucción neta de capacidad sino de una sub-utilización creciente.

La distribución del ingreso mejoró inicialmente pero se deterioró después por la hiperinflación²⁴ registrada en los meses anteriores al golpe militar y por la reducción de la producción. Los sectores de menores ingresos, sin embargo, tuvieron acceso a bienes subsidiados, lo que les permitió mantener sus conquistas en esos meses. El golpe militar del 11 de septiembre de 1973, junto con las profundas transformaciones en la economía mundial, dieron un vuelco a las formas de manejo de la economía.

Es importante destacar que a pesar de los desequilibrios que se producen en distintos periodos de la etapa de sustitución de importaciones y de los signos crecientes de su agotamiento, se llega a este momento de crisis con condiciones básicas de modernización del país. El peso del gasto social (ver Cuadro 6) se refleja en un mejor equipamiento de capital humano. Se producen grandes avances en educación, en el equipamiento de salud y estado sanitario de la población, especialmente la urbana que ya alcanzaba el 75% de la población del país. La expectativa de vida subió de 30 y 32 años (hombres y mujeres respectivamente) en la década de 1920 a 52 y 56 años en los 1950 y a 60 y 67 hacia comienzos de los años 1970 (Díaz 1988).

Por otra parte, se incorpora al mercado la mayor parte de la población en términos de consumo y de ampliación del mercado de trabajo, aunque sesgada por género. También hubo importantes progresos en la infraestructura física. Por otra parte, la reforma agraria permitió la modernización del agro en vastas regiones del país en términos productivos y de relaciones laborales.

Cuadro 6
Gasto social 1955-1972
(% del Producto Interno Bruto)

Año	Gasto social %
1955	14,9
1961	17,0
1963	16,3
1965	20,0
1967	20,1
1969	18,7
1970	19,9
1971	25,2
1972	25,8

Fuente: Arellano 1985

²⁴ Hay diferentes versiones del índice de precios al consumidor del periodo (Ver www.cep.cl/Cenda). Siendo las correcciones a la baja importantes para otros efectos, no cambian la caracterización del período como hiperinflacionario, en especial si consideramos la inflación de la época también como un fenómeno político. (Ver www.cep.cl/Cenda)

Se observan en este periodo tendencias que podrían considerarse contrapuestas en términos de relaciones de género, pero que no hacen más que reafirmar la complejidad de los cambios históricos, que hacen dejar de lado cualquier explicación lineal.

Como hemos visto las políticas de industrialización de este periodo significaron la construcción de políticas sociales y económicas que incentivaban la división sexual del trabajo con las mujeres a cargo del cuidado del hogar y la reproducción de la fuerza de trabajo en condiciones que requería esta etapa. Ello tiene consecuencias en la autonomía económica de las mujeres y dependencia de la presencia de un hombre proveedor del sustento familiar. Sin embargo, también consideraremos otros aspectos importantes en términos de relaciones de género que de diferentes formas y distintos momentos se relacionan con la equidad e igualdad económica.

La salud reproductiva fue abordada como un problema de salud pública para disminuir la mortalidad materna, incluyendo la muerte por abortos provocados que en gran medida se relacionaban con falta de un sistema de control de la natalidad apropiado. Esto también incidía en la mortalidad y morbilidad infantil, por la falta de espaciamiento adecuado entre embarazos. En 1967 se realizó un acuerdo entre el gobierno y la Asociación de Protección a la Familia (Aprofa) para la atención y distribución gratuita de anticonceptivos en los Servicios de Salud. Sin embargo, el sistema público no impuso el control de la natalidad como sucedió en otros países latinoamericanos. Por el contrario, significó que las mujeres adquirieran mayor libertad en sus decisiones, lo que se manifestó en una mayor participación en la fuerza de trabajo y en la educación superior.

La atención gratuita para la regulación de la natalidad, acompañada por la mejora del sistema de salud que permitió el control periódico de los embarazos, un fuerte aumento en los partos institucionales y el control gratuito de salud de los infantes, lograron bajar drásticamente la mortalidad materna así como la mortalidad y morbilidad infantil.

Las mujeres llegan en este periodo a tener la tasa de participación más baja del siglo, cosa que también sucede con los hombres pero por diferentes motivos. Tanto hombres como mujeres bajan su participación en el grupo 12 a 14, por la mayor escolaridad, y, en el caso de los hombres también baja significativamente en las edades mayores, por la implementación del sistema jubilatorio.

De acuerdo con el modelo hombre proveedor/mujer reproductora, la tasa más baja de participación de las mujeres se encuentra entre las casadas y convivientes, que apenas supera los 13 puntos, mientras que las separadas llegan a una tasa de 45 y las solteras están sobre el promedio de las mujeres (Cuadros 7 y 8).

Cuadro 7
Tasas de participación femenina por
estado civil 1970

Estado civil	Tasa participación
Solteras	26,2
Casadas/convivientes	13,2
Viudas	15,5
Separadas	45,1

Fuente: INE, Censo de Población y Vivienda 1970

Estado civil	Hombres	Mujeres
Solteras/os	34,2	55,8
Casadas/os-convivientes	62,0	31,6
Viudas/os	2,2	6,8
Separados/as	1,4	5,8

Fuente: INE, Censo de Población y Vivienda 1970

Interesa también analizar las tasas de participación de manera más desagregada por edad para poder detectar las tendencias que se estaban incubando. Se puede observar que en 1970 (ver Cuadro 3) los grupos de edad 25 a 34 y 35 a 44 aumentan su participación laboral, los que serán posteriormente los grupos de mayor crecimiento. El aumento de la tasa de participación en edades reproductivas anuncia cambios importantes en el comportamiento de las mujeres en el mercado de trabajo.

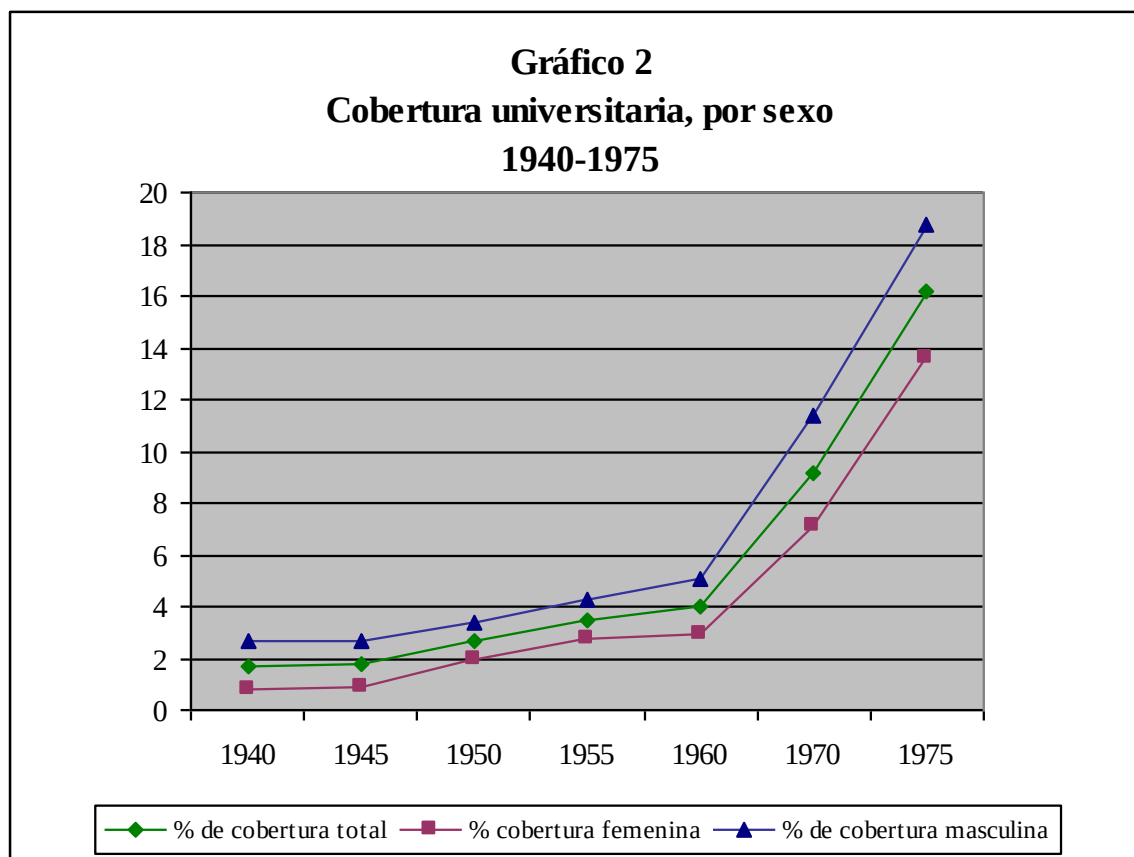
La cobertura mejoró en todos los niveles de enseñanza. En 1935 solo poco más de la mitad de la población de ambos sexos accedía a la enseñanza básica. Entre 1950 y 1970 se produce el mayor aumento de la matrícula de ambos sexos y a partir de 1970 está escolarizada toda la población en las edades correspondientes a la asistencia a la enseñanza básica. Se produce la disminución paulatina de la diferencia de acceso entre los sexos, llegando a diferencias mínimas en la cobertura (Rossetti 1988: 115).

En 1935 el acceso a la enseñanza media es reducida: alcanza solamente al 5,3% de los hombres y 4,1% de las mujeres de las edades correspondientes para cursarla. Entre 1935 y 1950 se abre un poco más a los hombres que a las mujeres pero a partir de 1955 esa tendencia se invierte y el acceso de las mujeres es algo mayor.

Cuadro 9 Cobertura de enseñanza media por sexo 1935-1975		
	Hombres	Mujeres
1935	5,3	4,1
1945	7,2	6,7
1955	10,6	11,2
1965	16,9	18,1
1970	30,4	35,1
1975	37,3	43,1
Fuente: Rossetti 1988		

La enseñanza universitaria era gratuita en este periodo, aunque esto no significaba que los sectores de bajos ingresos tuvieran acceso masivamente; en 1960 alcanzaba solo al 4%

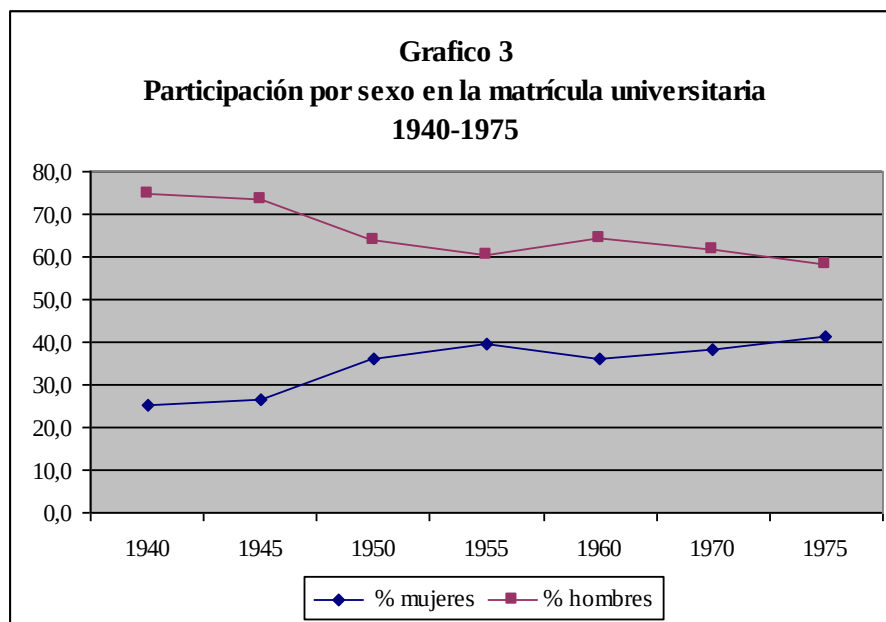
de la población de 20 a 24 años. Al final del gobierno de Allende, última etapa con políticas de sustitución de importaciones, la cobertura se había empinado al 16%²⁵.



La cobertura de hombres y mujeres se acercan tanto en la enseñanza básica como en la media. La cobertura universitaria, medida como la proporción de personas en edad entre 20 y 24 años que está matriculada en la universidad, aumenta 4 veces entre 1940 y 1970, pero en el caso de las mujeres aumenta 8 veces. A la vez la proporción de hombres y mujeres se acerca a una relación cuantitativamente más igualitaria. Sin embargo, en algunas universidades y carreras en los años de 1960 todavía la entrada de mujeres tenía cupos máximos²⁶.

²⁵ Por el formato de las cifras este dato se observa en 1975. Se verá más adelante la caída que se produce durante el gobierno militar.

²⁶ Esta información proviene de testimonios fidedignos, a pesar de lo cual no fue posible encontrar documentos oficiales que lo afirmaran explícitamente.



En el ámbito político podríamos considerar que este periodo significó una ampliación democrática a la que las mujeres no estuvieron ajenas. El lapso entre 1931 y 1949 fue de organización de las mujeres, cuando se movilizan para lograr el voto femenino. En 1952 participan por primera vez en una elección presidencial, pero a la vez se inaugura una etapa de “recesión” del movimiento de mujeres. En la década de los años 1960 las mujeres cobraron importancia como clientela electoral pero esto no las convirtió en sujetos políticos. La constitución de los Centros de Madres orientados a las mujeres de sectores de menores ingresos tiene la importancia de ser una instancia que las saca del aislamiento a las amas de casa pero están marcados por la ideología de domesticidad y de la asistencialidad femenina. Paralelamente se produce un aumento de la participación laboral de las mujeres de mayor educación que da lugar a tendencias contrapuestas de las mujeres de distintos sectores sociales.

Hacia fines de 1972 se empezó a trabajar en la creación de la Secretaría de la Mujer, orientada a lograr más oportunidades para las mujeres y crear políticas antidiscriminatorias. Aun sin un movimiento de mujeres de corte feminista, ciertas reivindicaciones de género se empezaban a hacer visibles en sectores que habían tenido acceso a la educación y el trabajo. Esta iniciativa no alcanza a conocerse ni a prosperar, y el golpe militar cambia radicalmente la orientación de la Secretaría a la vez que inicia otra etapa de alta actividad de movimiento de mujeres.

2. DEL NEOLIBERALISMO A ULTRANZA A LA REFORMA DE LAS REFORMAS

2.1. La intervención estatal para eliminar la intervención estatal

A pocos días del golpe militar del 11 de septiembre de 1973, un grupo de economistas entregó a la Junta Militar el documento que se conoció como "El ladrillo". Este documento

se empezó a elaborar algún tiempo antes del golpe por los que después fueron denominados como "los Chicago Boys"²⁷.

Desde fines de 1973 se desarrolló una disputa entre diferentes grupos de militares, algunos de los cuales eran de corte desarrollista, que aprobaban la intervención estatal en la economía. En 1975 finalmente se imponen los *Chicago Boys* con el especial apoyo del Gral. Pinochet.

Las políticas de ajuste estructural se aplicaron en Chile antes de que se hablara de ellas o se les diera ese nombre, y de que se formularan sus bases conceptuales. Como es frecuente en la historia, los problemas generan ciertas acciones sobre las que se puede construir marcos de pensamiento y posteriores nuevas acciones.

El inicio de esta etapa en Chile coincide con la segunda de las grandes crisis del siglo XX que se va gestando alrededor de una crisis de valorización del capital y de agotamiento de la organización taylorista/fordista. Esta crisis dio lugar a profundos cambios en las políticas económica y en el manejo de las economías, tanto en lo relativo a la organización de la producción, el trabajo, los mercados y los flujos internacionales de bienes y servicios así como de los financieros. Estos procesos se conjugaron con una revolución tecnológica que posibilita que las decisiones y actividades en cualquier lugar tengan repercusiones significativas en lugares muy distantes en tiempo real. Pero estas nuevas condiciones también disminuyen, y a veces anulan, la capacidad de toma de decisiones de parte de los estados nacionales y de los actores económicos.

El profundo rediseño del sistema regulatorio requirió una fuerte intervención del Estado y concentración del poder al interior del mismo, en especial en el contexto político chileno de la época.

Aunque el objetivo central era aumentar la competitividad de las empresas y asegurar la rentabilidad del capital, esto no significó, como es de suponer, igualdad de condiciones para todo el empresariado. Hubo perdedores y ganadores distribuidos según el lugar que ocuparan en la estructura económica del país y su relación con los mecanismos de protección de la actividad nacional existentes hasta ese momento. De esta manera también cambió la estructura productiva, con desaparición de empresas, transformación y surgimiento de otras. Esto, junto con otro conjunto de medidas, produjo gran impacto en la desocupación y en la configuración del empleo. Una importante proporción de mujeres trabajaba en industrias destinadas al mercado interno, como la textil y de confección así como en el empleo público que se redujo drásticamente. Posteriormente, se abrieron otros ámbitos de trabajo para las mujeres.

²⁷ Este documento fue publicado como libro en 1992. La siguiente es una cita de Sergio de Castro, uno de los economistas del grupo que fue un importante actor de las reformas y ministro de Hacienda del gobierno militar.

2.2. Neoliberalismo dogmático y neoliberalismo con pragmatismo: 1973-1981 y 1982-1989

En el primer periodo de esta etapa de reestructuración económica, se asientan las bases de la reforma de la manera más ortodoxa y con un fuerte peso ideológico. Esta se agotó y dio lugar a un período más pragmático a partir de 1982, que surgió frente a la urgencia de enfrentar la crisis de ese año. El poder del gobierno se debilitó y debió rectificar sus estrategias en varios sentidos.

Los cambios que caracterizaron la reestructuración, que en su mayoría se pusieron en marcha en el sub-período 1975-1981, configuró una nueva forma de manejo de la economía y se podrían resumir como sigue:

- Apertura comercial unilateral y liberalización de los movimientos de capital, poniendo fin a la etapa de desarrollo hacia adentro;
- Eliminación de controles de precios;
- Privatización de sectores y empresas que eran propiedad estatal abriendo oportunidades para el sector privado (nacional o extranjero);
- Cambio en el sistema tributario con reducción de la carga impositiva, en especial a las utilidades de las empresas;
- Reducción del gasto público, lo que implica el achicamiento del estado de bienestar y reducción de fondos para políticas sociales;
- Mercantilización de servicios públicos por la disminución del gasto fiscal, con incremento de los costos que deben ser sustentados por las familias, tanto financieramente como a través del trabajo no remunerado en el hogar;
- Reducción de los costos laborales por la vía de la disminución de las cargas sociales de costo para las empresas;
- Abandono de las políticas de pleno empleo y disminución del derecho a subsidio de desocupación;
- Desregulación de las formas de contratación de manera permitiendo una mayor inestabilidad laboral;
- Los sistemas de seguridad social sustentados en el reparto solidario se convierten en sistemas basados en la capitalización individual, con el consiguiente aumento de la vulnerabilidad personal.

Las exportaciones aumentaron como resultado de una fuerte devaluación de la moneda, junto con la existencia de capacidad instalada exportadora generada en años precedentes y la fuerte reducción de la demanda interna. Pero la inflación, que fue una de las primeras preocupaciones, siguió en niveles muy altos, fundamentalmente porque se operó con la fórmula más ortodoxa, es decir, la disminución de la demanda agregada vía control monetario. En lugar de disminuir la inflación, esa contracción de demanda llevó a la caída del nivel de actividad, llevando a una alta subutilización de la capacidad instalada.

Se produjo una brusca caída del PIB, disminución de salarios, del empleo y quiebras, junto con desaliento a la formación del capital. Pero al ser muy fuerte la recesión inicial, la

recuperación se pudo sostener a pesar del bajo crecimiento del PIB potencial (ver Cuadro 10)

Cuadro 10
Crecimiento, equilibrios macroeconómicos y macrosociales 1973-1981

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1974-1981
Indicadores de crecimiento										
1. Crecimiento del PIB (%)	-4,0	5,5	-16,6	4,2	8,5	6,3	7,7	5,8	5,1	3,0
2. Crecim. capacidad productiva (%)	0,9	0,8	2,6	1,8	1,1	1,4	1,9	2,4	3,2	1,9
3. Tasa de inversión (% PIB)	15,6	18,4	16,7	13,8	15,2	16,5	17,7	20,9	23,2	17,8
4. Crecimiento exportaciones (%)	2,9	46,4	2,5	24,3	12,0	11,8	14,2	14,5	-9,0	13,6
Equilibrios macroeconómicos										
5. Brecha Y/Y*	7,3	3,0	21,1	19,3	13,4	9,3	4,1	0,8	-1,0	8,8
6. Inflación (%)	606,1	369,2	343,3	197,9	84,2	37,2	38,9	31,2	9,5	138,9
7. Balance cuenta corriente (% PIB))	-2,8	-1,9	-6,8	1,5	-4,1	-7,1	-5,7	-7,1	-14,5	-5,7
8. Balance fiscal (% PIB)	-10,5	-6,6	0,0	3,0	0,9	2,2	5,2	5,5	2,9	1,6
Equilibrios macrosociales										
9. Salario promedio (1970=100)	82,0	64,8	62,0	65,0	71,0	75,0	81,8	88,9	96,8	75,7
10. Desempleo (% de F. de T.)	4,8	9,1	17,6	21,9	18,9	18,0	17,3	16,9	15,1	16,9
11. Distr. del ingreso (Q5/Q1)	10,5	9,9	12,9	16,1	15,9	14,8	14,3	15,0	15,8	14,3

Fuente: Ffrench- Davis y Stallings, 2001

En 1979, cuando se había logrado superávit fiscal, se estableció un arancel parejo del 10% y se congeló el tipo de cambio. Se esperaba controlar la inflación anclando la economía nacional al ritmo de la inflación internacional. Esta política se apoyó en un enorme endeudamiento externo, facilitado por los "petrodólares". Al decir de Ffrench-Davis, "una vez más en la historia económica de Chile se desestimó la gravedad de otros desequilibrios macroeconómicos gestados durante la estabilización del nivel de precios, descuidándose el equilibrio externo y la inversión en capital físico y humano. Desde 1979, el tipo de cambio real perdió un tercio de su poder adquisitivo, la deuda externa se duplicó, el auge exportador retrocedió en 1981-82 y el déficit en cuenta corriente se empinó a 21% del PIB de 1981" (2003: 35). En 1982 el PIB de Chile cayó en 14%, la mayor caída de América Latina durante esa crisis. Se requirieron varios años de recuperación para que, recién en 1989, se llegara al mismo nivel de PIB per cápita existente antes de la crisis.

Esta crisis generó quiebras masivas en la agricultura, la industria y la construcción. Se generalizó el descontento y se amplió la oposición al régimen sumando sectores que antes lo habían apoyado. En un clima de creciente descontento y con debilitamiento del poder del gobierno se hicieron varios ajustes, entre otros, sucesivas devaluaciones, reintroducción de cierta protección arancelaria, regulación más estricta del sistema financiero, internamente y respecto de los flujos internacionales, renegociación del crédito externo, ayudas financieras al sector privado y estatización de la deuda privada.

Los empresarios presionaron para que el gobierno adoptase una estrategia reactivadora con creación de subsidios y sesgada hacia los sectores de altos ingresos, mientras que continuó

con una política dura hacia los sectores populares. Se produjo una reactivación pero, al mismo tiempo, el año 1987 fue el de peor distribución del ingreso desde que existen estadísticas al respecto (Ffrench-Davis 2003) (Ver distribución del ingreso en cuadros 10 y 11).

Cuadro 11
Crecimiento, equilibrios macroeconómicos y macrosociales 1981-1989

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1982-1989
Indicadores de crecimiento										
1. Crecimiento del PIB (%)	5,1	-13,8	-0,4	8,1	1,3	5,7	5,7	7,4	10,0	2,7
2. Crecim. capacidad productiva (%)	3,2	5,0	2,5	1,7	1,9	2,5	2,6	3,2	3,6	2,9
3. Tasa de inversión (% PIB)	23,2	15,8	13,7	16,3	17,7	17,1	19,6	20,8	24,5	18,2
4. Crecimiento exportaciones (%)	-9,0	4,5	0,1	2,2	12,4	10,1	6,7	11,6	16,1	7,8
Equilibrios macroeconómicos										
5. Brecha Y/Y*	-1,0	17,0	19,4	14,3	14,8	12,1	9,5	5,8	0,0	11,6
6. Inflación (%)	9,5	20,7	23,1	23,0	26,4	17,4	21,5	12,7	21,4	20,8
7. Balance cuenta corriente (% PIB))	-14,5	-9,5	-5,7	-11,0	-8,8	-6,7	-3,6	-1,0	-2,5	-6,1
8. Balance fiscal (% PIB)	2,9	-2,3	-3,0	-3,5	-3,7	-0,8	1,9	1,0	1,5	-1,1
Equilibrios macrosociales										
9. Salario promedio (1970=100)	96,8	97,1	86,5	86,7	83,2	84,6	84,3	89,8	91,6	88,0
10. Desempleo (% de F. de T.)	15,1	26,1	31,3	24,6	21,7	17,3	13,8	10,5	7,9	19,2
11. Distr. del ingreso (Q5/Q1)	15,8	18,5	17,0	17,8	17,7	18,0	22,5	19,0	16,8	18,4

Source: Ffrench- Davis and Stallings, 2001

Hubo crecimiento de la demanda agregada resultante de hechos internos y externos: expansión monetaria, reducción de la tributación, rebaja arancelaria y atraso en el tipo de cambio, abarataron las importaciones; y mejoró el precio del cobre en el mercado internacional. La recuperación también se apoyó en la utilización de capacidad instalada ociosa la que cuando se agotó generó un aumento de la tasa inflacionaria en 1989 al doble de lo que había sido en el año anterior.

Las tasas de crecimiento económico promedio de cada uno de los dos subperíodos analizados llegan a 3% y 2,9%, respectivamente. Los bajos promedios se pueden asociar a las graves crisis de 1975 y 1982, a la gradualidad de los procesos de recuperación. Las altas tasas de subutilización de la capacidad instalada, desalentaron la formación de capital que fluctuó alrededor de un promedio del 18% en ambos subperíodos.

Uno de los aspectos importantes que sería importante analizar con mayor profundidad, es la transformación de la política fiscal y su dimensión de género, la que no ha sido estudiada en Chile hasta el momento. Sin embargo, es conocido que el impuesto a la renta es de cálculo individual, por lo que no tiene el efecto de desestimar el trabajo de las mujeres que tiene cuando la base del impuesto es familiar.

En esta etapa se implementó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que resultó de la simplificación del impuesto a las ventas, y se fijó en 20%. Otra medida fue la reducción de

los impuestos a la renta, reduciendo la tasa marginal y se ampliaron los tramos de ingreso para cada tasa. Los ahorros fueron excluidos de la base de tributación y también se eximieron algunas inversiones financieras. Es decir que la reforma tuvo características regresivas dado que enfatizó la tributación indirecta por sobre la directa. Sin embargo, hay que destacar que el sistema tributario chileno ya incluía un alto porcentaje de tributos indirectos. En 1969, el 59% de la recaudación correspondía a este tipo de impuestos, cuando la carga tributaria –excluida seguridad social– representaba el 20% del PIB (Arellano y Marfán 1987).

2.3. Costos para las mujeres y cambio en las relaciones de género

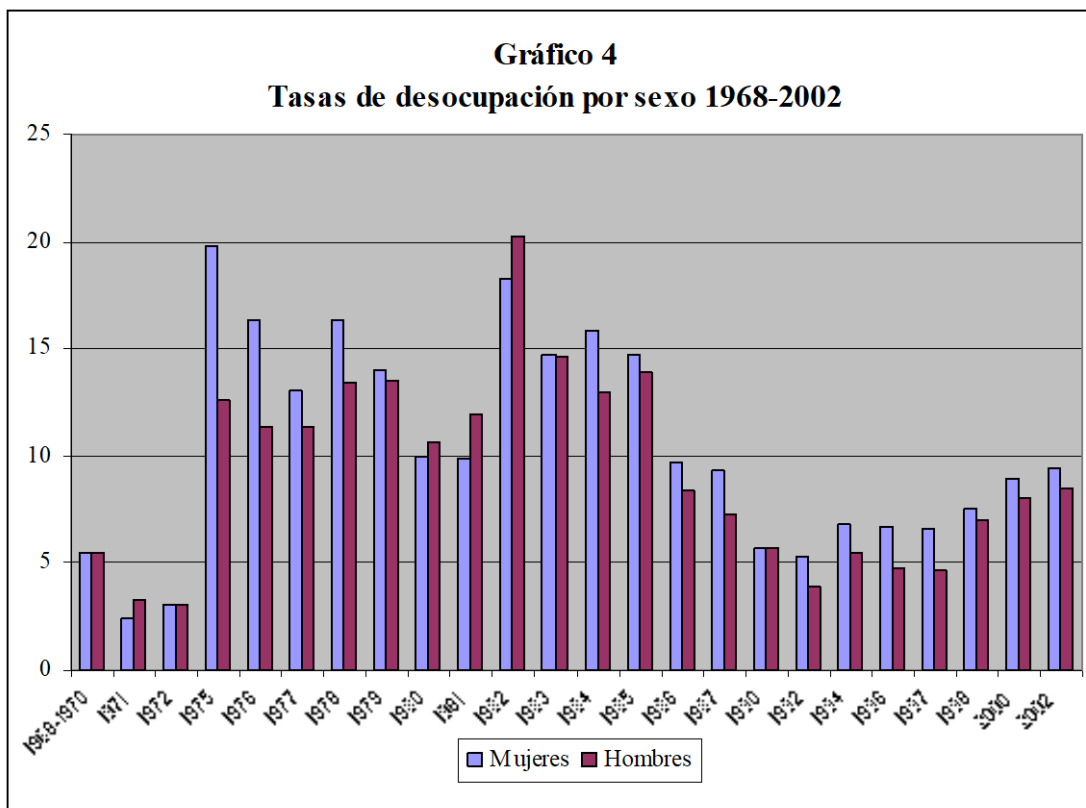
Las mujeres conservaron derechos laborales propios, por las mismas razones por las que se instalaron en un comienzo, es decir, porque con el retroceso hacia el conservadurismo en las relaciones sociales y vida cotidiana, se siguió reproduciendo la idea de que el trabajo remunerado de las mujeres era algo excepcional. Este retorno conservador fue un problema extendido a nivel mundial, pero en Chile estuvo sustentado por organizaciones estatales o para estatales con acciones dirigidas específicamente a las mujeres, que también incluían labores generadoras de ingresos. (Munizaga 1988).

Sin embargo, la legislación se alejó una vez más de la realidad y esto por dos motivos. Por una parte, la suspensión de derechos sindicales dificultó en gran medida el ejercicio de los derechos laborales, junto con el temor al desempleo como consecuencia de un reclamo. Y por otra, crecieron las inserciones laborales precarias que no daban lugar a ninguno de los derechos. Estos problemas afectaron al conjunto de los trabajadores, pero las mujeres fueron principalmente perjudicadas en relación a los derechos ligados a la maternidad y frente a la discriminación laboral; en el caso de esta última no contaba con legitimidad siquiera al interior de las organizaciones sindicales existentes.

El alto desempleo que en diferentes grados se mantuvo todo el período y la disminución del salario real de grandes sectores de la población (ver Gráfico) llevaron a muchas mujeres a buscar ocupación remunerada. Se mantenía la idea de excepcionalidad basada en la coyuntura, que en parte se podía fundamentar en ese momento por la precariedad e inestabilidad de los trabajos que lograban realizar. Se observó en diversos estudios de la época que las mujeres tenían, en especial durante las crisis de desempleo, una flexibilidad mucho mayor que los hombres para adaptarse a los trabajos que se pudieran conseguir, sin la preocupación masculina de trabajar en su propio oficio. La motivación de sostén de emergencia de la familia suele ser mucho más fuerte en las mujeres.

En este proceso se fue generando una contradicción entre la visión conservadora del papel de la mujer en la sociedad y la situación económica. Una investigación de Rosales (1979) muestra que el comportamiento de las mujeres de los sectores de menores ingresos era contracíclica, mientras las de ingresos medios y altos era procíclica, revelando en todos los casos, un comportamiento de fuerza de trabajo secundaria. La tasa de desocupación de las mujeres podía ser mayor o menor que la de los hombres en la medida en que muchas de ellas se retiraban de la fuerza de trabajo y pasaban a la categoría de "inactivas". A partir de 1984, las tasas de desocupación femeninas se ubicaron por encima de las tasas masculinas, lo cual se mantiene hasta la actualidad. Es decir, que se observa un cambio de la visión de

las mujeres sobre de sí mismas como fuerza de trabajo secundaria, que es paralela al aumento en las tasas de participación. Al mismo tiempo muestra las menores oportunidades de empleo que ellas tenían y siguen teniendo frente a expectativas crecientes (Ver gráfico 4)



Pero el problema de la disminución de ingresos o el desempleo masculino no fue el único problema. La mercantilización de los servicios públicos requería no sólo compensar ingreso faltante sino aumentarlos. De todos modos esto era insuficiente, no exclusivamente en los sectores de bajos ingresos sino también en los de ingresos medios. Por ello, las mujeres aumentaron al mismo tiempo el trabajo doméstico no remunerado en el hogar y en espacios colectivos, como fueron las "ollas comunes" y otras estrategias de supervivencia, no solo en actividades femeninas, sino que incluyeron la reparación y construcción de viviendas con técnicas alternativas.

La posibilidad de contar con servicios de apoyo para el cuidado infantil era muy limitada. Algunos trabajos flexiblemente precarios eran la solución para poder atender paralelamente a los hijos. El cuidado a los enfermos también creó una mayor carga para las mujeres por el deterioro del sistema público y por las crecientes exigencias que se fueron estableciendo para limitar la entrega de servicios gratuitos.

Se puede afirmar, por lo tanto, que el trabajo doméstico y de cuidado realizado por las mujeres no sólo no disminuyó con el trabajo remunerado, sino que aumentó considerablemente dado que los programas de ajuste significaron la transferencia de costos

desde el mercado a los hogares. Como dice Benería (1995) el factor oculto de equilibrio es la habilidad de las mujeres para absorber los *shocks* de estos programas a través de más trabajo o de hacer rendir los ingresos limitados. Entonces, ellas se ven afectadas por el proceso no sólo como miembros de los hogares y grupos sociales desfavorecidos, sino también desde su posición en las relaciones de género, dado que durante estos procesos no se ha podido detectar una redistribución significativa del trabajo familiar²⁸.

A pesar de la sospecha de una cierta sub-representación de las mujeres en las estadísticas laborales debido al tipo de inserción laboral, especialmente en aquellos no reconocidos por las mujeres mismas, se registra un crecimiento notorio de la participación en la fuerza de trabajo, como se puede observar en el Gráfico 1 y Cuadro 3 ²⁹.

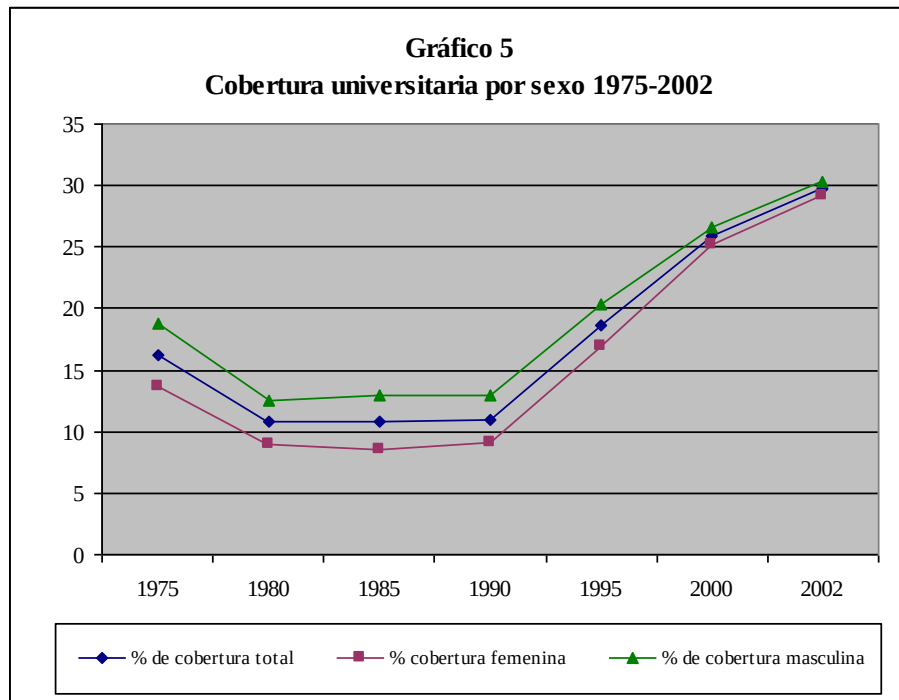
La participación cuantitativa de las mujeres en la educación no retrocede. El problema era más crucial era el de las oportunidades por estratos socio-económicos en los niveles de enseñanza secundaria y superior, y también las diferencias según lugar de residencia, urbana o rural. Sin embargo, las razones por las que niñas y niños de sectores de menores ingresos tenían acceso irregular a la educación eran diferentes: las niñas para realizar trabajo doméstico o de cuidado de hermanos/as menores mientras la madre salía a trabajar, y los niños, para entrar más tempranamente al trabajo para aportar ingresos

En términos cualitativos, quizás lo más importante fue el aumento de la diferenciación social en relación a la calidad de la educación escolar, con un retraso relativo de los establecimientos educacionales que pertenecen al sistema público, en especial en las comunas de menores ingresos. Este problema repercute en el desarrollo educacional hasta la actualidad, por lo que lo analizaremos hacia el final del documento.

En cuanto a la enseñanza universitaria se puede observar un estancamiento de la cobertura. El año 1975 era todavía el reflejo del fuerte aumento producido entre 1970 y 1973, período en que se duplicó la matrícula universitaria total. En 1975 ya había bajado y la cobertura siguió disminuyendo hasta alcanzar niveles apenas superiores a los de 1970. Durante este periodo se crearon una gran cantidad de universidades privadas y se organizó un sector de educación terciaria no universitaria de orientación técnica con estudiantados diferenciados respecto de las universidades. Mientras tanto, la proporción de mujeres en la matrícula se estancó en el período 1975-1990 (Ver Gráfico 3 y 5).

²⁸ Según una encuesta realizada en Santiago a trabajadores y trabajadoras de tiempo completo en empresas industriales, el 55% de ellas dedicaba 3 y más horas diarias a las tareas domésticas, durante los días de semana y el 64% dedicaba 7 y más horas durante el fin de semana. A la vez, un 41% de los hombres declaraba no dedicar ninguna hora (Gálvez, 1989).

²⁹ También interesa mencionar que la Encuesta Nacional de Empleo tenía una mejor captación del empleo femenino que los Censos, pero no existen series que cubran todo el periodo bajo análisis. El subregistro de los Censos ha tendido a corregirse en los años posteriores.



La salud tiene cambios tendenciales positivos y no presentan fluctuaciones a corto plazo, dado que son procesos de largo plazo. Así, se puede observar el descenso de las enfermedades infecciosas como causa de muerte en ambos sexos³⁰, y las provocadas por el parto y pauperio, que son las causales más ligadas a las malas condiciones de salud y asistencia médica primaria. La esperanza de vida al nacer subió de 32 años en 1920 a 54 años en el período 1950-1955, a 64 en el período 1970-1975 y a 72 años en el periodo 1985-1990. En este último tramo, fue de 75 años para las mujeres y 68 para los hombres (Ver Cuadro 12).

Cuadro 12
Esperanza de vida al nacer

Periodo	Hombres	Mujeres
1919-22	30	32
1950-55	52	56
1970-75	60	67
1985-90	68	75
1992	71	77
2002	73	79

Fuente: 1919 a 1990: Díaz 1988. 1992 y 2002: INE, Censos de Población.

³⁰ A pesar del descenso, la muerte por enfermedades infecciosas triplicaba la tasa de Suecia para el caso de las mujeres y la cuadruplicaba en el caso de los hombres.

Los cambios en los sistemas jubilatorios y de salud previsional fueron los cambios más profundos de la política social del periodo 1975-1989, cuyos problemas subsisten en gran medida hasta la actualidad.

En el sistema de jubilaciones, se crearon fondos de pensiones basados en la capitalización individual en reemplazo del basado en el reparto solidario. El sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) empezó a regir a partir de 1981. Las personas que ya estaban inscritas en el sistema vigente hasta ese momento, podían optar por permanecer en él o cambiarse, pero no existía la opción para las que se incorporaban a partir de la puesta en vigencia. Uno de los propósitos fundamentales que guió la creación de este sistema fue la ampliación del mercado de capitales de administración privada.

Como es fácil imaginar, los sistemas de capitalización individual perjudican más a las personas con mayor inestabilidad y/o interrupciones en su vida laboral y las que reciben menores ingresos. En ambos casos se encuentran las mujeres en promedio, a lo que se suma su más alta esperanza de vida, por lo que un menor capital acumulado, debe repartirse en mayor número de años.

El sistema de salud previsional es fundamentalmente un sistema de seguro, es decir que los servicios dependen del pago mensual que cada persona esté en condiciones de hacer y el costo varía según los niveles de riesgo que presente cada **individuo**. Las mujeres son las que presentan mayor nivel de "riesgo" desde la adolescencia hasta el fin de la edad reproductiva, a partir de la cual se van acercando los riesgos en comparación con los hombres hasta que estos las superan en las edades mayores. Durante la edad reproductiva, el costo de los diferentes "planes de salud" de las mujeres triplican al que se aplica a los hombres. Y, dado el alto costo que estos tienen, muchas mujeres que no planean tener hijos en un determinado período, aceptan renunciar a la atención médica en caso que el embarazo y parto se produjera.

Sigue existiendo un sistema público que es gratuito solo en el caso en el caso que se pueda demostrar indigencia. Para los y las trabajadores/as con contrato de trabajo, la afiliación a un sistema de salud es obligatorio, con opción entre el sistema privado de instituciones de salud previsional (Isapre) y el Fondo Nacional de Salud (Fonasa). En ambos casos es de cargo del/a trabajador/a y se hace efectivo a través de un descuento que realiza el empleador sobre la remuneración.

Un aspecto que interesa señalar es que como parte de la institucionalidad laboral, existe en Chile el derecho a licencias maternales pagadas de 18 semanas (6 semanas antes y 12 semanas después del parto), para todas las mujeres que cumplan con los requisitos de afiliación y contribución al sistema de seguridad social, tanto en empleos formales como independientes. También en estos casos existe el derecho a licencia pagada para el cuidado por enfermedad grave de hijos/as menores de un año que se extendió alternativamente al padre en 1991. Si bien en teoría las trabajadoras sin contrato de trabajo y las independientes tienen derechos maternales, en la práctica la mayoría de ellas no cumplen los requisitos exigidos, dado que implica un costo que estas trabajadoras no están, en la gran mayoría de los casos, en condiciones de solventar.

Antes de las reformas, las licencias maternales eran pagadas con recursos provenientes de aportes tripartitos (Estado, empleadores y trabajadores). Con la nueva institucionalidad de salud previsional el pago de las licencias debería haber sido cancelado por las Isapre. Pero esto hacía muy costoso el sistema y se consideró que corría un serio peligro de fracasar; el sistema estatal sería el elegido si los costos eran transferidos a los usuarios y en caso contrario, no sería rentable. Por ello, en 1985, a poco de poner en marcha el sistema, el gobierno decidió que el pago de todas las licencias maternales y para el cuidado de hijo/as enfermos/as sería solventado por el Fondo Único de financiado por los ingresos fiscales. Esta medida, que fue tomada por razones de rentabilidad del sistema privado, ha favorecido a las mujeres en términos materiales y de alguna manera en términos simbólicos, si se interpreta como una responsabilidad colectiva de la sociedad frente a la reproducción de la población (CEM, 2002)

En la última parte se volverá sobre las consecuencias que se vislumbran a largo plazo tanto del sistema de jubilaciones como del de salud y las dificultades que se presentan hoy día para mejorarlos.

Durante el periodo de instalación de las reformas y a pesar de las circunstancias políticas adversas que lo acompañaron, se gestó un activo movimiento de mujeres que cuestionó no sólo la situación que ellas vivían en dictadura y como consecuencia del ajuste económico, sino también las formas conocidas de democracia que reproducían las condiciones de su exclusión social. Esto abarcó el debate sobre las relaciones de género en los diferentes ámbitos de la vida: privado, político, laboral, seguridad social y también sobre el derecho al tiempo personal, movimiento y debate que tuvo una enorme influencia en el período democrático posterior.

2.4. Los difíciles equilibrios de la democracia en una economía globalizada

Uno de los aspectos al mismo tiempo más elogiados y más criticados de los gobiernos democráticos post-dictadura, fue su determinación de evitar los cambios radicales a las políticas económicas vigentes. Buscaron "un cambio en continuidad", rompiendo la tradición de varios gobiernos precedentes, caracterizada por su naturaleza refundacional (Ffrench-Davis 2003).

La intención de beneficiar a los grupos más perjudicados en el periodo anterior enfrentó al primer gobierno de la Concertación con el conflicto potencial entre estabilidad macroeconómica y la necesidad de mayores recursos. Para responder a este desafío, se elaboró una reforma tributaria y una estrategia para combatir la evasión que incrementó los ingresos fiscales; se aumentó la participación del gasto social en el gasto público y se realizaron algunas reformas laborales orientadas a mejorar el poder de negociación de los trabajadores/as. Además, por acuerdo entre el nuevo gobierno (que asumió en marzo de 1990), la central sindical y la mayor organización empresarial del país, se logró un sustancial aumento de la remuneración mínima. Estas diferentes medidas, que se tomaron siguiendo una estricta responsabilidad fiscal, lograron una mejora de la distribución del ingreso y una fuerte reducción de los niveles de pobreza (Ver Cuadro 13). Estos avances se fueron tornando más lentos a partir de 1994, especialmente en lo relativo a la pobreza extrema, cuya disminución parece haber llegado al límite con los instrumentos de política

utilizados. En los últimos años algunos de los instrumentos se han revisado y se están implementando nuevos programas, tales como el llamado "Chile Solidario", dirigido a los sectores indigentes, programa sobre el cual todavía no se puede sacar conclusiones a nivel macrosocial

Cuadro 13
Población según línea de pobreza 1987-2000
(porcentajes)

	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Indigentes	17,4	12,9	8,8	7,6	5,8	5,6	5,7
Pobres no indigentes	27,7	25,7	23,8	19,9	17,4	16,1	14,9
Total de pobres	45,1	38,6	32,6	27,5	23,3	21,7	20,6

Fuente: Mideplan, Encuesta CASEN años respectivos

La preocupación por la pobreza en el caso de las mujeres se orientó, en los primeros años, principalmente hacia las jefas de hogar, dando lugar a un programa específico. Este programa fue impulsado por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)³¹, la institución gubernamental creada para impulsar y coordinar políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres. La preocupación por la pobreza de las jefas de hogar tuvo entre algunos actores estatales una cierta mirada paternalista. Sin embargo, además de haber sido un medio de legitimación del SERNAM como institución nueva en el Estado al haberse podido ubicar en el *mainstream* de las políticas gubernamentales, los programas fueron diseñados de una manera integral por funcionarias profesionales especializadas en temas de género, abordando diferentes dimensiones de la pobreza y de la subordinación de las mujeres.

Los aumentos de impuestos, en un primer momento establecidos como transitorios, fueron extendidos con aprobación del Congreso. Y a pesar de las predicciones de los críticos de esta reforma, no tuvo un impacto negativo en la inversión productiva privada y, más aún, siguió incrementándose. Esto explicó el notable aumento de la tasa de crecimiento entre 1990 y 1998 que más que duplicó aquella de las dos décadas anteriores (Ffrench-Davis 2003) (ver Cuadro 14).

³¹ El SERNAM no es un ministerio pero su directora tiene rango de ministra y participa de manera permanente en el Gabinete Presidencial. Esta institucionalidad y la forma que adoptó partió de la propuesta del movimiento de mujeres que se agrupó en la llamada *Concertación de Mujeres por la Democracia*.

Cuadro 14
Crecimiento, equilibrios macroeconómicos y macrosociales 1990-2000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Indicadores de crecimiento											
1. Crecimiento del PIB (%)	3,7	8,0	12,3	7,0	5,7	10,6	7,4	7,4	3,9	-1,1	5,4
2. Crecim. capacidad productiva (%)	7,9	8,5	7,5	7,0	8,1	8,0	6,7	6,9	7,3	5,9	4,2
3. Tasa de inversión (% PIB)	24,2	22,4	24,7	27,2	27,4	30,6	31,0	32,2	32,2	26,9	26,6
4. Crecimiento exportaciones (%)	8,6	12,4	13,9	3,5	11,6	11,0	11,8	9,4	5,9	6,9	7,5
Equilibrios macroeconómicos											
5. Brecha Y/Y*	3,9	4,4	0,2	0,1	2,4	0,0	-0,7	-1,2	2,0	8,5	7,5
6. Inflación (%)	27,3	18,7	12,7	12,2	8,9	8,2	6,6	6,0	4,7	2,3	4,5
7. Balance cuenta corriente (% PIB)	-1,6	-0,3	-2,3	-5,7	-3,1	-2,1	-5,1	-5,7	-5,7	-0,1	-1,4
8. Balance fiscal (% PIB)	0,8	1,5	2,3	2,0	1,7	2,6	2,3	2,0	0,4	-1,5	0,1
Equilibrios macrosociales											
9. Salario promedio (1970=100)	93,3	97,8	102,2	105,9	110,7	118,3	123,2	126,1	129,5	132,6	134,4
10. Desempleo (% de F. de T.)	7,8	8,2	6,6	6,5	7,8	7,3	6,4	6,1	6,2	10,5	10,0
11. Distr. del ingreso (Q5/Q1)	17,5	17,4	12,9	13,0	14,5	13,8	14,9	15,6	n.d.	n.d.	17,6

Fuente: Ffrench- Davis y Stallings 2001

Ffrench-Davis se apoya en estudios empíricos para afirmar que la inversión privada responde en forma positiva a los equilibrios macroeconómicos siempre que estos se perciban como sostenibles. Uno de los aspectos claves de esta sustentabilidad es que la demanda efectiva sea consistente con la capacidad productiva que se vaya generando. Apoya esta afirmación el análisis de las diversas situaciones en la historia de Chile con fuerte crecimiento y de los problemas que se generaron posteriormente cuando no hubo compatibilidad con la creación de capacidad productiva. Estas situaciones se mostraron de manera somera en este documento para períodos anteriores, en gobiernos de diferentes orientaciones políticas.

El otro aspecto que señala Ffrench-Davis, sustentado también en los estudios de Agosín (1998) y Coeymans (1999), es la importancia de que "los macroprecios claves (la tasa de interés y el tipo de cambio) sean los 'correctos' y relativamente estables" (2003: 45) para mantener el equilibrio interno que sea compatible con el equilibrio externo. Estos dos aspectos señalados son lo que denominan equilibrios de la macroeconomía real, alrededor de los cuales se ha producido un amplio consenso en Chile.

Desde un comienzo el primer gobierno de la Concertación (1990-1994) tuvo que enfrentar ajustes para evitar rebrotes inflacionarios aumentando la tasa de interés, frente a los desequilibrios que se habían producido inmediatamente antes de asumir en 1990. Se produjo una masiva entrada de capitales y una caída del tipo de cambio, por lo que se tuvo que implementar una política cambiaria muy activa, se aplicó un encaje a los créditos externos de corto plazo e impuestos a los préstamos en moneda extranjera.

Las medidas fueron exitosas para reducir las entradas de capitales volátiles mientras que aumentó la inversión extranjera directa. El volumen de IED se puede explicar en parte por la existencia de una macroeconomía real equilibrada, pero también por la riqueza de Chile en recursos naturales y por la entrega casi gratuita de su renta económica a los

inversionistas. Existe actualmente acuerdo entre un amplio grupo de economistas (y de actores políticos) en que esto último debe ser corregido, aunque también existen fuertes resistencias entre sectores empresariales, economistas más ortodoxos y parlamentario de derecha, que argumentan la inestabilidad y disminución de inversiones que podría generar este "cambio en las reglas del juego".

La crisis asiática de 1997 impactó fuertemente a la economía chilena, mientras que la crisis de México de 1995 no la había afectado. Justamente este comportamiento anterior dio al país un equivocado sentido de inmunidad. Pero también hubo otros factores que estaban presentes cuando la crisis se hizo sentir en 1998: el excesivo predominio del objetivo anti-inflacionario en el Banco Central (autónomo); la fuerza que había adquirido, a nivel internacional, la creencia en la apertura financiera indiscriminada, lo cual permeó la conducción económica estatal y al sector privado; la abundancia de financiamiento para economías emergentes y el hecho de que Chile había logrado notoriedad de país confiable. De ahí que se produjera una entrada neta de 8% del PIB en 1997. Así que cuando se produjo el deterioro de los términos de intercambio, Chile tenía un déficit de cuenta corriente de 4,5% del PIB. Es importante señalar que el déficit externo se ubicó en el sector privado, mientras que el balance fiscal continuó con superávit a pesar de un aumento importante del gasto fiscal, en especial en los rubros sociales. Es decir que se logró mantener una política fiscal responsable al mismo tiempo que se amplió el gasto social.

La pérdida en los términos del intercambio fue la vía principal de contagio de la crisis, junto con la reducción de los flujos de capital y la salida de capitales nacionales, en especial de los Fondos de Pensiones que especularon contra la moneda nacional. La alta tasa de interés que pretendía frenar un *posible* rebrote inflacionario (que provenía de este énfasis casi indiscriminado de la autoridad monetaria) contribuyó a la contracción de la demanda agregada.

La capacidad productiva que venía creciendo al 7% anual hasta 1999 se encontró con la contracción de la demanda y se generó una brecha entre el producto potencial y la producción efectiva. Esto condujo a la fuerte caída de la tasa de inversión que se produjo entre 1999 y 2003, aunque la brecha siguió creciendo, y actualmente se estima que se requiere de un fuerte crecimiento efectivo, por encima del 4%, para retornar al equilibrio de la macroeconomía real (Ffrench-Davis, 2003).

Se llega así a un período en que chocan las expectativas creadas por un periodo bastante largo de crecimiento sostenido y una economía relativamente deprimida, lo que implica un desajuste entre ingresos tributarios deprimidos y las necesidades de recursos.

Para evitar un retroceso, en especial en el gasto social, el gobierno implementó en 2000 una regla de política fiscal que opera con el concepto de balance fiscal estructural. Es una forma de política para contrarrestar las fluctuaciones de los mercados internacionales, comerciales y financieros evitando las tradicionales políticas procíclicas. Se trata de mantener un nivel de gastos compatible con los ingresos en los periodos en que haya una utilización plena del PIB potencial y cuando el precio del cobre (que sigue siendo una exportación clave) está en equilibrio de mediano plazo. Cuando la economía está sobrecalentada se acumula ingresos, y en periodos recesivos se utiliza aquellos fondos

acumulados de manera de poder cubrir la disminuida recaudación proveniente de una menor actividad económica.

Con esta regla fiscal se logró mantener el nivel de gasto en el período recesivo, y realizar progresos en las políticas sociales, tales como establecer un seguro de cesantía, crear programas de empleo para contrarrestar la desocupación, crear programas para combatir la indigencia y programas de vivienda populares. También se pudo continuar con la reforma educacional y la inversión en salud (Ver Cuadro 15)

Cuadro 15
Gasto público por habitante a/
(dólares a precios constantes de 1997)

Años	Total	Educación	Salud	Seguridad Social	Vivienda
1990	423	82	64	232	44
1991	456	91	75	239	51
1992	513	106	89	258	60
1993	563	116	100	281	66
1994	582	123	107	282	70
1995	611	134	109	295	73
1996	697	157	123	330	86
1997	740	174	132	349	86
1998	802	196	144	374	88
1999	852	207	146	404	96

a/ Gobierno Central. Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social

La comparación entre los censos de 1992 y 2002, más la información proveniente de estadísticas sociales da cuenta de importantes avances en la situación de la población en la última década, en los niveles educativos, de salud y de acceso a la vivienda. La cobertura básica alcanza casi al 100% y la de enseñanza media sube de 80,3 % a 90% en la década. La educación pre-escolar aumentó la cobertura desde 20,9% en 1990 a 32,4% en 2000 (Teitelboim y Salfate 2003). Esta sigue siendo insuficiente, tanto en términos de equidad social, es decir, para compensar los déficit educacionales de las familias de menores ingresos, como para facilitar el trabajo remunerado de las madres. En el caso de la cobertura de la educación universitaria, se observa un incremento de casi 20 puntos porcentuales, desde un 11% de la población entre 20 y 24 años hasta el 30% aproximadamente.

La esperanza de vida al nacer sube de 77 a 79 años para las mujeres y de 71 a 73 años para los hombres, mientras que la mortalidad infantil desciende de 16 a 10,1 por cada 1000 nacidos vivos. Los avances en estos dos indicadores así como el de la cobertura de la enseñanza básica son marginales en la década de 1990, dado que ya se había llegado a niveles en que es difícil registrar grandes avances. En cuanto a la vivienda y equipamiento, los estudios muestran una disminución del hacinamiento (definido por un umbral de 2 personas por dormitorio) en especial en las comunas de menores ingresos, así como una mejora en la calidad material de la vivienda y aumento del equipamiento (Tironi et al. 2003).

En el ámbito laboral se puede observar que las tasas de desocupación disminuyeron notoriamente en los primeros años de la década de 1990 pero se incrementaron en la parte final, como consecuencia del retraso en la actividad económica y del crecimiento de la fuerza de trabajo. Las tasas de desocupación son, en promedio, más altas para las mujeres siendo mayores a menor nivel de ingresos (Ver Gráfico 4).

La desaceleración del crecimiento de la ocupación de la segunda parte de la década se traduce en promedios de crecimiento menores que los de la década anterior, según los Censos de Población. Esto se observa tanto para los hombres como para las mujeres, aunque el crecimiento continúa siendo mayor en el caso de las ocupadas (Ver Cuadro 16).

Cuadro 16
Crecimiento del empleo según sexo
1960-2002 (tasas anuales en cada periodo)

Periodos intercensales	Hombres	Mujeres
1960-1970	1,3	1,6
1970-1982	0,9	2,9
1982-1992	3,3	4,2
1992-2002	1,0	3,6

Fuente: INE, Censos de Población y Vivienda

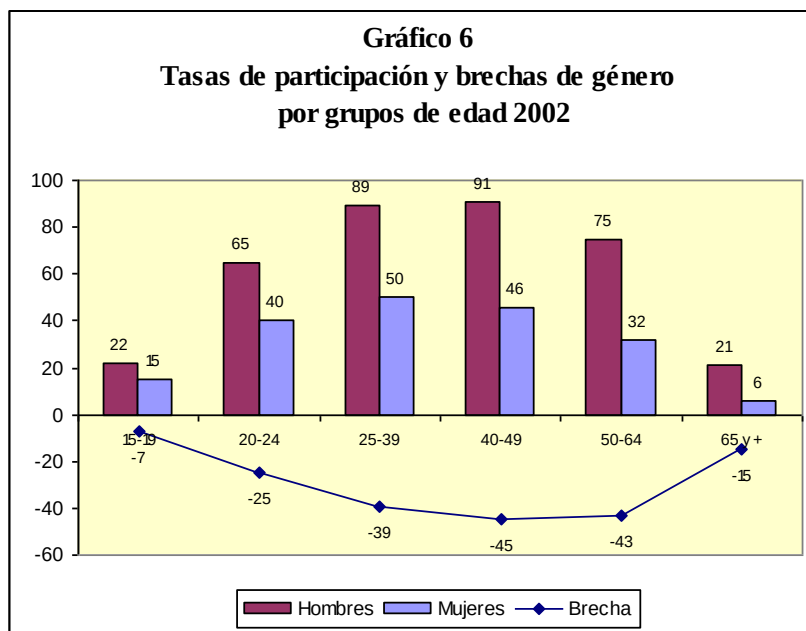
Parece necesario destacar que, desde los primeros años de la década, se comprueba un crecimiento de la ocupación menos sensible al crecimiento de la producción, debido al aumento de la productividad; es decir que la elasticidad empleo/producto decrece comparada con la del periodo de recuperación de la crisis de 1982. Un acelerado crecimiento del producto compensó esta tendencia en la primera parte de la década de 1990, permitiendo un incremento notable de la ocupación por encima de crecimiento de la fuerza de trabajo.

2.5. El sistema de relaciones de género se encuentra en un periodo de transición

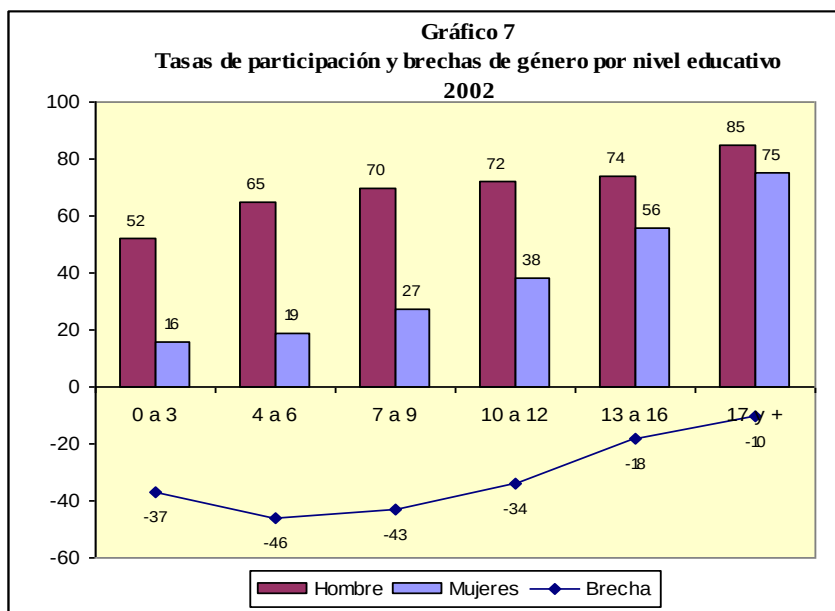
La tasa de participación femenina aumentó de 28,1 a 35,6 en el periodo intercensal 1992 y 2002, mientras que la masculina bajó de 71,5 a 70,0. A pesar de este aumento, la tasa promedio de las mujeres en Chile es la más baja de América Latina.

Las tasas por edad y niveles de educación difieren más entre las mujeres que entre los hombres mostrando los diferentes avances y problemas que deberían guiar las políticas públicas, sociales, laborales y económicas (Ver Gráfico 6 y 7). La participación de las mujeres entre 25 y 35 años de edad registró un fuerte aumento (36,6 a 49,8 en este periodo intercensal) a pesar de ser las edades reproductivas, por lo que se hace más urgente buscar formas de disminuir el trabajo de cuidado. Pero también son notables los incrementos en

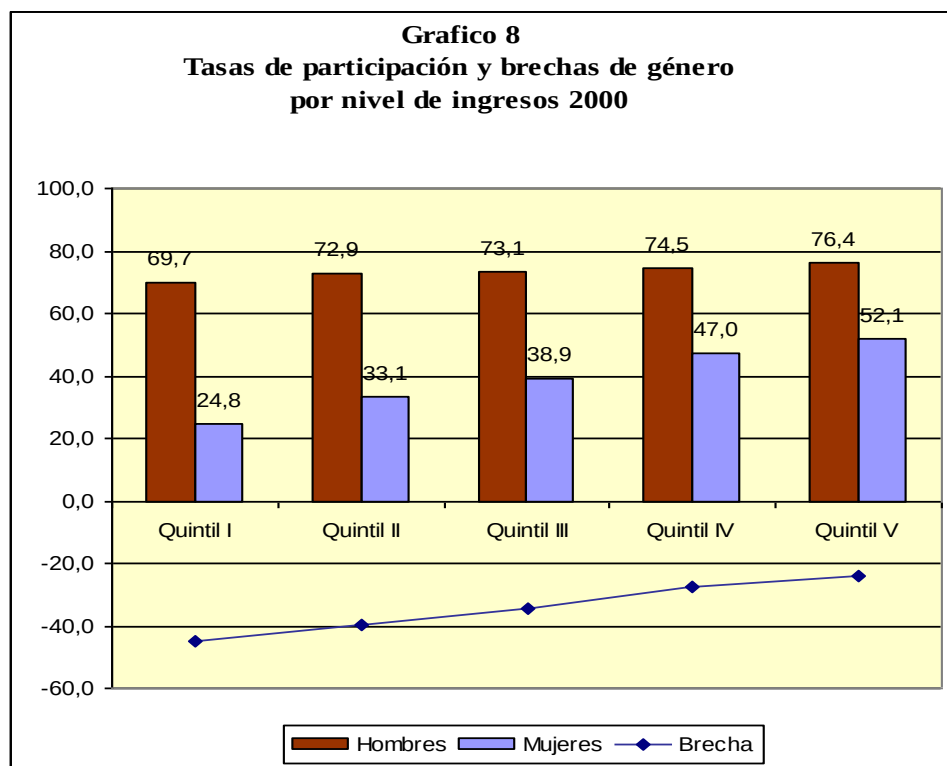
los tramos 35-44 y 45-54. Las mujeres más jóvenes, que ya habían aumentado su participación laboral en años anteriores, son las que ahora llegan trabajando a edades en que anteriormente tenían baja participación, además de las mujeres que se habían retirado o no habían trabajado antes por priorizar la crianza.



La educación es el factor que más diferencia las tasas de participación entre las mujeres pero hay que considerar que la educación se correlaciona con el nivel de ingresos. Entre los años 1990 y 2000 crecieron las tasas de participación de las mujeres de todos los niveles de ingresos, aunque siguen siendo más altas a mayor nivel de ingreso.



En la actualidad la educación está más ligada al trabajo que en los años 1950, generando grandes diferencias entre mujeres. Unas tienen más oportunidades por su mayor nivel educativo, pero también estas, debido al nivel de ingreso familiar, pueden pagar los servicios que reemplazan en parte las funciones de cuidado que siguen siendo consideradas casi exclusivamente femeninas (Ver Gráfico 8).



La mercantilización de los servicios públicos, escasez y dificultad de acceso, en especial los relativos al cuidado infantil así como de ancianos y enfermos, por las familias de los sectores de menores ingresos, afectan directamente el trabajo de las mujeres de estos sectores. Por ello, la tasa de participación de las mujeres del primer quintil es tanto menor a la de las mujeres del quinto quintil, a pesar del incremento observado en la última década que refleja, al mismo tiempo, necesidades y oportunidades. Esto se ve más claro aún si lo analizamos por años de estudio, ya que la tasa de participación de las mujeres con 16 ó más años de escolaridad se aproxima a la masculina como se observa en las tablas señaladas.

La preocupación por el trabajo de las mujeres de bajos ingresos es un tema que se ha ubicado en la agenda pública de este periodo. Por un lado, se destaca el papel del trabajo de las mujeres en sacar a los hogares de la pobreza. Según CEPAL-SERNAM (2000: 51) en 1990, como resultado del aporte de las mujeres cónyuges de hogares bi-parentales, el 13,5% de estos hogares dejó de estar por debajo de la línea de pobreza, y el 21 % de los hogares salieron de la indigencia. Entre 1990 y 1996 disminuye fuertemente la proporción de hogares bi-parentales pobres, desde 35,2% a 20,7% y se calculó que sin el aporte de las cónyuges, el descenso hubiese bajado solo hasta 25 %, es decir, 5% menos. Pero lo que aún no se ha analizado suficientemente es el costo de oportunidad que el trabajo remunerado

representa para las mujeres de menores ingresos, tomando en consideración las condiciones deficientes de acceso a servicios y el valor del trabajo no remunerado que realizan.

Los cambios tecnológicos y las nuevas formas de organización de la producción y de la gestión dan origen a profundos cambios en las relaciones laborales que se observan con mayor claridad en la última década. La incorporación flexible del trabajo se caracteriza por una hasta ahora no conocida heterogeneidad de las formas contractuales y por desarrollarse en estructuras descentralizadas y en horarios y lugares flexibles, que ya no corresponden al tipo ideal representado por el empleo estándar que caracterizó la sociedad industrial. Las nuevas relaciones contractuales operan no solo en los trabajos marginales sino en todos los niveles. Algunos grupos de trabajadores se benefician de la flexibilidad laboral y otros pierden terreno dependiendo no sólo de las características del empleo, sino también de las condiciones que enfrentan en el mercado. Ciertas formas de relación laboral atípica fueron las que tradicionalmente hicieron posible la incorporación de las mujeres en la medida en que resultaran compatibles con las tareas de cuidado.

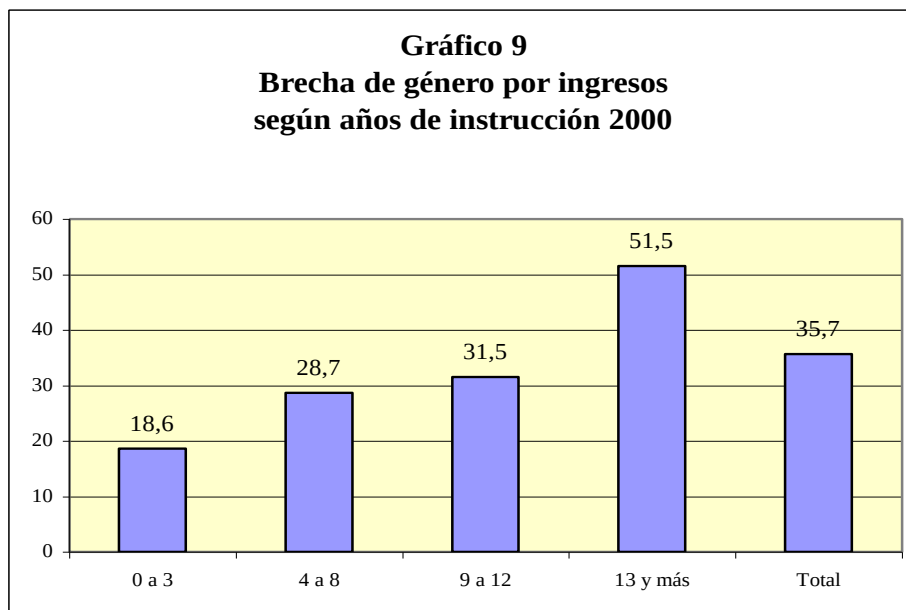
En sectores tradicionales de la economía que concentran empleo femenino (industria manufacturera, comercio y servicios personales) o sectores de desarrollo más reciente en los que crece el empleo femenino (trabajo de temporada para la agricultura de exportación y agroindustria, servicios financieros y comunicaciones), se ha producido una proliferación de estrategias empresariales de uso del tiempo de trabajo. Las más importantes detectadas en un estudio de jornada laboral (Díaz, 2004) son: sistemas de días rotativos de trabajo y descanso; jornadas interrumpidas por pausas para almuerzo de dos, tres o cuatro horas; sistemas de turnos que varían horarios de entrada y salida del trabajo periódicamente a veces en forma imprevisible; jornadas flexibles sin control directo en empleos remunerados por comisiones, unidades vendidas o servicios prestados; jornadas extensas mediante la aplicación recurrente de normas laborales excepcionales; y trabajo de tiempo parcial que con frecuencia no está sujeto a horarios fijos, se realiza en horas socialmente destinadas al descanso, a la recreación o la vida familiar. Por lo tanto, la idea de que la flexibilidad laboral resulta conveniente para las mujeres ha dejado de operar en la realidad.

Si bien el tema de la pobreza, con las deficiencias tanto en el análisis como en las políticas, ocupa el lugar preponderante en la agenda, se puede detectar también un cambio conceptual en la última década, en que gana espacio el concepto de autonomía económica de las mujeres. Se han visibilizado problemas tales como la relación entre violencia y dependencia económica, la discriminación en la contratación por maternidad, las brechas de remuneraciones y de costos laborales y la segregación sexual de las ocupaciones y de la educación como factores que limitan las oportunidades para las mujeres.

Un estudio de Thelma Gálvez (2002) realizado para 15 países latinoamericanos muestra que en 2000, en Chile las mujeres recibían, en promedio de sectores no agrícolas, un ingreso mensual 35% inferior al de los hombres. Esta cifra representaba una mejora respecto de la brecha de 39% en 1990. El promedio de América Latina parte en 1990 con una brecha mayor (41%) pero su progreso es mayor bajando la brecha a 34% en 2000. Sólo una parte de la diferencia se explica por el menor número de horas trabajadas por las mujeres en promedio. La brecha de género por hora era en 1990 de 31% y en 2000 de 26%.

Las brechas de ingreso entre mujeres y hombres aumenta con la edad y con el nivel educacional () y varía entre categorías ocupacionales: es del 15% entre los asalariados/as, 25% entre los trabajadores/as por cuenta propia y el 50% entre empleadores/as y patrones (Mideplan, 2000).

Es posible afirmar la hipótesis de que parte importante de las brechas de ingresos se sostienen en la segregación de género, y que esta podría explicar las mayores diferencias de ingresos entre hombres y mujeres a mayor nivel educativo (Ver Gráfico 9).



Para medir la segregación de género, CEPAL-SERNAM (2000) calculó dos tipos de indicadores, tanto por rama de actividad como en las ocupaciones. El Índice de diversificación en las ramas fue de 0,31 para los hombres y 0,60 para las mujeres, mientras que este mismo índice para las ocupaciones fue de 0,32 para los hombres y 0,62 para las mujeres. El Índice de segregación fue de 1,93 para las ramas y 1,94 para las ocupaciones. Estos índices corresponden al año 1996 y comparándolos con los de 1990 se puede observar una mejora en los índices de las mujeres (Ver Cuadro 17)³².

³² El Índice de diversificación por género muestra el grado en que la distribución de los ocupados para cada género se acerca o se aleja de la distribución promedio total, en el entendido que la distribución total refleja la estructura ocupacional que requiere la producción nacional. Cuando el índice tiende a cero, significa que la distribución es más parecida a la promedio. Índice de segregación compara los índices de diversificación por género y cuando su valor se acerca a 1 significa que la segregación tiende a desaparecer, ya que los ocupados hombres y mujeres se van distribuyendo en las ramas de manera similar a la distribución promedio, que se supone es la requerida para realizar la producción nacional.

Cuadro 17
Indices de segregación

	1990	1996
Segregación de género por ramas		
Indice de diversificación. Hombres	0,31	0,31
Indice de diversificación. Mujeres	0,65	0,60
Indice de segregación	2,10	1,93
Segregación de género por ocupaciones		
Indice de diversificación. Hombres	0,37	0,32
Indice de diversificación. Mujeres	0,77	0,62
Indice de segregación	2,11	1,94

Fuente: CEPAL-SERNAM 2000

Los progresos en la equiparación de la cobertura femenina y masculina en los estudios superiores han logrado disminuir en cierta medida la segregación por áreas de conocimiento. Las mujeres siguen más concentradas en educación y ciencias humanas y participan menos en las áreas de ciencias físicas, matemáticas e ingeniería. Hay áreas que eran muy diferenciadas por sexo y que se han equiparado, tal como medicina y arquitectura. Sin embargo, no hay estudios más desagregados por especialidades dentro de los grandes rubros, que permitirían indagar sobre la hipótesis proveniente de análisis exploratorios sobre formas más específicas de segregación en la educación.

Se podría decir que ha habido un aumento de la visibilidad de las mujeres en el trabajo y en otros campos de la vida social, pero sin superar la tensión entre trabajo productivo y reproductivo. La legitimación de políticas de género todavía tiene un fuerte peso de la estrategia “win-win”, en el sentido que la redistribución de tareas o de recursos es aceptable en un contexto en el que todos ganan, indicando una débil voluntad de invertir en una mayor equidad de género. El problema parece ser que no se incorpora los costos y beneficios a largo o mediano plazo de las políticas, ni hay suficiente conciencia de las interrelaciones entre las políticas de género y el funcionamiento de la economía en su conjunto.

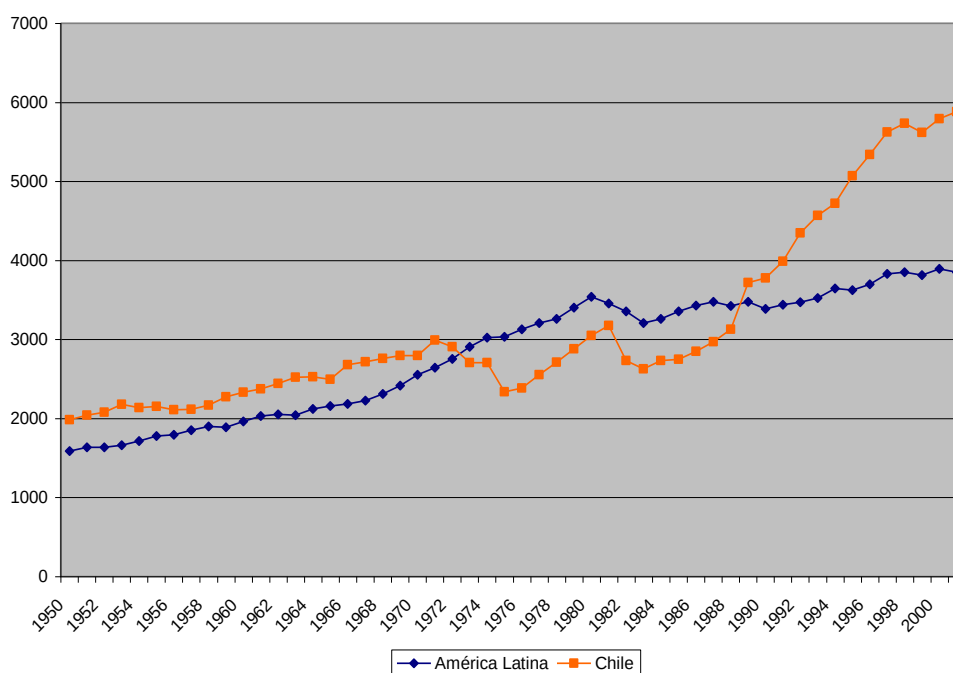
3. Para concluir: Los temas álgidos del debate actual. Orden de género y economía.

Interesa revisar un conjunto de logros y de tensiones pendientes en el periodo que se ha dado en llamar “la reforma de las reformas”, las que darán una base para analizar los temas álgidos que Chile se enfrenta en la actualidad.

En términos generales (salvo algunos errores de cálculo frente a la crisis asiática de 1997) se puede decir que Chile ha tenido un manejo macroeconómico adecuado y que la población ha experimentado mejoras en su situación y calidad de vida. Los indicadores referidos a la situación de las mujeres muestran también mejoras que reflejan políticas específicas y el impacto positivo del manejo económico general.

Los indicadores macroeconómicos muestran que la tasa de crecimiento promedió 5,5% desde 1990, con una elevada tasa de inversión productiva que alcanzó a 27,5% en promedio entre 1990 y 2002, 10 puntos por encima de los 15 años anteriores. En esta elevada tasa de inversión contribuyó el aumento significativo de la inversión extranjera, pero el 82% de la creación de la capacidad productiva fue nacional. La tasa de ahorro nacional alcanzó el 21% en promedio del período posterior a 1990, estimulada por una economía estable, con buenos niveles de retorno y alta reinversión. Las exportaciones aumentaron al 8,4% anual, continuando con la tendencia de las dos décadas anteriores. El gráfico 11 muestra la evolución del producto per cápita de Chile junto con la del promedio de los países de América Latina en el período 1950-2001, y es ilustrativo de una evaluación positiva a grandes rasgos.

Gráfico 11
PIB per capita: promedio de América Latina y Chile 1950-2000
 (Dólares constantes a precios de 1995)



La inflación, que había sido uno de los problemas recurrentes de la economía chilena, fue bien controlada en este período y ya no es percibido como una preocupación de la población. La preocupación de las mujeres se traslada a la necesidad de aumentar los ingresos familiares para acceder a los bienes y servicios necesarios para el progreso familiar y personal en una sociedad con mayor responsabilidad individual sobre la reproducción.

La desocupación descendió desde las décadas anteriores pero no se vuelve a los niveles de los años de 1960. Parecería importante destacar que en esto incide también los cambios en el mercado de trabajo y en la organización de la producción, que llevarían a un nivel más alto de desempleo friccional por la mayor inestabilidad laboral. La tasa de desocupación de

las mujeres se mantiene más alta que la de los hombres, con grandes diferencias entre las mujeres por nivel de ingreso.

El gasto social tuvo un importante crecimiento, dentro de una política fiscal ordenada, con aumentos moderados en los impuestos y control de la evasión. Más recientemente se han incrementado las medidas para disminuir la elusión tributaria, aunque los resultados no son visibles aún. La estructura impositiva chilena es bastante regresiva³³ y el Estado ha confiado la función redistributiva más al gasto que a la estructura de la tributación. El razonamiento sigue la siguiente línea: si bien los sectores más pobres pagan porcentajes mayores de sus ingresos en impuestos al valor agregado, en términos absolutos, son los sectores de más alta renta los que pagan volúmenes mayores. Esto, unido a que los impuestos indirectos son de más fácil recaudación y presentan menor evasión, permitiría que la acción redistributiva sea más eficiente a través del gasto social. También hay que agregar que un aumento en la tributación directa tiene una fuerte oposición empresarial y política, por lo que la negociación es muy estrecha. En términos de género no existen datos como para medir la incidencia diferencial del pago de impuestos entre hombres y mujeres. Los impuestos a la renta son individuales por lo cual no existen los desincentivos al trabajo femenino de los cálculos basados en ingresos familiares. Sus menores remuneraciones las ubican en tramos de tributación más bajos, pero ellas pagan relativamente más en impuestos indirectos dado que gastan una parte mayor de sus ingresos.

La pobreza disminuyó a menos de la mitad respecto al inicio del período. Esto es resultado tanto del crecimiento económico, del empleo y de los salarios reales, como de las políticas sociales. También se registró una pequeña mejora en la distribución del ingreso. Las políticas de subsidio a los servicios básicos y los monetarios a través de asignaciones directas a las familias pobres mejoran la distribución, a pesar de lo cual continúa siendo muy desigual.

En la educación básica y media, los problemas ya no son de cobertura sino de desigualdad en la calidad entre comunas ricas y pobres, en especial con respecto a la educación pública gratuita. Los estudios superiores, aún en las universidades públicas, tienen un alto costo y el estado ha implementado un sistema de becas y créditos que han ido en aumento. El acceso de las mujeres a la educación superior se ha equiparado paulatinamente.

En el caso de la salud, a pesar de que su situación sanitaria dista de ser la de un país subdesarrollado, existen todavía grandes déficits y desigualdades en el sistema de atención. Dado que las mujeres siguen siendo las responsables de la salud familiar, son las que soportan los problemas con esperas prolongadas y corresponsabilidad en el cuidado de enfermos. Algunas autoridades públicas todavía consideran que esta corresponsabilidad aumenta la eficiencia del sistema de salud, sin considerar en el cálculo el costo de oportunidad que implica. Por otra parte, en el sistema de salud previsional privado es posible obtener mejores servicios pero a un alto costo y, además, castiga la maternidad. El debate público sobre las reformas de salud se topa fuertemente con las restricciones del gasto público.

³³ Es un rasgo que en cierta medida antecede a las reformas estructurales que partieron en 1975.

El sistema de pensiones no ha sido modificado de manera sustantiva. Uno de los objetivos que guiaron su implementación en la década de 1980, fue disminuir la carga que significaba para el estado el otorgamiento de las pensiones con el antiguo sistema. Sin embargo, la naturaleza del sistema basado en la capitalización individual ha dado lugar a un crecimiento en el costo para el estado, en la medida en que tiene que cubrir con cargo al fisco, la diferencia entre el producto de la capitalización individual, en las condiciones desiguales del mercado de trabajo, y las pensiones mínimas legales que el sistema garantiza. Este sistema no sólo se basa en la capitalización individual sino además en el riesgo individual. Lo primero significa que las mujeres asumen individualmente las desventajas que enfrentan en el mercado laboral en las responsabilidades derivadas de la reproducción, y lo segundo se relaciona con la forma de cálculo de los beneficios, donde incide su mayor esperanza de vida y la jubilación más temprana³⁴(Arenas de Mesa y Gana, 2003). El antiguo sistema de reparto era más solidario y justo con los/as trabajadores/as pero tiene serios problemas de financiamiento, en especial cuando la población se encuentra en un proceso de envejecimiento. Pero el sistema actual está empezando también a mostrar efectos financieros negativos para el fisco, cuando todavía no ha alcanzado a cubrir a una generación completa.

Los avances en vivienda e infraestructura han implicado un avance sustancial en la calidad de vida de las mujeres, incluyendo las de zonas rurales, a pesar de lo cual la calidad de la vivienda sigue siendo el desafío. También se han hecho esfuerzos para incorporar a las mujeres a la propiedad de la vivienda a través de facilitar la obtención de los subsidios habitacionales e introduciendo modificaciones en las normativas que sesgan la propiedad a favor de los hombres.

El manejo macroeconómico ha sido exitoso y la percepción de su importancia aumenta cuando se lo compara con una larga historia de inestabilidad en Latinoamérica y también en el país. Los avances en la microeconomía no son tan evidentes y el tema de la productividad y el avance tecnológico es la preocupación actual. No parece haber espacio para políticas fiscales de corte populista frente a la necesidad de implementar una segunda fase de "reformas a la reforma". Sin embargo, mantener los equilibrios macroeconómicos si bien es una condición necesaria, es a todas luces insuficiente para seguir avanzando.

Si bien la tasa de participación de las mujeres sigue siendo la más baja de América Latina, hay una tendencia al alza y se empieza a “ver” a las mujeres como trabajadoras. En el imaginario “ahora las mujeres trabajan”. Esto se ve influido por la visibilidad de algunos sectores y ocupaciones y por la actitud de las mujeres de las nuevas generaciones frente al trabajo. Según una encuesta de SERNAM de 2002, solo una ínfima parte (1%) de las jóvenes no tiene el trabajo remunerado como fundamental en su proyecto de vida.

Sin embargo, la idea de que son las mujeres las que tienen que “compatibilizar” el trabajo doméstico y de cuidado con el trabajo remunerado sigue predominando en la sociedad. Esto no es solo por cierta influencia del conservadurismo social sino por la dificultad de acceso a servicios de costo y calidad adecuada a las necesidades actuales y a

³⁴ La edad de jubilación de las mujeres es a los 60 años y la de los hombres a los 65.

las aspiraciones de progreso. Por otra parte, las políticas sociales siguen pensadas como en la etapa inicial, es decir suponiendo a las mujeres siempre disponibles para complementarlas y gestionarlas.

El cambio del papel de las mujeres como sostén de la reproducción en una economía que presenta nuevas potencialidades y nuevas restricciones, debe incorporar los requerimientos provenientes del cambio en las relaciones de género en los diferentes ámbitos de la economía y de la sociedad. Seguir tomando los papeles tradicionales de hombres y mujeres como un dato de la naturaleza distorsiona el cálculo económico y genera desequilibrios en el campo de la economía y costosas inequidades sociales.

Capítulo IV

ANÁLISIS DE UNA POLÍTICA ESPECÍFICA: TENSIONES ENTRE DIFERENTES MARCOS DE INTERPRETACIÓN

Introducción

De un tiempo a esta parte diversas instituciones económicas plantean la necesidad de incorporar la llamada perspectiva de género a la reflexión y a los financiamientos que promueven. Evidentemente el grado en que las consideraciones de género son incorporadas al debate o a la implementación de los proyectos está altamente determinado por las áreas de interés de los gobiernos, y las políticas que estos mismos se encuentren implementando en torno al tema.

En este sentido, lo interesante de problematizar es la visión con que los gobiernos se enfrentan a la introducción del género en sus agendas, es decir, hasta qué punto su incorporación es una exigencia de la política pública actual, desde las instituciones financieras internacionales y hasta qué punto se enmarca dentro de una necesaria acción transformativa.

Para ejemplificar la diferencia, en el primer caso la solución del problema de la reproducción social estaría circunscrito a la labor de proveer servicios de cuidado de bajo costo para permitir el acceso de las mujeres al mercado, en el segundo, la labor es instalar un debate que lleve a considerar el trabajo de este tipo como una responsabilidad de la sociedad en su conjunto.

Para reflexionar en torno a las alternativas en la mirada en la política de género, usaremos como caso de análisis la aparición en 2003 de una propuesta de modificación de un instrumento asociado directamente a la relación reproducción y trabajo, ya que presenta una perfecta oportunidad para analizar como se despliegan diversas lógicas en la discusión pública.

A partir del debate de una propuesta de reforma de la normativa de las licencias para el cuidado de hijos/as menores de un año con enfermedad grave, se instala un escenario donde se revelan las tensiones entre el discurso médico, el de los derechos laborales de género y el económico presupuestario. Las diversas propuestas y especialmente la necesidad de generar alternativas, señalan la variedad de los y las actores/as que intervinieron en la discusión y al mismo tiempo la complejidad que reviste un tema como este, en función del sinnúmero de intereses diversos que están en juego.

En vista de la multiplicidad de espacios, en lo público y privado, donde se desenvuelve este debate, el acercamiento se realiza a través de un seguimiento de los argumentos que especialistas y representantes del poder legislativo – sólo de la cámara de diputados/as en este caso – formulan a partir de la presentación del proyecto. Así también se entrevista a participantes claves en la formulación y discusión del proyecto, como la ministra de Servicio Nacional de la Mujer, el Subsecretario de Presupuesto, la Superintendente de Seguridad Social, el Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores, entre otros/as.

A manera de síntesis lo que el análisis de este proyecto nos entrega es que, pese a que la propuesta se enmarca claramente dentro de la relación trabajo/reproducción, aún se ignora

la reflexión en torno a la reproducción social y la economía del cuidado. Las propuestas parten fundamentalmente desde la lógica de gasto y no la de inversión social, pese a que luego se utiliza el argumento de la redistribución, siendo que esta herramienta no tiene por qué cumplir ese rol.

Queda claro además, que no se considera necesaria la consulta y negociación con los y las actoras/es involucrados más allá de quienes tienen legitimidad y poder político. Esto es especialmente significativo con quienes ostentan el conocimiento de género, lo que demuestra que no se considera la cuestión de la reproducción como política de género, ya que la incorporación del Servicio Nacional de la Mujer a la comisión que preparaba el proyecto es tardía – una vez ya elaborado el proyecto – y sólo se produce a partir de la iniciativa del mismo Sernam.

Es interesante también como los derechos laborales y la política laboral que supone incentivar la participación femenina en el mercado del trabajo, tampoco son considerados como argumentos válidos para considerar las consecuencias de su implementación. En esta misma línea tampoco se hace presente el hecho que a este subsidio pueden acceder tanto madres como padres, es decir, es un derecho para trabajadores con responsabilidades familiares.

Finalmente, los argumentos médicos giran fundamentalmente en torno a la salud del niño o la niña, y se utilizan para fundamentar la propuesta de alargamiento de las licencias postnatales, suponiendo que a través de esto se generará una disminución de licencias de cuidado de hijos/as menores de un año con enfermedad grave.

1. Contexto e historia del proyecto

Los subsidios por incapacidad laboral corresponden a un grupo de subsidios que permiten que los trabajadores y trabajadoras que cotizan – contribuyen individualmente – en el sistema de seguridad social, sigan percibiendo sus remuneraciones en caso de incapacidad parcial o total.

En este conjunto existen dos divisiones fundamentales. Aquellos que cubren enfermedades comunes y aquellos dirigidos especialmente a cubrir las ausencias producto del pre y post natal, y las de enfermedad del hijo/a menor de un año. Los últimos además de estar dirigidos específicamente a eventos referidos a reproducción, se diferencian de los primeros en la fuente de su financiamiento, ya que se financian completamente con fondos estatales reunidos en el Fondo de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía.

Sin embargo y pese a que provienen de recursos estatales, las licencias son pagadas y visadas por las entidades de previsión de salud de cada cotizante, ya sean estas privadas o pertenecientes a las Instituciones de Salud Previsional (Isapres), o al Fondo Nacional de Salud (Fonasa).

En el caso de las licencias por enfermedad hijo menor de un año y debido a que esta compensación se entrega a partir de criterios médicos, es necesario contar con una licencia por enfermedad debidamente emitida por un médico, para acceder a ella. Y el subsidio consiste en el mantenimiento del 100% de la remuneración para quienes deban ausentarse de sus trabajos en caso de enfermedad grave del o la hija/o menor de un año, con un tope de 60 UF (alrededor de 1.800 dólares)

El interés en la reforma del subsidio por enfermedad hijo menor de un año, aparece según los estudios, a partir del exponencial crecimiento de su utilización durante la década de los noventa, generando como es de esperar, una carga creciente sobre los fondos fiscales.

Esta constatación se presenta en el año 2001 en un documento publicado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda llamado Análisis del Gasto en Subsidios por Incapacidad Laboral y sus Determinantes, realizado por Jorge Rodríguez y Marcelo Tokman.

El documento establecía fundamentalmente que en los últimos diez años (1991-1999) se había producido un aumento de un 209% en la utilización de los subsidios maternales y por enfermedad de hijo menor, es decir, un crecimiento promedio de 15,2% anual, con un aumento individual del subsidio por enfermedad hijo menor de un año de 882% versus un aumento de 144% en las licencias maternales (pre y post). En 1999 se pagaron más de 9,5 millones de días de subsidio siendo el 74% de ellos por reposo maternal. El monto promedio diario pagado, creció en un 91% en el caso de reposo maternal y en un 61% en el caso de enfermedad grave de hijo menor, entre 1991 y 1999.

A partir de estos datos y considerando factores epidemiológicos como la tasa de natalidad y de mortalidad de infantil, el estudio establece que el gran aumento en el uso del subsidio se debe a un potencial abuso del beneficio más allá de su justificación médica. En función de este modelo las proyecciones para los próximos diez años establecen que si se mantiene la Tasa de Incapacidad Laboral (días de subsidio pagados por cotizante mujer al año) de 1999 constante implicaría un ahorro de MM\$ 1.313.768 en el período 2001-2010 respecto a si continuase su tendencia de los noventa.

Estos resultados que fueron presentados por este estudio en el año 2001 propician, la formulación de alternativas para regular un gasto, que por sus características aparecen como gastos no controlados.

El primer proyecto racionalización de este gasto se presenta el 27 de septiembre de 2003 y consistía en aumentar el postnatal de 84 a 124 días, beneficio al que se podría optar sólo si las mujeres renunciaban a su derecho a licencias por enfermedad hijo menor de un año.

En vista de la mala recepción de la propuesta el 3 de octubre se presenta una nueva alternativa, que consistía en aumentar el postnatal a 150 días, disminuyendo el subsidio estatal de 100% a 80% de la remuneración para aquellas mujeres que ganaran más de \$172.500 (288 dólares) mensuales, propuesta que tampoco tuvo muy buena recepción.

A comienzos de 2004, finalmente se presenta para su primer trámite legislativo un nuevo proyecto que contemplaba, en un primer lugar la definición en el cuerpo legal de lo que consiste una enfermedad grave, en la búsqueda de precisar lo que constituye una enfermedad grave para evitar la emisión de licencias por diagnósticos que no representan condiciones de real gravedad.

La segunda modificación consiste en el establecimiento de penas para quienes falsifiquen licencias, proponiendo precisar que la entrega de información falsa en declaraciones de salud y el otorgamiento de licencias médicas falsas constituye un delito.

Como tercer cambio se presenta una entrega de incentivos a Fonasa e Isapres para el control de las licencias emitidas, a través de la instalación de un tope en el gasto por cotizante mujer. Para esto se establece un sistema de traspaso de dinero “ex ante” a los

organismos administradores del seguro previsional de salud para el pago de este subsidio, en base al promedio de uso del año precedente. Si existiese alguna diferencia negativa entre en dinero traspasado y el gasto por este concepto en las instituciones, el Fondo Único solamente se hace cargo del 50% de esta, lo que establecería un incentivo para su fiscalización. En caso de que lo gastado sea inferior o igual a lo traspasado para este efecto la Superintendencia de Seguridad Social pagará a los organismos administradores, con cargo al Fondo Único de Prestaciones Familiares, un bono equivalente al 2,4 por ciento del monto traspasado para el pago de subsidio de reposo postnatal durante ese año.

Junto a esto se propone la implantación de sanciones para los profesionales de la salud que otorgan licencias médicas injustificadas, estableciendo suspensiones temporales de la facultad para otorgar licencias médicas a los profesionales y sanciones pecuniarias para los quienes que otorguen licencias injustificadas.

Finalmente se plantea la homogenización de los regímenes de Isapres y Fonasa, principalmente en lo referente a fiscalización y aprobación de licencias.

Este proyecto pasó su primer trámite legislativo en la cámara de diputados con la aprobación de gran parte de lo presentado, con la excepción de las modificaciones que se referían al establecimiento de un tope en los días de subsidio por cotizante y a la entrega de incentivos a la fiscalización. Una vez aprobado en su mayoría en la cámara baja el proyecto pasa a su segundo trámite legislativo en la cámara del senado, donde se encuentra en la actualidad.

2. El debate de las licencias maternales

Es particularmente sorprendente, que una iniciativa que promueve cambios importantes, en la forma en que se entregan beneficios asociados a la reproducción, tenga su génesis en el ministerio de hacienda.

Sorprende en primer lugar, que una repartición que conoce poco acerca de las circunstancias que constituyen la entrega del subsidio, se arroge la capacidad de analizar un tema que tiene variantes no sólo fiscales. Sorprende además, que en esta tarea el ministerio no haya considerado la necesidad de consultar, a quienes si poseen experiencia en la temática, a la hora de definir los cambios que impulsaría el proyecto. Pero sin duda lo que más sorprende, es el apoyo gubernamental que recibió y que lo hizo llegar hasta la discusión parlamentaria, antes de ver sus expectativas desinfladas.

Puede parecer ingenua esta actitud de sorpresa frente a una política pública dominada por los temas económicos. Al parecer es verdad, como Alberto Arenas subdirector de presupuestos señaló, que los economistas se han tomado los ministerios, y esto hace que se presenten con el poder que da el dominio de la disciplina, para promover políticas sin necesidad argumentos más allá de los económicos, o por lo menos eso es lo que se supone.

Es evidente el dominio de la disciplina económica en el discurso de la nación en la actualidad, los estados occidentales sustentan prácticamente toda su política nacional en el desarrollo, la producción y el crecimiento. Estos conceptos y la teoría que lo acompaña se han transformado en elementos preponderantes de la política actual, tanto al momento de señalar políticas de corto plazo, como al definir fines estratégicos o propuestas de país.

La preponderancia de la ciencia económica trae consigo el dominio de la objetividad y de los números. Es evidente que no toda la ciencia económica se sustenta exclusivamente en los modelos matemáticos, pero al mismo tiempo también es fácil reconocer que aquellas corrientes que detentan el dominio de la disciplina desde hace bastantes décadas, ven en las herramientas de la matemática, el poder que entrega lo incuestionable de la objetividad.

Sin embargo los modelos distan mucho de ser objetivos. Al igual que los mapas, los modelos resaltan ciertos aspectos de la situación analizada a la vez que suprimen otros. Los modelos ayudan a entender los aspectos de la realidad que se *elige* resaltar dentro de un contexto determinado, pero los principios que derivan de estos modelos son válidos sólo en el modelo y están lejos de ser literalmente reales en el mundo. (Strassman 1993)

Esto es importante de entender, ya que en el caso que analizamos los primeros argumentos que surgen a propósito del gran incremento en el gasto, se establecen a partir de un estudio que plantea una modelación del gasto por subsidios. Este modelo interpreta lo no explicado por las variables demográficas y epidemiológicas, a través de la variable del abuso.

Que la economía se instale alrededor de modelos matemáticos, significa que los supuestos acerca del comportamiento humano toman la categoría de axiomas (Nelson 1993), instalando un discurso de lo verdadero difícil de desarmar especialmente desde otras disciplinas o pensamientos, no tan legitimadas desde el poder o en las corrientes hegemónicas. Esto genera inmediatamente un sistema de exclusión que invalida cualquier posición que no se sustente sobre lo ya establecido, la verdad dicha.

La necesidad de información objetiva, de información pertinente y oportuna, de datos *válidos*, fue destacada por la ministra Cecilia Pérez de Sernam como fundamental a la hora de negociar, además de estimar que era necesario incorporar conocimiento más específico y particularmente económico a las líneas de análisis del ministerio. Para ella el diálogo con Hacienda y especialmente con el ministro de esa cartera, era fluido si se presentaba con argumentos sólidos e información seria.

Lo mismo sugiere Alberto Arenas, quién también resalta la conveniencia de incorporar economistas al ministerio de Sernam. Dado que los economistas se han tomado la mayoría de los ministerios es necesario entrar en su lógica para negociar, sostiene. Este es un tema de poder, de poder para influir en las políticas públicas, si se quiere influir es necesario hablarles en su idioma.

Entrar en la lógica económica para acceder a la negociación, hablar el mismo idioma, significa que cualquier argumento tiene que inscribirse dentro de su horizonte teórico, la proposición debe cumplir ciertas reglas antes de siquiera poder ser considerada como verdadera o falsa, primero debe sustentarse sobre las condiciones que establecen esa verdad. Esto no tiene que ver únicamente con entrar en la disciplina, sino con situarse desde los espacios que la disciplina considera como válidos, verdaderos.

Es así como la hipótesis del abuso que se había instalado a partir de la modelación del fenómeno, se instala ya no como tesis sino como piso de análisis, sin cuestionar su validez. Como señala la ministra de Sernam “Hacienda es dato”, frase que estipula claramente quién plantea los términos del debate. Es notable no sólo la preponderancia de Hacienda sino el tipo de visión económica que plantea. No se considera que existan otros actores autorizados para dar su opinión o como contrapartes en la negociación.

Muestra de lo anterior es que pese a que gran parte del discurso que presentan los y las entrevistados/as y que sustenta la objetividad y por ende legitimidad de la ciencia económica, se basa en la necesidad y el poder de la información cuantitativa. El proyecto se presentó bastante carente de datos que sustentaran las hipótesis propuestas sobre el abuso y la concentración del gasto en mujeres, no se buscaron o intentaron buscar con la información disponible hipótesis que consideraran, por ejemplo, que la tasa de actividad de las mujeres del primer quintil fue la que tuvo un mayor crecimiento en los últimos diez años, precisamente aquellas mujeres que no tienen con quien dejar a sus hijos/as en caso de enfermedad.

De alguna manera se construyó un perfil de quienes más utilizaban el subsidio, sin datos “duros” que lo sustentaran, ya que de hecho aún ahora y pese a destinar mucho tiempo de esta investigación a obtenerlos, esos datos no han sido hallados, es decir, esa caracterización de las usuarias no se fundamentaba en información científica, sino en evidencia a partir de casos aislados.

Así la visión fiscal que se plantea estipula las bases de la discusión, interesa disminuir el gasto, pero no se reflexiona sobre qué significa este gasto, por qué ha aumentado considerablemente en la última década, qué posible función podría estar cumpliendo más allá del objetivo que tiene estipulado por ley.

La discusión en general y después de partir de la base de que es necesario racionalizar y liberar recursos, se va a instalar fuera de la lógica de la política económica. Y es allí donde se construye el nuevo discurso, donde se *enredan* las cosas, según Arenas. Ante la necesidad de ahondar en las razones de la racionalización y como elemento reafirmante de la necesidad de legislar, se instala la idea que quienes usan mayoritariamente el subsidio son las mujeres de mayores ingresos y que la reforma busca por tanto actuar además, como herramienta distributiva.

Junto a esto, se argumenta que estas licencias estarían siendo usadas para prolongar el período de postnatal, para alcanzar, según recomendaciones de la sociedad chilena de pediatría, un mayor período de lactancia materna; por lo tanto una de las primeras ideas consistió en aumentar por ley a seis meses, el período subvencionado por el estado posterior al parto.

Este es el escenario que encuentra la lógica de género, que en este caso aterriza fundamentalmente en el hecho consumado, ya que la incorporación del análisis de género se realiza bastante avanzada la iniciativa y con la mayoría de los participantes convencidos de las ventajas del proyecto.

Tomando como dato la verdad de la lógica económica, el género se instala entonces como una herramienta que pretende permearla, y entra desde una lógica defensiva, incorporando nuevas variantes y variables a los problemas planteados.

La estrategia del Sernam consistió en complejizar el tema dada la lectura lineal que tenía hasta momento; para eso expusieron que el estado debía considerar que el proyecto intervendría una lógica de derechos establecida como un acuerdo histórico-político que se remite a las primeras décadas del siglo veinte. Que era necesario considerar los datos de la realidad respecto a la participación laboral, las expectativas de crecimiento del mercado laboral femenino que existen en este momento y la posibilidad que los cambios se

transformaran en obstáculos para el crecimiento de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo.

Dentro del mismo contexto, se explicó que con un post-natal de 6 meses, por una decisión del estado, se profundizarían las brechas laborales y salariales, que esa visión contenía un sesgo médico que no estaba acorde con las preferencias de las supuestas receptoras del beneficio, es decir, las mujeres trabajadoras.

Es interesante ver aquí como además de las visiones sesgadas de la economía, la disciplina médica se instala a su vez como espacio incuestionable de verdad; de hecho su saber es difícil de desarticular si consideramos que se sustenta en la lógica de la vida y la muerte. De ahí proviene la capacidad de instalar su verdad particular, frente a otras consideraciones que pueden llegar a parecer mundanas.

A esto se suma el hecho que Hacienda considera que un post-natal más largo, no acarrearía las consecuencias señaladas por Sernam, debido a que al estar establecido el período en que se produciría la ausencia eliminaría la incertidumbre de los empresarios, es decir, los empleadores sabrían en qué momento saldrán y en qué momento volverán sus trabajadoras. Lo que aunque no deja de tener cuotas de verdad, no considera que los costos que se asocian a la contratación de mujeres se establecen en función de las necesidades de sustitución de las trabajadoras en caso de embarazo – ya sea por un período de tres o de seis meses – y se establecen, como señaló la superintendente de seguridad social de la época Ximena Rincón, más allá de la certidumbre del tiempo de ausencia, en función de los costos de capacitación y otros que acarrea los reemplazos.

El argumento de la redistribución era bastante difícil de desmontar por la lógica de la política social actual que se funda casi exclusivamente en la focalización. Es un argumento además que contiene mucho poder especialmente a nivel de discurso político. La entrega de un subsidio para aquellas mujeres que tienen remuneraciones altas, se sitúa como una aberración de la política pública actual.

Para enfrentar este discurso que apelaba básicamente a la igualdad de clase y el carácter no distributivo del subsidio, se utilizó en primer lugar datos e información que avalaban que quienes mayoritariamente recibían este subsidio eran mujeres de clase media. Que la concentración del gasto en mujeres de altos ingresos se debía al monto de las remuneraciones que estas cotizantes percibían, algo bastante evidente, y que estaba corregido en términos de equidad a través del tope de 60 UF, al que el estado se había comprometido. Además se arguyó que la función del instrumento no era compensatoria sino que su labor era la reposición del salario, es decir, este no era un subsidio asistencial sino la devolución de la remuneración a la que los y las trabajadoras tienen derecho en caso de verse obligados a ausentarse de sus labores por razones de salud.

Finalmente y como sustento del compromiso del estado con las trabajadoras, se desarrolla la idea de la maternidad como bien social, y por tanto como responsabilidad colectiva, que este caso y a través del estado se encarga de que la tarea reproductiva de la sociedad se siga realizando.

2.1. El poder del discurso de género

Ahora cabe analizar de qué manera y hasta qué punto los argumentos utilizados permearon la discusión y a partir de eso cuales fueron las estrategias utilizadas para influir en la discusión del proyecto final.

A partir del proyecto finalmente presentado se podría pensar que la tesis de que seis meses de post-natal, fue considerada al momento de redactar el proyecto final, ya que esta no fue finalmente la alternativa presentada. Sin embargo es necesario considerar además la presión pública que existió una vez que fue conocida la propuesta

Sin embargo más allá de eso, poco fue incorporado. Los argumentos con los que se presentó al debate público la propuesta fueron prácticamente los mismos con los que Hacienda planteó en un primer momento la necesidad de la racionalización: el abuso de gran parte de la población, la concentración en mujeres de ingresos altos y por ende la necesidad de una mejor focalización de los recursos.

Considerando la forma en que mayoritariamente se utiliza en la política pública, el género se presenta y desarrolla no como una disciplina, sino como una perspectiva, una herramienta posible de utilizar para ampliar la visión de otras disciplinas. Esto le permite infiltrar las lógicas e incorporar la noción de igualdad entre los géneros en la formación teórica, pero al mismo tiempo disminuye su capacidad de instalarse en la discusión como una proposición disciplinaria independiente y trasladar el espacio de debate.

Si pensamos el género como una herramienta sin explicitar el fundamento teórico o filosófico que la sustenta, se deslegitima como espacio de reflexión frente a ciencias no sólo validadas a través de siglos de prueba y error, sino que además alzadas en la actualidad a la categoría de verdades absolutas, hegemónicas y no cuestionables.

El discurso generado para contrarrestar la iniciativa se fundamentó básicamente en una lógica de derechos, de derechos adquiridos e igualdad. Si consideramos que Alberto Arenas señaló en la entrevista que de la supremacía de los abogados y por ende de los derechos, se había pasado a la supremacía de los números y de los economistas; se puede pensar que estos argumentos estaban estructuralmente condenados al fracaso. Además la lógica de los derechos se encuentra con otros múltiples obstáculos. Cada nueva disposición de derechos se topa necesariamente con los límites de aquellos anteriormente instituidos o mayormente legitimados, es decir, siempre se producirá una pugna entre áreas de derechos que relativizará el poder del argumento. A su vez cualquier creación o institución de derechos, supone un necesario cambio cultural que no sólo legitime sino que promueva respeto por lo establecido desde el estado.

Con esto no quiero establecer que es necesario generar argumentos económicos, aunque tal vez si lo sea, o que la lógica del derecho se encuentra obsoleta, sino que es importante explicitar el soporte sobre el que se construye la perspectiva de género, el porqué de la desigualdad.

El mismo Arenas señalaba que el género si ha infiltrado a los economistas, pero en lo que el llamaba la primera derivada, entienden la necesidad de que esté en la “cadena de producción” pero no el porqué se encuentra, para él la segunda derivada no existe porque se tiene aún un enfoque economicista, si se habla de cómo se reproducen las relaciones

desiguales, nuevamente se produce una incomunicación producto de dos visiones teóricas distintas y habría que “empezar a traducir”.

Como estrategia de este acercamiento al género, Arenas plantea la importancia de la transversalidad, política que explicita la implantación de la perspectiva infiltrando los ministerios. Aquí más que la lucha por la legitimidad de las ciencias, la pregunta se debe enfocar en la efectividad del método sin el sustento teórico político que la soporte y explicita la justificación de su aplicación.

Ante esto surgen varias preguntas: ¿tiene la herramienta el mismo poder transformador si sólo se convierte en un marco? Que si bien a través de la información que entregan pueden ser importantes para el desarrollo de políticas e investigación, pero que sin embargo no soportan o promueven cambios culturales; lo que nos lleva a otra pregunta ¿puede la adopción de esta herramienta llegar a ocultar las verdaderas desigualdades, si se constituye únicamente, por muy bien intencionada que sean las iniciativas, en un “voladero de luces” que tiende a desviar la mirada u ocultar los verdaderos focos de transformación?

¿Por qué problematizar lo anterior? Fundamentalmente porque la perspectiva de género o más específicamente la categoría de género, se crea a partir de la urgencia de hacer patente el carácter relacional de la desigualdad, como tal debe cumplir un trabajo transformador de las estructuras culturales instaladas, cuestionar la distribución de poderes ya no sólo a nivel institucional sino inclusive en términos de relaciones personales.

Con esto no reivindico la necesidad de cambios radicales o tablas rasas, cualquier nuevo proyecto requiere parciales metamorfosis de sus partes, no sólo porque de otra forma es impracticable, sino porque quienes participan de ella requieren de períodos de adaptación. El cuestionamiento se basa en la potencialidad del uso de metodologías y perspectivas sin una guía, un fin o un norte de acción.

En el caso de ministerios de la mujer como el Sernam este peligro es menos patente, ya que quienes intervienen en las negociaciones y generan los discursos, conocen a su vez la lógica que subyace al método. Que por motivos estratégicos o políticos se utilice la perspectiva sin explicitar el sustento teórico pero conociéndolo, es una cosa. Pero ¿qué función cumpliría este mismo instrumento en manos de quienes no conocen el fin?

Ante eso se hace patente la necesidad de sustentar sobre pilares teóricos explícitos, el origen y la razón del uso de esa metodología, para formular un cuerpo teórico coherente que legitime y explique su utilización. No obstante y para no pecar de ingenuidad, es importante aceptar que es probable que aún en calidad de disciplina la posición del género frente a las teorías dominantes, se presente como una doctrina secundaria. Frente a esto es preciso no olvidar la capacidad de influencia de la perspectiva de género, más allá de los límites de quienes la practican, observación que realizó la ministra al señalar que “se nos olvida que somos una minoría”.

Para ella es evidente que la mayoría de las lógicas y paradigmas actuales se encuentran aún lejos de incorporar este marco de análisis, lo que se puede comprobar diariamente en la categoría que adquiere este tipo de análisis frente a las otras disciplinas. Dentro de las jerarquías disciplinarias de poder, dado su origen y su juventud, el género se encuentra aún bastante lejos de representar una posición teórica potente y validada dentro del imaginario del conocimiento científico.

2.2. El debate al parlamento

El proyecto contemplaba controlar este gasto mal utilizado, a partir de realizar cambios en la legislación instalando cinco medidas de control: la definición en el cuerpo legal de lo que consiste una enfermedad grave, el establecimiento de penas para quienes falsifiquen licencias, la entrega de incentivos a Fonasa e isapres para que controlen la aprobación de licencias, la implantación de sanciones para los profesionales de la salud que otorgan licencias médicas injustificadas y la homogenización de los regímenes de isapres y Fonasa.

Cuando la discusión se traslada al parlamento además de los argumentos ante señalados, se presentan los resultados de la racionalización como una relocalización de los recursos en otras áreas sociales. Este argumento se sustenta en la política de focalización de los recursos, a propósito de la hipótesis de que quienes más utilizaban el subsidio eran aquellas mujeres de mayores recursos.

El ejecutivo específicamente establece que las áreas de localización serán “afines a aquellas en las que se aplicarían las medidas propuestas” en este caso y debido a que el subsidio tiene un componente médico – la licencia que lo justifica – los recursos estarían destinados a financiar parte de una reforma de salud que se comienza a implementar en 2004 denominada Plan Auge.

A propósito de esa decisión y de que el proyecto entra al proceso legislativo a través de la comisión de salud, a lo largo de todo el debate se nomina el gasto en subsidios como un gasto atingente al área de salud. Por lo tanto gran parte de los argumentos que se desarrollan van por este lado. Además el hecho de que sea a través de un documento médico que se otorga el beneficio, sirve para circunscribir la discusión a variables de salud. Es así como la argumentación desde el ministerio de hacienda se reduce a la falta de convergencia entre los indicadores médicos y epidemiológicos, y el número de licencias emitidas, especialmente para enfermedades respiratorias y trastornos esofágicos.

En torno a los argumentos médicos, el presidente del Colegio Médico estableció que la definición de enfermedad grave es tremendamente restrictiva ya que sólo “contempla a las enfermedades que conllevan riesgo vital o secuelas que signifiquen minusvalía”, lo que restringiría sobremanera las posibilidades de cuidado por parte de la madre.

En la discusión en el congreso el diputado Aguiló señaló que el aumento estaba explicado por la “explosión de enfermedades respiratorias producto de la polución”.

Además del argumento que señalaba que los indicadores epidemiológicos y demográficos no sustentaban el gran aumento en licencias, otra de las razones que respaldaban la hipótesis del abuso, era el mal diseño del subsidio, que entregaba incentivos a personas y médicos para la emisión de licencias y la baja o nula fiscalización del sistema. Sin embargo durante el análisis y discusión del proyecto en el congreso también aparecieron voces que hablaban de problemas en el diseño del nuevo proceso que se intentaba implantar.

El presidente del Colegio Médico señaló que la legislación propuesta atentaba contra la libertad de trabajo, ya que “de acuerdo con la doctrina, emanada del ordenamiento jurídico, la licencia médica es un acto médico, forma parte de la terapia, y el médico no sólo tiene la facultad de otorgarla cuando corresponda, sino que tiene la obligación de hacerlo.... Si corresponde otorgar licencia médica y el profesional no lo hace, no sólo falta a la ética, sino

que incurre en un caso evidente de mala praxis.”³⁵ Además de agregar que el trabajo de fiscalización y pago no puede ser realizado por la misma institución, ya que generaría un incentivo perverso.

En la misma línea el diputado Aguiló explicó que la definición en la ley de lo que constituye enfermedad grave, tiene un sesgo clasista ya que la necesidad “dependerá de las condiciones en que la madre pueda cuidar efectivamente a su hijo”.

Además de los argumentos médicos básicamente irrefutables, la gran mayoría de los discursos se sitúan en el terreno de la protección a la maternidad y los derechos de las mujeres trabajadoras.

Al respecto el ejecutivo a través de la subsecretaria de hacienda señaló que “las licencias son un instrumento, dentro del contexto de que para el Gobierno es muy importante el tema de la igualdad de géneros, y su protección a través del subsidio por reposo maternal y enfermedad grave del hijo menor de un año”³⁶ y establece más adelante que el proyecto presentado no pretende solucionar el tema de la regresividad del subsidio, constituyendo este último uno de los más importantes argumentos utilizados para su modificación. Hacienda explica que los subsidios tiene dos problemas, la regresividad, es decir, que la mayor parte de los recursos se van hacia mujeres con mayores ingresos, y que sólo tiene acceso a este subsidio el veinte por ciento de las mujeres, ya que es necesario estar cotizando al momento de solicitarlo.

Ante esto el ministro de la cartera indicó durante la sesión de discusión en el congreso que “el proyecto pretende, a través del buen uso de los recursos, que el eventual mal uso por ese 20 por ciento de niños favorecidos pueda ir al 80 por ciento de los que nada tienen.” Sin embargo en el proyecto no se considera ningún proyecto o programa dirigido a esto, lo que impide analizar la forma es que esta supuesta redistribución se llevaría a cabo, lo que básicamente invalida la propuesta, eso sin entrar a debatir la validez del argumento de la regresividad.

En función de esto aparecen la mayoría de las posiciones opuestas al proyecto, sustentadas en la pérdida de este derecho por parte de las mujeres.

Por una parte se encuentra la posición oficial del ministerio servicio nacional de la mujer (Sernam), quienes y con la obligación de alinearse con la postura oficial, sólo postulan que es necesario analizar con mayor profundidad las causas del fenómeno, ya que existen otras variables a considerar, principalmente que tienen relación con cambios en el mercado del trabajo.

En otro lado se sitúan argumentos como el de la presidenta del Colegio de Matronas quién indica que el proyecto sería un atentado contra la maternidad y las mujeres trabajadoras, pues son las mujeres de menores recursos quienes más harían uso del subsidio por no contar con otras alternativas. En la misma línea las organizaciones de mujeres señalan la falta de alternativas y la necesidad de asegurar el acceso al trabajo a las mujeres con hijas/os, y concordando con lo mencionaba Sernam destacan la necesidad de hacer una investigación y caracterización de las usuarias.

³⁵ Informe salud 19-20

³⁶ Informe hacienda 12-13

Durante la discusión en la sesión de la cámara de diputados, también aparecieron una serie de posiciones en la misma línea argumental. La diputada Cristi arguyó a partir del aumento en el número de mujeres trabajadoras, el hecho de que quienes más utilizan el subsidio son mujeres de menores recursos y la inexistencia de flexibilidad laboral. El diputado Accorsi establece como una de las causas del problema la inexistencia de la infraestructura adecuada para atender a los menores enfermos.

Del desarrollo de la discusión y de los análisis anteriores a esta que se realizaron, se puede apreciar que la postura del ejecutivo se asienta en la necesidad de liberar recursos. El foco en los subsidios por enfermedad, proviene de la inconsistencia, a su juicio, entre los indicadores médicos y demográficos y los incentivos que entregaría la herramienta para utilizarla más allá de su alcance.

Parte de la contra argumentación también se basa en problemas que tendría el nuevo diseño, una de ellas planteada por los profesionales del sector salud tiene que ver con el traspaso de la responsabilidad de fiscalización a las entidades pagadoras, muchas de ellas privadas. La postura plantea que esta utilización de incentivos del mercado como ente regulador, revela el traspaso de la lógica del mercado a un área considerada sensible y estrictamente social hasta el momento, como es el área de la salud. Bajo la misma línea de razonamiento se ubica el considerar como “clasista” el establecimiento en la ley de lo que se considera enfermedad grave, es decir, el generalizar las condiciones de cuidado a toda la población, e impedir que sean las/os médicas quienes tengan la posibilidad de considerar en su contexto quién requiere una licencia.

No obstante el centro del discurso que se opone a la medida, se fundamenta en la necesidad de resguardar el derecho de las mujeres al trabajo y la maternidad. A partir de esto se realizan críticas al sistema actual de cuidado de niñas/os y las alternativas al uso de las licencias.

La mayoría coincide en que el sistema de cuidado actual es deficiente, incluso posiciones que apoyan el proyecto, como la de la diputada Tohá, adhieren a este análisis. Sin embargo quienes consideran que es necesario repensar el sistema de cuidado, afirman además que la restricción del beneficio actual no es el primer paso para alcanzar una solución.

La línea argumental se establece a partir del aumento en la participación de las mujeres en el espacio laboral tradicional y la necesidad de cuidar a sus hijas/os en los primeros meses de vida, esto sumado a las insuficientes alternativas de cuidado, justifican la entrega del subsidio del estado.

Al establecer en los discursos la necesidad del cuidado, se puede asumir que existe una admisión implícita de la existencia e importancia del trabajo reproductivo. Sin embargo no se nota en los análisis una línea de pensamiento explícito que signifique concretamente, la simbiótica relación entre ambos espacios de trabajo.

Lo anterior relativiza la trascendencia del discurso de la responsabilidad social del cuidado, ya que oculta la importancia de estas tareas. Lo mismo se puede observar por la completa ausencia en la discusión, de los otros responsables directos de la crianza, los padres. La ley que se pretendía modificar establece que quienes pueden hacer uso de la licencia, pueden ser el padre o la madre. Que eso no haya sido tomado en consideración al momento de la discusión da algunas señales de la lógica que subvierte ambas posturas, la responsabilidad de estas labores corresponde aún completamente a las madres.

La mantención de esa línea de razonamiento provoca que en realidad lo que parece que se discute, no es la responsabilidad de la sociedad con su propia reproducción, es decir, con la reproducción de seres humanos sino la responsabilidad de la sociedad con las madres que tienen a cargo esas personas. Entonces se centra el discurso en los beneficios sociales para aquellas que cumplen este rol y no en los beneficios de la sociedad por este trabajo.

2.3. Observaciones finales

Dadas las limitaciones que plantea tanto la utilización de una estrategia de género como la dificultad para legitimarla a nivel de las doctrinas dominantes en el estado, el Sernam se plantea como una institución acostumbrada a utilizar estrategias alternativas para producir las influencias y cambios culturales que desea propiciar.

Dentro de estas estrategias se inscribe una red de personas sensibles al tema de género ubicadas en distintos niveles y espacios del poder ejecutivo, red que también está constituida por una serie de organizaciones y ONG que proveen de información y datos necesarios para generar conocimiento que entregue herramientas útiles para la discusión.

Las alianzas estratégicas son especialmente importantes a su vez para influir fuera del área del ejecutivo, apelando a voluntades políticas. Dentro de lo mismo se inscribe el apoyo de organizaciones políticas y ciudadanas, como forma de ejercer presión para la concreción o defensa de derechos adquiridos.

Lamentablemente el poder de la ciudadanía tal como lo señalaron algunos se encuentra bastante debilitado, por lo que lo más probable es que en el caso del proyecto de racionalización, éstas hallan tenido poca influencia en las posiciones finales de los/as parlamentarios/as. Es más sensato pensar como dijeron la mayoría de los/as entrevistados/as que fue la lógica política-electoral la que finalmente primó, tanto para la formulación de los discursos como para la votación en la cámara.

Ante esta constatación y frente al hecho de que seguramente fueron los cálculos políticos los que finalmente determinaron el fracaso de la iniciativa, corresponde preguntarse si es efectivamente la lógica económica la que domina la discusión política.

Con la perspectiva que da la distancia y el conocimiento de los resultados del proyecto, se puede afirmar que en vista de la falta de claridad con que este fue presentado y la oposición encontrada desde diversas lógicas de análisis, se puede constatar que la lógica exclusivamente presupuestaria no encontró la legitimidad que se esperaba, debiendo incluso utilizar argumentos alternativos.

Por otra parte no se percibe que una lógica económica con una visión económica de género encuentre eco, ni en el espacio de análisis del problema ni en las consiguientes políticas públicas, que más bien se encaran de manera que resultan fragmentarias o inconsistentes.

Esto parece manifestar una falta de argumentación y reflexión clara que señale la insostenibilidad de una sociedad que no se comprometa con sus necesidades de reproducción; ni con la urgencia que significa el hacerse cargo de las cambiantes formas supervivencia y reproducción que presentan las sociedades actuales.

3. Una política de género se confronta a los objetivos de “racionalización” presupuestaria

El debate en torno a la responsabilidad de la sociedad en la reproducción de si misma, aún no se encuentra suficientemente instalado. No sólo las políticas laborales se enmarcan dentro de esta lógica, la totalidad de las políticas económicas pecan de parcialidad al momento de analizar y estudiar la necesidad y los efectos de las transformaciones. La reproducción social, la generación y formación de seres humanos y el desarrollo de la sociedad en general, son variables olvidadas al momento de generar decisiones de políticas económicas.

Este sesgo en la visión, obviamente se reproduce en la generación de las políticas públicas, tanto a nivel macro como micro. La naturaleza estratégica que se le otorga a la generación de ciertos sectores de la economía, contrasta con el carácter asistencial que se le da a la formación y mantención de los/as seres humanos.

La visión actual describe los hechos económicos mostrando el flujo circular del ingreso. Este modelo tradicional monetarizado, propone la interacción de tres áreas institucionales; las empresas, quienes generan ingresos para los hogares, los hogares que transfieren ingresos al estado mediante los impuestos³⁷, a las empresas a través del consumo y que dedican un porcentaje al ahorro, y finalmente el gobierno que transfiere ingresos a las empresas a través del gasto.

Como podemos ver, este análisis se centra exclusivamente en el área mercantil/monetizada, y al hacerlo se olvida del principal objetivo de la actividad económica, las personas. Para entender la magnitud de esta omisión es fundamental mirar la economía desde otra perspectiva y centrarnos en lo que Elson llama el flujo circular de los egresos.

Este proceso de intercambio también se constituye a partir de tres ámbitos institucionales. La economía privada de los bienes, que proporciona bienes de consumo e inversión tanto a los espacios del hogar y la comunidad como al sector público, en tanto la economía de servicios del sector público brinda a los hogares y la comunidad y al sector privado, infraestructura social y física necesaria para el desarrollo de las personas y las organizaciones. Finalmente la economía del cuidado desarrollada en los hogares y la comunidad, proporciona a los sectores privado y público capacidades humanas y el marco social en que las personas y las organizaciones se desenvuelven.

Esta mirada más amplia a su vez, nos permite ahondar y analizar nuevos espacios en la búsqueda de respuestas a los problemas que se presentan, al enfrentar la teoría con la experiencia diaria. Se puede esperar, que toda mirada sesgada de la realidad y las políticas públicas que la acompañan, produzca costos o pérdidas situadas en esos espacios ocultos no asumidos aún por la teoría tradicional.

³⁷ En este caso corresponden a impuestos menos las transferencias del estado a los hogares.

A su vez presenta, una visión más integral de la influencia de cada sector, y considera además que las transferencias entre estos son tanto financieras como culturales, transportando mensajes y valores como también bienes, dinero y personas.

Para analizar lo anterior en relación a los subsidios maternales, nada mejor que utilizar de guía, la programación de gastos del país. Comúnmente el presupuesto al igual que las políticas públicas, es considerado como neutro al género, suponiendo que en su generación se busca el bienestar de toda la población sin excepciones. Sin embargo la experiencia dista mucho de lo anterior, dado que el presupuesto como expresión de las políticas del Estado, contiene muchos y variados sesgos no sólo en términos de género.

Es por eso que resulta interesante analizar cómo, a través del gasto, se establecen las prioridades de la política pública. El presupuesto es una herramienta que permite transparentar la relación entre la programación del gasto y las desigualdades de género.

Existen variadas metodologías y enfoques respecto a como enfrentar el análisis de género en los presupuestos. La perspectiva va a depender, entre otras cosas, del objetivo del estudio, de los sectores que participen en él y del acceso a la información que exista.

En este caso, el análisis estará centrado en la lógica que subyace en la determinación de las distintas asignaciones. Más allá de establecer comparaciones respecto al gasto en distintos sectores, el objetivo es mostrar la dinámica que establece cómo son considerados y catalogados algunos gastos.

3.1. La lógica del presupuesto

Pese a que se han hecho esfuerzos por aumentar la transparencia de los gastos del estado, la verdad es que el presupuesto no es un documento fácil de entender y la información disponible respecto a él no expresa la totalidad de la acción gubernamental. Por lo tanto descifrar las visiones de política pública a través de él no es una tarea que pueda ser llevada a cabo en forma constante por la sociedad civil.

Sólo cuando presentan casos en que se deben realizar importantes cambios en lo que se refiere a gastos rígidos es que se da la posibilidad de mayor reflexión en torno a la influencia de la distribución del dinero de la nación en las acciones y resultados de las políticas de gobierno.

Se olvida comúnmente que una ley, un programa, una política, no puede cumplir sus objetivos si no cuenta con los recursos necesarios para llevarlos a cabo. Es decir, finalmente es el dinero y cómo se distribuye una variable fundamental al momento de definir los éxitos y fracasos de la política económica y social de un país.

El año recién pasado y a propósito del proyecto de racionalización del gasto en subsidios por enfermedad de hija/o menor de un año, se presenta una coyuntura especial para identificar las visiones que existen en torno al gasto, y principalmente aquel dirigido a mujeres.

La protección de los derechos de las madres trabajadoras comienza en Chile a principios del siglo veinte, incorporando a través de todo el siglo recién pasado mejoras para la protección de estos derechos. Es en 1985 cuando se establece que el costo que significa este derecho será asumido por la sociedad en su conjunto, representada por el estado. Este mismo año se establece también que estos derechos asociados a la no discriminación de

género, se debían extender a aquellas madres que tuviesen hijos/as menores de un año con enfermedad grave.

Parece paradójal que una política como esta haya sido creada durante los años de dictadura, por lo que es necesario aclarar, que su formulación parte de la necesidad de potenciar la reforma a la salud previsional; era necesario proteger un mercado incipiente como era el mercado de las Instituciones de Salud Previsional. Esto no evita, no obstante que la aplicación de esta ley produzca externalidades positivas, que en este caso tendían a proteger los derechos laborales de las mujeres al evitar en parte la discriminación en la contratación y en los salarios de las mujeres, al verse los empleadores liberados de soportar económicamente los permisos maternales y por enfermedad hija/o menor de un año.

Esta visión fue ratificada e incluso ampliada por los gobiernos de la Concertación, proporcionándole un carácter universal, al permitir el uso del subsidio por enfermedad por cualquiera de los progenitores sin diferencias de género.

Como se señaló anteriormente, este subsidio que se obtiene a través de una licencia médica y consiste en la entrega directa de recursos que cubren el sueldo de quién la solicita hasta 60 UF mensuales. Para solicitarla se deben presentar documentos médicos que acrediten la maternidad o la enfermedad del hijo/a menor de un año – según sea el caso – al sistema de salud que pertenezca la madre o el padre que solicita la licencia, ya sea el Fondo Nacional de Salud (FONASA) o alguna de las empresas pertenecientes al sistema Instituciones de Salud Previsional (Isapres). A partir de lo anterior la institución se encargará de proveer de la remuneración correspondiente a quienes hagan uso del subsidio por el tiempo estipulado en la licencia, la que será reembolsada a las organizaciones por el estado con cargo al Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía (FUPF).

El enfoque en el proyecto de racionalización al subsidio por enfermedad se suscita, por el exponencial crecimiento del gasto por este concepto en los últimos 10 años. Los análisis económicos no vislumbraban variables que explicaran lo anterior, en consecuencia nace la hipótesis del abuso, hipótesis que sustenta la presentación de la reforma.

Para Hacienda los problemas provenían además del excesivo crecimiento del gasto, a partir de la imposibilidad de prever y controlar el presupuesto asociado al FUPF. El proyecto se inicia a partir de una preocupación netamente presupuestaria, la necesidad de encontrar recursos para financiar otras iniciativas.

La propuesta bastante impopular desde el punto de vista de las mujeres trabajadoras, de las organizaciones gremiales y desde algunos sectores parlamentarios, había sufrido constantes variaciones y adaptaciones a las presiones establecidas. Incluso en algún momento se propuso flexibilizar el permiso de pre-natal en función de aumentar el número de días posteriores al parto, para evitar así los permisos por enfermedad en recién nacidos.

Como vemos las soluciones se restringieron al ámbito de acción del subsidio, tal como los análisis. Se limitaron a controlar su uso con las herramientas disponibles, enfocándose en evitar la posibilidad de solicitar el subsidio – sin que existiera una enfermedad grave – sin preguntarse o reflexionar *por qué* se estaba generando este gran aumento.

En una primera aproximación, ya que no existen estudios al respecto, la sobreutilización de este subsidio se debería a la aceptación por parte de las madres de las directrices de la

sociedad chilena de pediatría, que recomendaban un año lactancia materna. Las hipótesis siguientes y una vez complejizado el problema, hablaban de la necesidad de paliar el requerimiento de cuidado infantil, en caso de enfermedad. Debido a la falta de sistemas de cuidado adecuados para atender estos casos.

No es de extrañar, que los análisis en torno al problema se hayan ido por diversas líneas de argumentación y especulación. Por las características de este subsidio es difícil ubicarlo en algún tipo de gasto, o en una línea de política pública. Pese a que los argumentos que supuestamente lo avalan son médicos, este subsidio depende del sistema de previsión y por lo tanto se determina fundamentalmente como una herramienta destinada a proporcionar seguridad en torno a los derechos laborales, siendo la libertad e igualdad de oportunidades en el trabajo el bien protegido. Sin embargo la poca claridad de su función y las visiones unilaterales que miran segmentadamente el problema, están sin duda entre las principales razones por las que se hace tan fácil el cuestionar su utilidad.

La política social y el gasto asociado a esta se establecen desde el Estado principalmente como una herramienta distributiva. Es por esto que los gobiernos de la concertación presumen de haber aumentado ostensiblemente el gasto en estos ámbitos. Dentro de los objetivos y promesas del gobierno está la equidad, y para esto el gasto en materias sociales se hace primordial.

Durante la década de los noventa y hasta 2003 el gasto público social aumentó desde 2.735.879 millones de pesos a 7.456.583 millones de pesos, es decir un 172,55%. Como resultado de una política social centrada principalmente, en entregar a la población más necesitada aquellos servicios catalogados como básicos, especialmente en las áreas de salud y educación.

Sin embargo, este gasto, como la política social en general se nutre de la lógica de distribución de los beneficios del desarrollo, es decir, una compensación a través del reparto de servicios sociales para aquellos sectores que reciben menores ingresos. Es por esto, que la política social en la actualidad se precia de ser focalizada, y como tal, enfrenta el tema de la distribución casi exclusivamente desde un punto de vista de disposición de recursos.

Es así, que tratados como una política social, estos subsidios fueron cuestionados durante la presentación de la reforma por la poca focalización y el carácter supuestamente regresivo del gasto, no obstante, no estar considerados dentro de lo que el Estado califica como gasto social. Es más, si los subsidios maternos – pre y post natal y por enfermedad – fueran gasto social, su aumento sería elemento digno de destacar en vez de motivo de racionalización, o por lo menos su análisis se extendería más allá de la necesidad de control del gasto, a la búsqueda de soluciones alternativas para este cuidado infantil.

Ahora bien, sucede que tal vez es necesario pensar esto desde otra perspectiva. Los argumentos sociales parecen a estas alturas no sólo agotados sino que evidentemente, no aplicables a esta herramienta. Por su puesto, todavía creo que esto es un asunto social, estamos hablando finalmente de qué sociedad queremos construir, cómo queremos vivir y reproducirnos, considerando esto último más allá de su acepción exclusivamente biológica.

Sin embargo y en el ejemplo actual, muchas veces debemos cambiar el lugar de observación y reflexión, para intentar entender o hacer entender la fundamental función de

los subsidios maternos. ¿Cuál es finalmente el objetivo del subsidio maternal financiado por el estado?

Fue en su momento, fomentar y cuidar un mercado en formación como era el mercado de las Instituciones de Salud Previsional a mediados de los ochenta. Es en la actualidad y como externalidad positiva, asegurar la producción económica y social de la población. Y es así que la entrega de estos recursos se acerca más a una política de fomento que a una política social.

Una rápida mirada a las políticas de fomento a la producción, que promueve el Estado, permite configurar un panorama de las prioridades de desarrollo productivo del país.

El fomento “en el caso de una economía como la chilena, se refiere principalmente a la intervención pública en ciertas áreas en las cuales el mercado, en cuanto principal mecanismo de asignación de recursos en la sociedad, presenta fallas.” Las que a su vez generan distorsiones en la distribución de los recursos.

La lógica que se transparenta tras la asignación de los recursos, se podría resumir en dos ejes principales. Por un lado se busca potenciar áreas aún no desarrolladas o emergentes de la economía, y por otro reflotar o proteger áreas productivas que se consideran estratégicas para el país.

El primer caso se explica por la necesidad de generar mayor capacidad productiva, para así crear nuevas fuentes de empleos, fortalecer el esfuerzo exportador y potenciar las capacidades emprendedoras. Estos programas están cada vez más enfocados a la búsqueda de nuevos nichos de inversión, al desarrollo e innovación tecnológica y a la diversificación de la producción. Esto último tanto en relación a productos o servicios, como en términos espaciales, es decir, regionalizar las oportunidades de trabajo y producción.

El segundo eje se enfoca más bien a proteger áreas de desarrollo que pueden ser estratégicas para el país. Aquellas que entregan productos o servicios fundamentales y cuya pérdida podrían contribuir a la intranquilidad política y económica del país, como son por ejemplo, los sectores de la agricultura y la pequeña minería.

En ambos casos, dependerá del apoyo del Estado en la generación de competencias y financiamiento, su capacidad subsistir dentro de un ambiente de libre competencia. En ambos casos lo que se espera, en el corto plazo es mantener controlados los niveles de malestar social y las tasas de desempleo que pueden provocar muchas medidas macroeconómicas y en el largo, lograr incrementar las posibilidades y sustentabilidad de la producción.

A su vez, “sería un error suponer que los recursos destinados al fomento son simplemente dineros “gastados”. Considerando que se trata de fondos aportados con el fin de aumentar la productividad y rentabilidad de la economía, se espera que el país reciba por ese efecto más recursos que lo que está colocando.”

Ahora, respecto al mercado de trabajo femenino, un primer alcance. Este es un mercado con restricciones estructurales para su desarrollo, debido a consideraciones culturales que dificultan el acceso de las mujeres al mercado laboral. Además de poseer barreras de entrada, es decir, desventaja comparativa por razones de género, el mercado posee sesgos en términos de retribuciones a la trabajadora: menores salarios, trabajos mayor precariedad y altos costos en seguridad social, entre otros. A su vez, la mantención en el mercado va

acompañada de limitaciones y dificultades para la trabajadora y el empleador, producto de la presunción de trabajo reproductivo.

En este sentido las dificultades las podemos subdividir en dos áreas, ambas derivadas de la relación producción-reproducción.

La primera son las dificultades de entrada, el sesgo en la valorización del trabajo productivo (las remuneraciones) y los mayores costos previsionales, situación a la que están expuestas todas quienes integran el mercado laboral femenino.

La segunda tiene que ver con las responsabilidades y trabajo extra-productivo, se refiere al trabajo social que deben realizar aquellas que tienen responsabilidades reproductivas, sean estas biológicas o culturales.

Tal como veíamos anteriormente, es justamente frente a situaciones como la imposibilidad de responder a los rápidos cambios del mercado y la necesidad de reconvertir las áreas productivas, que el estado se hace presente como interventor por excelencia y propulsor principal de las transformaciones necesarias para la mantención de la capacidad productiva del país.

Ese es el rol que toca tomar al estado en este caso también. Si pensamos, estas transformaciones caen en la misma categoría; cambios en la forma de hacer las cosas, cambios culturales, a los que la población trabajadora no es capaz de adaptarse por sí misma, o no queremos que se adapte completamente porque son consideradas áreas necesarias para supervivencia de la comunidad. Este es el caso de gran parte de la pequeña agricultura, minería y pesca, y es el caso de la gran parte de la reproducción social, todos lo anteriores, espacios fundamentales para la mantención de una idea de país relativamente independiente.

A su vez, y este es el segundo alcance, los subsidios asociados a la maternidad y otras tareas reproductivas, corresponden al ámbito de las políticas que impulsan el desarrollo, no solamente porque una de sus tareas principales sea corregir los sesgos del mercado del trabajo frente a la mano de obra femenina, sino también y no menos importante, porque su implementación debe ser pensada desde una perspectiva más integral, como un sistema.

Uno de los principales problemas que tuvo la propuesta de racionalización fue, tener una visión sesgada y limitada de la realidad que debía atender. Si consideramos los subsidios maternos, el pre y post natal y el de enfermedad grave hija/o menor de un año, como una política de equidad, que fomenta la inclusión de la mano de obra femenina; debemos buscar y planificar la política en torno a una solución al problema que pretende atacar. De esta forma la utilización de los recursos en esas áreas serán considerados como una inversión rentable y no como una pérdida o mala focalización de recursos.

Esto se refiere a la necesidad de analizar todas las aristas del problema, tal como se esperaría en el caso de un proyecto o programa de fomento. Para los subsidios significará, efectuar un seguimiento de los resultados del uso del subsidio, realizar una caracterización de las personas que hicieron uso del instrumento y de las razones de su utilización – necesidad que se hizo evidente al momento de presentar el proyecto de reforma – con miras a perfeccionar el ámbito de acción, realizar evaluaciones periódicas del funcionamiento del instrumento y de su impacto en el grupo objetivo. Será necesario también fiscalizar el cumplimiento de los reglamentos para su utilización, tal como lo hizo la Superintendencia

de Seguridad Social el año 2004, para evitar lo que puedan ser verdaderas irregularidades, iniciativa que además redujo considerablemente los aumentos que se venían registrando en los últimos años. Finalmente y entre muchas otras alternativas, es fundamental considerar que lo entregado no es gratuito y que hay una inversión conjunta, es decir, la reproducción social es constantemente cofinanciada por las mujeres.

¿Por qué considerar la intervención en el mercado laboral femenino como una política social? Cuando su función, es el fomento a la incorporación de la mano de obra femenina por una parte y el fortalecimiento de la reproducción social por otro. Ambos elementos fundamentales para el desarrollo actual y futuro del país.

Con estas políticas se están jugando la conformación y mantención de los/as trabajadores/as necesarios para la producción. ¿Por qué no tratarlas entonces con el cuidado y visión con que se tratan las otras estrategias productivas del país? Al tratarlas como una política social asistencialista su valor en el imaginario cae proporcionalmente al monto de inversión. Las consideraciones a la hora de valorar su aporte son mínimas, es un gasto más que una inversión, y por lo tanto vulnerable a cortes y reajustes en momentos de crisis o reordenamiento presupuestario.

¿Por qué no considerarla como una estrategia productiva, si el resultado es justamente ese, la potenciación de la incorporación de mano de obra? femenina a la producción, y la formación de seres humanos y sociedad para el futuro.

La expansión de la perspectiva nos entrega un espacio de análisis más integral y que puede corresponder más estrechamente con las dinámicas de acción de las personas. Esto no impide que los eventos sean analizados desde la lógica económica, eso si, una lógica más amplia que proporciona mayor información y por lo tanto permite, el desarrollo de mejores políticas económicas.

No se puede pensar en el progreso, desarrollo y fomento a la producción sin considerar que esos objetivos están íntimamente ligados a la relación producción-reproducción y por lo tanto, al devenir de la sociedad. No se puede analizar y diseñar políticas económicas, obviando todo un espacio de trabajo y desarrollo.

La política fiscal es más que la distribución y control de los recursos del estado, es una herramienta para construir sociedad. Es por esto que es necesario, no sólo analizar el presupuesto, sino además cuestionar la lógica que subvierte la distribución en función de la clasificación del gasto.

Un gasto es más o menos importante, o más o menos maleable dentro del presupuesto, dependiendo del objetivo que este cumpla. Es por eso que gastos sociales instalados como imprescindibles en el imaginario, no se cuestionan, se mantienen en un crecimiento que podríamos llamar vegetativo a propósito de cambios en la población y ajustes inflacionarios. Pero, al mismo tiempo estos gastos son los primeros en ser recortados en épocas de crisis.

Más allá de si se producirá o no un recorte, es la conceptualización de lo que significan estos gastos lo que los hace especialmente vulnerables a los recortes. La inversión social, y especialmente la focalizada, es considerada gasto, pérdida, el país no gana gracias a ella, los servicios que se entregan son “gratis”, las personas que acceden a ellos están mantenidas por el estado. Los gastos dirigidos a los temas de igualdad de género entran en esta

categoría, la de sociales, lo que implica no sólo la vulnerabilidad que genera la imagen de prescindible sino además identifica a las mujeres como un grupo de interés, entre muchos, que compite por los escasos recursos del gobierno.

Al otro lado del gasto principalmente social se encuentra la inversión, enfocada mayoritariamente en ámbitos económicos, tiene que ver con la producción, con la generación de utilidades y rentabilidades para el país, con el crecimiento y con todos esos índices que “realmente” determinan el bienestar de un país. La inversión es positiva porque genera los recursos necesarios para mantener toda esa carga que significa “el gasto”.

A propósito de esta descripción un poco simplista de estas divisiones conceptuales, lo que me interesa es presentar sólo un pequeño bosquejo del panorama racional que subvierte el presupuesto y la economía en general.

Entonces, la pregunta no es cómo no hicieron un análisis más completo o profundo respecto a este problema del gasto, o cómo no evaluaron alternativas al recorte, sino por qué, y el porqué se encuentra en esa división que se produce a propósito del crecimiento, entre lo importante y lo prescindible en el presupuesto, es decir, el gasto versus la inversión.

3.2. Reflexiones Finales

En lo que se acaba de plantear se pueden ver algunos riesgos. En primer lugar, la metodología que acompaña, la mayoría de los programas sociales o de fomento, presenta una lógica que se plantea desde el pensamiento económico neo-clásico. Al plantear una mirada economicista respecto a la función de los subsidios maternos, se puede caer en la tentación de evaluar desde la eficiencia económica tradicional los atributos de los subsidios maternos.

En segundo lugar, es difícil saber cuándo la implementación de políticas de género se quedará exclusivamente en las buenas intenciones y cuándo generará verdaderas transformaciones en las relaciones de género.

Y aquí se vuelve a la reflexión inicial, con la que se introduce este trabajo, esto es, cómo evitar que las reflexiones y acciones en torno a políticas de género no se conviertan en un herramienta meramente utilitaria, es decir, que estas políticas no sean cooptadas por la lógica reinante y se transformen en espacios institucionalizados de “equidad” que generen beneficios y recursos, pero que no potencian las necesarias transformaciones culturales sino más bien obstaculicen cuestionamientos profundos en las relaciones de poder.

Es claro que la ley no basta para generar nuevas prácticas, pero sin duda es un buen comienzo. El hecho de que sean las mujeres quienes casi exclusivamente solicitan el subsidio, pese a que está a disposición de ambos progenitores, nos habla de la existencia en la sociedad chilena de estereotipos culturales profundamente arraigados. Precisamente el tipo de desigualdades que la política pública, política económica incluida, debe ponerse como objetivo enfrentar.

Si en algún momento se logra poner el trabajo reproductivo en el debate, las posibilidades de cambios reales serán mayores. Tal vez, en algunos años más cuando las cifras nos muestren una utilización más igualitaria del subsidio, podremos hablar de recursos dirigidos a fomentar la inclusión de las y los trabajadores con responsabilidades familiares; por el momento y dado el carácter de la discusión estamos hablando sólo de “considerar” las responsabilidades de las mujeres.

Bibliografía

Abramo, Laís y Rosalba Todaro (1998) “Género y trabajo en las decisiones empresariales”. En: **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**, Año 4 N° 7.

Amorós, Celia (1985). **Hacia una crítica de la razón patriarcal**. Anthropos, Barcelona.

Arenas, Alberto y Julio Guzmán (2003) “Política Fiscal y Protección Social en Chile”. En: **Revista de la CEPAL**, 81.

Avin, Rose-Marie (2002) “Engendering Development A Critique”. Preliminary paper presented at the International Association for Feminist Economics (IAFFE) Conference, Occidental College, Los Angeles, California, July 12-14, 2002.

Becker, Gary (1971) **The Economics of Discrimination**. University of Chicago Press, Chicago; Becker, Gary (1976) **The Economic Approach to Human Behavior**. University of Chicago Press, Chicago.

Bell, Carolyn Shaw (1974) “Economics, Sex, and Gender”. **Social Science Quaterly** 55, 3.

Benería, Lourdes (1979). “Produccion, Reproducción y División Sexual del Trabajo”. Traducción, realizada por CIPAF, del artículo publicado en inglés en el **Cambridge Journal of Economics**, 1979, N° 3.

Benería, Lourdes (1995) “Toward a Greater Integration of Gender in Economics” **World Development** Vol.23 No.11. pp. 1839-1850, 1995.

Benería, Lourdes (1999) “Mercados globales, Género y el Hombre de Davos”. En: Portugal, Ana María y Carmen Torres (editoras) **El siglo de las Mujeres**. Isis Internacional Edición de las Mujeres N°28. Santiago.

Borderías, Cristina y Cristina Carrasco (1994) “Introducción: Las mujeres y el trabajo: aproximaciones históricas, sociológicas y económicas” En: Borderías, Cristina, Cristina Carrasco y Carmen Alemany (comp.) **Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales**. FUHEM-ICARIA, Madrid-Barcelona.

Calero, Carla y Alison Vásconez (2005) **Ecuador: Política Fiscal con Enfoque de Género en el Presupuesto Nacional**. CONAMU – UNIFEM. Quito.

Cámara de Diputados de Chile (2004) **Boletín de Sesiones. Sesión 51ª, (LEG. 350ª. Extraordinaria), celebrada en martes 2 de marzo de 2004**. Documento disponible en <http://www.camara.cl/>

Carrasco, Cristina. (1999) **Mujeres y Economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas**. Icaria-Antrazyt. Barcelona.

Congreso Nacional de Chile (2004) **Informe de la Comisión de Hacienda recaído en el proyecto de ley sobre racionalización de subsidios de incapacidad laboral y licencias médicas.** Documento disponible en <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>

Congreso Nacional de Chile (2004) **Informe de la Comisión de Salud acerca del proyecto de ley sobre racionalización de subsidios de incapacidad laboral y licencias médicas.** Documento disponible en <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>

Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1977) **El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva.** Alianza Editorial Mexicana, Mexico. 1990.

Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (2004) **Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2004.** Documento disponible en <http://www.dipres.cl>

Dobb, Maurice (1938). **Introducción a la Economía.** Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

Elson, Diane (1994) Micro, Meso y Macro: Género y análisis económico en el contexto de la reforma política. En: van Osch, Thera (ed.) (1996) **Los enfoques económicos. Contribuciones al debate sobre género y economía.** Unah/POSCAE- Centro de Estudios de la Mujer Honduras, Embajada Real de los Países Bajos, San José de Costa Rica.

Elson, Diane (1999) "Labor Markets as Gendered Institutions". En: **World Development**, Vol. 27, N° 3

Elson, Diane and Nilufer Cagatay (2000) The Social Content of Macroeconomics Policies. **World Development** Vol.28 No.7. pp. 1347-1364.

Ferber, Marianne y Bonnie Bimbaum (1977) "The New Home Economics: Retrospects and Prospects". **Journal of Consumer Research**, 4.

Folbre, Nancy (1995) "Engendering Economics: New Perspectives on Women, Work and Demographic Change". The World Bank. Annual Bank Conference on Development Economics, May 1-2, 1995, Washington, DC.

Gutierrez, Martha (2004) "Presupuesto públicos con enfoque de género: Una aproximación al Presupuesto Nacional de Bolivia y al del Municipio de la Paz". En **Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad. Presupuestos Sensibles al Género en la Región Andina.** UNIFEM, Región Andina.

Humphries, Jane y Jill Rubery (1994). La autonomía relativa de la reproducción social: su relación con el sistema de producción. En **Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales.** Borderías, Cristina, Cristina Carrasco y Carmen Alemany (Compiladoras). Icaria/Fuhem, Barcelona/Madrid.

Kabeer, Naila (2002) "Globalisation, Labour Standards And Women's Rights: Dilemmas Of Collective Action In An Interdependent World". Documento disponible en <http://www.gapresearch.org/production/globlabourwomen.pdf>

Kabeer, Naila (2003) **Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals**. The Commonwealth Secretariat, 2003.

Katz, Jorge y Bernardo Kosacoff (1998) "Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y microeconomía de la sustitución de importaciones". En: **Desarrollo Económico** 148 (37) Buenos Aires.

Knight, Jack (1992) **Institutions and Social Conflict**. Cambridge University Press. Cambridge.

Lewis, Margaret (1999). "History of Economic Thought". En: Peterson, Janice and Margaret Lewis (Editors) **The Elgar Companion to Feminist Economics**. Edward Elgar, Cheltenham UK/Northampton, MA, USA.

Mincer, Jacob y Solomon Polachek. (1974), "Family Investments in Human Capital: Earnings of Women," **Journal of Political Economy**, 82(2).

Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2004) "Licencias Médicas por Enfermedad Grave de los Hijos. Asegurando un gasto fiscal eficiente" **Observatorio Laboral**, 15.

Nelson, Julie A. (1993). "The Study of Choice or the Study of Provisioning? Gender and the Definition of Economics" En: Ferber, Marianne and Julie Nelson (Editors) **Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics**. University of Chicago Press, Chicago.

Nelson, Julie A. (1995) "Feminism and Economics" **Journal of Economic Perspectives**. Vol. 9 (2) pp. 131-48, 1995.

Organización Internacional del Trabajo (2003) "Gender equality through Social Dialogue in Poverty Reduction Strategy Papers". Documento OIT, en <http://www.ilo.org>

Picchio, Antonella (2001) "Un enfoque macroeconómico «ampliado» de las condiciones de vida" En: Carrasco, Cristina (ed) (2001) **Tiempos, trabajos y género**. Universidad de Barcelona. Universitat 10.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1995) **Informe de Desarrollo Humano**. PNUD, New York.

Pujol, Michelle (1992) **Feminism and Antifeminism in Early Economic Thought**, Edward Edgar, London.

Rodríguez, Jorge y Marcelo Tokman (2001) **Análisis del gasto en subsidio por incapacidad laboral y sus determinantes**. Informes de Finanzas Públicas. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Rodríguez, Jorge y Marcelo Tokman (2003) “Licencias médicas: ¿Chilenos enfermizos?” En **En Foco**, 16. Documento Expansiva en www.expansiva.cl

Sawhill, Isabel (1977) “Economic Perspectives on the Family”. **Daedalus**, 106.

Seguino, Stephanie (2000) “Gender Inequality and Economic Growth: A Cross-Country Analysis”. En: **World Development** Vol. 28 N° 7.

Simon, Herbert (1979) “De la racionalidad sustantiva a la procesal”. En: Hahn, Frank y Martin Hollis (compiladores) **Filosofía y teoría económica**. Fondo de Cultura Económica, México.

Strassman, Diana (1993) "Not a Free Market: The Rhetoric of Disciplinary Authority in Economics". En: Ferber, Marianne and Julie Nelson (Editors) **Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics**. University of Chicago Press, Chicago.

UNIFEM (2000) **El progreso de las mujeres en el mundo 2000**. Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Nueva York.

UNIFEM (2002) **Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences**. United Nations Development Fund for Women. New York.

Woolley, Frances (1993) R. The feminist challenge to neoclassical economics. **Cambridge Journal of Economics** 1993, 17, 485-500.

Zebadúa, Verónica (2002) “Presupuestos sensibles al género: La experiencia mexicana” Conferencia Centroamericana y del Caribe sobre Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género. Managua, Nicaragua 28, 29 y 30 de agosto, 2002.

Documentos Banco Mundial

Bolivia-National Land Administration Project. Project Information Document. Republic of Bolivia, 2001

Bolivia Poverty Diagnostic 2000. WB, June 2002

Challenges and opportunities for gender equality in Latin America and the Caribbean. World Bank, 2003

Country Assistance Strategy for the Republic of Bolivia. 1998

Country Assistance Strategy for the Republic of Chile. 2002.

Education Quality and Equity Strengthening Project. Project Appraisal Document. Republic of Bolivia, 1998.

Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice - WB 2001.

Evaluation of the Gender Impact of World Bank Assistance. Phase I Report Integrating Gender into World Bank Assistance. Operations Evaluation Department, 24 Mayo 2000.

Implementation of the Gender Mainstreaming Strategy: First Annual Monitoring Report, FY02. WB 2003

Indigenous Peoples Development Project. Project Appraisal Document. Republic of Bolivia, 2000.

Integrating Gender into the World Bank's Work: A Strategy for Action. WB 2002
Lifelong Learning and Training Project. Project Appraisal Document. Republic of Chile, 2002.

Improving Women's Lives. World Bank Actions since Beijing. WB, 2005

Panorama de trabajo en materia de Género Oficina Subregional del Banco Mundial. Argentina, Chile y Uruguay, 1999-2003. Coordinado por Sandra Cesilini. Julio de 2003. Doc. Preliminar.

Participatory Rural Investment Project. Project Appraisal Document. Republic of Bolivia, 1998.

Bibliografía Capítulo III

Agosín, Manuel. 1998. "Entrada de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa". En: French-Davis, Ricardo and Helmut Reisen (eds), **Flujos de capital e inversión productiva: Lecciones para América Latina**. McGraw-Hill, Santiago.

Arellano, Juan Pablo. 1985. *Políticas sociales y desarrollo, 1984-83*. Ediciones CIEPLAN, Santiago.

Arellano, Juan Pablo and Manuel Marfán. 1987. "25 años de política fiscal en Chile". **Colección Estudios Cieplan** N°21. June, Santiago.

Arenas de Mesa, Alberto y Pamela Gana. 2003. "Protección social, pensiones y género en Chile. En: Bertranou, Fabio and Alberto Arenas de Mesa (eds.) **Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile**. OIT, Santiago.

Benería, Lourdes. 1979. "Production, Reproduction and Sexual Division of Labour". **Cambridge Journal of Economics** N° 3.

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

Caffarena, Elena. 1924. "El Trabajo a domicilio". **Boletín de la Oficina del Trabajo**, Ministerio del Trabajo de Chile. N° 22, Santiago.

Carmagnani, Marcello (1998) *Desarrollo Industrial y Subdesarrollo Económico. El Caso Chileno (1860-1920)*, DIBAM, Santiago.

CEM. 2002. "Cómo financiar las licencias maternas" *Argumentos para el Cambio* N° 52, Centro de Estudios de la Mujer, Junio, Santiago. www.argumentos.cem.cl

CEPAL. 1965. **El proceso de industrialización en América Latina**. E/CN.12/716/Rev.1. Naciones Unidas. Nueva York.

CEPAL/CELADE. 2002. *Boletín Demográfico* No. 69. América Latina y Caribe: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050. Santiago.

CEPAL-SERNAM. 2000. **Las Mujeres Chilenas en los Noventa. Hablan las cifras**. CEPAL, Santiago.

Cockburn, Cynthia. 1985. **Machinery of Dominance. Women, Men and Technical Know-how**. Pluto Press, London.

Collier, Simon y William E. Sater. 1998. **Historia de Chile 1808-1994**. Cambridge University Press, Madrid.

Coeymans, Juan Eduardo. "Determinantes de la productividad en Chile, 1961-97". En: *Cuadernos de Economía* N° 107. Pontificia Universidad Católica, Santiago.

Díaz, Ximena. 1988. "Perfil de salud de la mujer en Chile". En: CEM, **Mundo de mujer, continuidad y cambio**. Ediciones CEM, Santiago.

Díaz, Ximena. 2004. "La flexibilización de la jornada laboral". En: Todaro, Rosalba and Sonia Yañez (eds.) **El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género**. CEM Ediciones, Santiago.

Ffrench-Davis, Ricardo. 1973. **Políticas Económicas en Chile 1952-1970**. Ediciones Nueva Universidad- Ceplan, Universidad Católica. Santiago.

Ffrench-Davis, Ricardo. 2003. **Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile**. J.C. Sáez Editor. Santiago.

Ffrench-Davis, Ricardo and Barbara Stallings (eds.). 2001. **Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973**. CEPAL-LOM Ediciones, Santiago.

Gálvez, Thelma y Rosalba Todaro. 1988. "La segregación sexual en la industria". En: CEM, **Mundo de mujer, continuidad y cambio**. CEM Ediciones, Santiago.

- Gálvez, Thelma. 1989. "Condiciones de trabajo. Análisis por sexo de la encuesta a trabajadores industriales de Santiago". Documento de Trabajo. Centro de Estudios de la Mujer, Santiago.
- Gálvez, Thelma y Bravo, Rosa. 1992. "Siete décadas de registro del trabajo femenino 1854-1920". En: **Estadística y Economía** N° 5. Instituto Nacional de Estadísticas, Diciembre, Santiago.
- Gálvez, Thelma. 2004. "Brecha de ingresos entre hombres y mujeres en América Latina". En: Abramo, Laís (editor) **Trabajo decente y déficit de equidad de género en América Latina**. OIT, Lima.
- Godoy, Lorena. 1995. "Armas ansiosas de triunfo: dedal, agujas, tijeras" En: Godoy, Lorena, Elizabeth Hutchinson, Karin Rosembatt, Soledad Zárte (eds) **Disciplina y Desacato. Construcción de identidad en Chile, siglos XIX y XX**. Sur/Cedem, Santiago.
- Guzmán, Virginia y Rosalba Todaro. 2001. "Apuntes sobre género en la economía global". En: Todaro, Rosalba y Regina Rodríguez (eds.) **El género en la economía**. Isis Internacional/CEM, Santiago.
- Hutchinson, Elizabeth Quay. 2000. "La historia detrás de las cifras: la evolución del censo chileno y la representación del trabajo femenino, 1895-1930" En **Historia** Vol. 33, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica, Santiago.
- Maruani, Margaret. 1993. "La calificación, una construcción social sexuada". En: **Economía y Sociología del Trabajo**, Madrid.
- Meller, Patricio. 1998. **Un siglo de economía política chilena (1890-1990)**. Editorial Andrés Bello, Santiago.
- Munizaga, Giselle. 1988. "Mujer y régimen militar". En: CEM, **Mundo de mujer, continuidad y cambio**. CEM Ediciones, Santiago.
- Muñoz, Adriana. 1988. "Fuerza de trabajo femenina: evolución y tendencias". En: CEM, **Mundo de mujer, continuidad y cambio**. CEM Ediciones, Santiago.
- Pinto, Aníbal. 1973. **Chile: Un caso de desarrollo frustrado**. Editorial Universitaria. Santiago.
- Rojas, Tatiana. 2003. "La Educación Superior en Chile durante los últimos 25 años: una aproximación de género". Research Document presented at the International Seminar on Feminization of University Enrolment in Latin America and the Caribbean. México City, 6-7 November, 2003.
- Rosales, Osvaldo. 1979. "La mujer en la fuerza de trabajo: participación, empleo y desempleo (1957-1977)". Tesis de Escolatina, Universidad de Chile. Santiago.

Rosenblatt, Karin. 1995. "Por un hogar bien constituido. El estado y su política familiar en los Frentes Populares". In: Godoy, Lorena, Elizabeth Hutchinson, Karin Rosembatt, Soledad Zárata (eds) **Disciplina y Desacato. Construcción de identidad en Chile, siglos XIX y XX**. Sur/Cedem, Santiago.

Rossetti, Josefina. 1988. "La educación de las mujeres en Chile contemporáneo". En Centro de Estudios de la Mujer, **Mundo de mujer: continuidad y cambio**. CEM Ediciones. Santiago.

SERNAM-INE. 2004. **Mujeres Chilenas. Tendencias en la última década. Censos 1992-2002**. Sernam-Ine, Santiago.

Teitelboim, Berta and Valeria Salfate. 2003. "Cambios sociodemográficos en educación". En: Tironi, Eugenio et. al. **Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década**. Cuadernos del Bicentenario. INE, Santiago.

Tironi, Eugenio, Osvaldo Larrañaga, Eduardo Valenzuela, David Bravo, Berta Teitelboim, Verónica Gubbins e Instituto Nacional de Estadísticas. 2003. **Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década**. Cuadernos del Bicentenario. INE, Santiago.

Tironi, Eugenio. 2003. "¿Es Chile un país moderno? En: **Cuánto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década**. Cuadernos del Bicentenario. INE, Santiago.

Yañez, Sonia. 2004. "La flexibilidad laboral como un nuevo eje de la producción y la reproducción". En: Todaro, Rosalba and Sonia Yañez (eds.) **El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género**. CEM Ediciones, Santiago.