

LP-131

# Mujeres por una nueva economía

para un desarrollo humano  
con equidad para América Latina

305.4  
I27



# MUJERES POR LA DEMOCRACIA ILDIS

Mujeres por una nueva Economía  
Un Desarrollo Humano con Equidad  
en América Latina

DONACION  
DEL  
ILDIS

Mujeres por la Democracia

ILDIS



15 años



Ediciones  
Abya-Yala  
2000

MUJERES POR LA DEMOCRACIA ILDIS

*Mujeres por una nueva Economía*

*Un desarrollo Humano con Equidad en América Latina*

Varios autores

1a. Edición Ediciones ABYA-YALA  
12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla: 17-12-719  
Teléfono: 562-633 / 506-247  
Fax: (593-2) 506-255  
E-mail: admin-info@abyayala.org  
editorial@abyayala.org  
Quito-Ecuador

ILDIS  
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales  
Callama 354  
Casilla: 17-03-367  
Teléfono: 562-103 Fax: 504337  
E-mail: ildis1@ildis.org.ec  
Quito-Ecuador

Mujeres por la Democracia  
Lérida E12-40 y Toledo  
Telefax: 522-739  
cpme@ecuanex.net.ec  
Casilla: 17-12-44  
Quito-Ecuador

Diagramación: Abya-Yala Editing  
Quito - Ecuador

Diseño portada: Raúl Yépez

Impresión Docutech  
Quito - Ecuador

ISBN: 9978-04-621-6

Impreso en Quito-Ecuador, 2000

## INDICE

PRESENTACION .....	7
1. LA INESTABILIDAD PERMANENTE: POLÍTICA NEOLIBERAL EN EL BRASIL <i>Mónica Yukie Kuwahara-Brasil</i> .....	11
2. POR UNA NUEVA ECONOMIA PARA UNA SOCIEDAD SOLIDARIA Y SUSTENTABLE <i>Mujeres por la Democracia</i> .....	47
3. PROPUESTAS PARA UNA RED DE ECONOMIAS LOCALES SUSTENTABLES. <i>Rayén Quiroga Martínez-Chile</i> .....	61
4. HACIA UN ENFOQUE DE DESARROLLO ALTERNATIVO CENTRADO EN LOS DERECHOS Y CAPACIDADES DE LAS PERSONAS. <i>Consuelo Corredor Martínez-Colombia</i> .....	79
5. GENERO Y POBREZA EN VENEZUELA <i>Adicea Castillo- Venezuela</i> .....	111

## PRESENTACION

Mujeres por la Democracia surge en 1984 como un movimiento político de mujeres, dispuesto a participar en la vida nacional con identidad propia para aportar en la construcción de una verdadera democracia y equidad social en el Ecuador, posteriormente incorporó la perspectiva de género en su accionar y así logró evidenciar con mayor certeza las injusticias sociales, económicas así como las inequidades entre hombres y mujeres.

Para Mujeres por la Democracia la preocupación y angustia por la crisis económica y social que viven las mujeres y otros grupos marginados de nuestro país fue motivo fundamental para abrir un espacio de debate sobre la necesidad de elaborar propuestas desde las mujeres hacia el logro de un desarrollo humano con equidad en América Latina. Con este propósito, conjuntamente con el apoyo del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, de la FES que cumplió 25 años en el Ecuador, decidimos realizar en marzo de 1999 el Seminario Internacional "Mujeres por una Nueva Economía: Para un Desarrollo Humano con Equidad" al que asistieron destacadas mujeres intelectuales de Brasil, Colombia, Venezuela y Chile, que compartieron con las mujeres ecuatorianas el dolor de vivir en países desgarrados por la pobreza y aportaron con esperanza en la búsqueda de soluciones.

Una de las coincidencias centrales de este foro fue el poner en evidencia que los efectos del modelo de libre mercado no ha dado solución a los múltiples problemas sociales, sino que los ha agudizado; así mismo, se constató la imperiosa necesidad de construir estados diferentes, justos, equitativos, democráticos, participativos y éticos. Con mucha esperanza las mujeres que participaron en el Foro propusieron alternativas al neoli-

beralismo en base a un modelo económico sustentable y equitativo, que no excluya a las mujeres ni a ningún otro sector social.

Como uno de los resultados del Foro, las mujeres precisaron que la pobreza no es solo la disponibilidad de recursos materiales que satisfacen necesidades de sobrevivencia, sino que también es la privación del desarrollo de otras capacidades humanas y de la participación en la toma de decisiones, puesto que, el fin último del desarrollo deber ser procurar el bienestar de las personas, no sólo importa cuánto se produce y cómo se repare, sino que la disponibilidad de los recursos constituya el medio para que todas las personas potencien sus capacidades humanas.

Para las mujeres es una responsabilidad y reto histórico aportar en la construcción de sociedades distintas en la región. Un paso importante es lograr que las políticas públicas incorporen un nuevo concepto de pobreza que enfrente las carencias como derechos de las personas y que las soluciones contribuyan hacia la construcción de una nueva ciudadanía que procure el ejercicio del derecho inalienable de las personas a su realización individual y social.

Este seminario internacional, se desarrolló en medio de una grave crisis para el Ecuador. Se sentían los efectos de un conjunto de medidas económicas orientadas a cubrir el déficit fiscal. El aumento del precio de los combustibles, el gas, la retención de los depósitos bancarios que claramente beneficiaron a los banqueros en contra de todo el pueblo, originaron movilizaciones y paralizaciones que obligaron al gobierno a rectificar algunas decisiones, sin embargo el empeño del Presidente Mahuad de continuar con la implantación a toda costa del modelo neoliberal mantuvo al país en una crisis permanente que condujo a su caída en enero del 2000.

Mujeres por la Democracia, conjuntamente con las representantes latinoamericanas y las mujeres ecuatorianas que participaron en este evento, compartimos con ustedes las reflexiones y propuestas contenidas en estas memorias, que reflejan el diario vivir de mujeres y hombres olvidados/as, de las necesidades y problemáticas que ponen en evidencia los impac-

tos diferenciados entre sectores sociales, siendo las mujeres las que sobrellevan el peor peso de la crisis en tanto son las garantes de la sobrevivencia de la familia.

Las ponencias revelan que a pesar de los avances logrados en el ámbito jurídico, en la realidad, la vida de la mayoría de las mujeres está marcada por factores como embarazo precoz, diferenciación salarial, segregación laboral, informalización, situaciones que agudizan las condiciones de la pobreza femenina.

La lucha de las mujeres es por una vida con equidad y calidad, con la posibilidad de desarrollar sus potencialidades, de tener oportunidades y de que se respeten sus derechos humanos.

Ahora, que el Ecuador enfrenta el proceso de dolarización y los duros impactos que tiene sobre los sectores más pobres, Mujeres por la Democracia, pone a consideración de las mujeres y del pueblo del Ecuador, ideas nuevas que abren posibilidades de construir una nueva economía, humana, soberana, equitativa y democrática.

ILDIS

*Mujeres por la Democracia.*

# LA INESTABILIDAD PERMANENTE: POLÍTICA NEOLIBERAL EN EL BRASIL<sup>1</sup>

Mónica Yukie Kuwahara<sup>2</sup>

## Resumen

Este trabajo hace una discusión de los límites del proyecto neoliberal como respuesta a las demandas sociales de las sociedades en desarrollo. Para ello, se realiza un breve debate de los orígenes del neoliberalismo, tomando por base la idea de que este fenómeno es diferente del simple liberalismo clásico del siglo XIX. Siendo considerado, inicialmente, como "una reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de bienestar" (Anderson 1995:9) y que, en América Latina se torna hegemónica delante del ideal de estabilidad monetaria restringida por los constantes estrangulamientos externos ocurridos durante los años 1980s.

La segunda parte del texto argumenta globalmente las políticas macroeconómicas implementadas en América Latina reflejando más profundamente aquellas utilizadas en el Brasil de 1989 hasta la reelección de Fernando Henrique Cardoso en 1998. Si bien las políticas neoliberales alcanzaron la tan deseada apertura económica y la estabilización monetaria, existen efectos acumulativos que profundizan la crisis social (Cano, 1994) afectando la casi totalidad de los países latinoamericanos.

En la búsqueda de la apertura económica irrestricta se evidencia la fragilidad de algunos segmentos que no resisten a los padrones competitivos de la nueva era globalizada. Puestos de trabajos son cerrados, potencializándose una crisis social aún mayor que amenaza no solamente los beneficios de la apertura sino que hasta se refuta el porqué de la misma. La inestabilidad monetaria, a su vez, frente al relativo suceso del Plan Real; deja de ser un 'dragón' capaz de quemar o derrotar la capacidad de crecimiento de la economía para transformarse en un fantasma que ronda una supuesta 'alternativa' brasileña, amenazada también por la sombra de la crisis financiera mundial. Sin embargo, la forma por la cual se alcanzó la estabilidad monetaria; si bien consolidó la hegemonía neoliberal, se vuelve relativa ante la evidencia de la caída del padrón de acumulación - la crisis financiera - lo cual refuerza aún más la supremacía norteamericana sobre el Brasil. Las acciones posibles no son tan variadas porque existen la influencia y reglas que dictó el Fondo Monetario Internacional (FMI) y también por los intereses de saneamiento de las Finanzas Públicas. La argumentación buscará identificar en la naturaleza y en la forma de las políticas económicas de ese período, el potencial agudizador de los conflictos sociales decorrientes de la doctrina neoliberal; imponiéndose a sí misma límites para su superación.

#### PRIMERA PARTE LOS ORÍGENES DEL NEOLIBERALISMO

Perry Anderson establece el texto "*O caminho da Servidão*" [*El camino de la Esclavitud*] de Friedrich Hayek (1944) como el marco básico para la configuración de una teoría que tenía como objetivo oponerse a la intervención del Estado en los mecanismos del mercado.

En los años posteriores al término del segundo gran conflicto bélico, se establecían en Europa las bases de un Estado de Bienestar. Y en las décadas siguientes, el capitalismo avanzado mostró su face de mayor auge, altos índices de tasas de crecimiento, sin precedentes en la historia.

En este contexto, los avisos neoliberales no encontraron terreno fértil para proliferar, a pesar de la repercusión de la polémica contra la reglamentación. El argumento de Hayek y sus seguidores se concentraba en la tesis de que la desigualdad era un valor positivo y necesario, contrariando, por lo tanto, el consenso de la época. El consenso se establecía ante los buenos resultados económicos obtenidos en ese primer momento inmediato a la pos-guerra, justificadas en gran parte, sinó totalmente por políticas 'keynesianas' de inversión como por ejemplo, el Plan Marshall, fomentado por los Estados Unidos de América. Sin polemizar sobre los detalles del Plan Marshall y sus consecuencias en los países en desarrollo, se puede identificar la importancia de las ideas del consenso para la prosecución de la dinamización de las economías europeas destruidas por el conflicto bélico.

La creación del FMI y del Banco Mundial en la Conferencia de Bretton-Woods (Lichtensztein & Baer, 1987) en 1944, ya señalaba la preocupación de los Estados Nacionales en establecer mecanismos de reglamentación o intervención en los mercados internos que no solo facilitasen como también promoviesen el desarrollo. En ese sentido correspondía al Banco Mundial realizar préstamos de capital a largo plazo a países urgentemente necesitados o subdesarrollados. Siendo que el control de la liquidez internacional sería ejercido por el Fondo Monetario Internacional que tenía como objetivos alcanzar y mantener la estabilidad en las tasas de cambio, facilitar la liberación de restricciones de cambio y abrir caminos para la convertibilidad monetaria (Almeida, 1994).

#### La desaceleración económica y la financiarización de la economía

El modelo económico hasta entonces establecido entra en crisis a partir de 1973, y el mundo capitalista se enfrenta a una larga recesión marcada por bajas tasas de crecimiento combinadas con altas tasas de inflación, desaceleración ésta que se acentúa más con los dos choques por el aumento del petróleo; uno en 1973 y el otro en el 1979.

Entre las principales características de la década de los años setenta resalta el agotamiento del padrón de acumulación de capital de la Segunda Revolución Industrial en los Estados Unidos de América, y consecuentemente la reducción en los índices de renta, empleos, inversión de fondos, debilitando también sus finanzas públicas. El aumento del endeudamiento interno y externo de los EE.UU. tuvo como contrapartida una gran acumulación financiera por parte de empresas y bancos multinacionales, ampliando aún más los flujos financieros internacionales. Cabe destacar que EE.UU. que en el inicio del periodo de pos-guerra era el mayor acreedor internacional, pasa a ser el mayor deudor. Gran parte de las enormes cantidades de dólares norteamericanos donados o gastos (ej Plan Marshall) fuera de su territorio, terminarán siendo acumulados por gobiernos, empresas y personas de los países de destino, convirtiéndose en derechos de saqueo contra los Estados Unidos. La crisis de ese padrón monetario basado en las instituciones de Bretton-Woods que creían en la estabilidad de los balances de pagos a través de tasas de cambio fluctuantes - inestabiliza la economía mundial en la mencionada década. Siendo seguida de dos movimientos de reafirmación de la hegemonía americana: en la diplomacia del dólar y en el plano estratégico-militar, modificando las jerarquías de las relaciones internacionales (Tavares&Fiori, 1993:25).

Además de la intensificación de los flujos financieros, se tiene también la diversificación de los mismos, pues con el agotamiento del padrón de acumulación también en Europa y en Japón, la financierización permitió una enorme apropiación privada de excedentes, promoviendo posteriormente profundas modificaciones e innovaciones de productos, títulos e instituciones en el mercado financiero internacional.

Las ideas neoliberales comienzan a ganar terreno, aumentando la adhesión a la tesis de que la crisis se debía a la corrosión de las bases de acumulación causadas por el poder excesivo de los sindicatos. El diagnóstico neoliberal incluía la manutención de un Estado Fuerte<sup>3</sup>, pero no en el sentido 'keynesiano' de la intervención anti-cíclica, más bien como agente capaz de romper el poder de los sindicatos y de controlar el dinero reduciendo gastos sociales e inversiones públicas. El principal objetivo de cualquier gobierno debiera ser la estabilidad monetaria. En ese sentido, sería

necesario contener los gastos sociales estableciéndose una disciplina para equilibrar el presupuesto, lo que venía al encuentro con la primera tesis de Hayek (donde la desigualdad era un valor positivo), restableciendo un porcentaje 'natural' de desempleo.

La ideología neoliberal ganó contornos más delineados, con calificaciones derivadas del nuevo padrón de acumulación que se establece en la economía mundial, marcado profundamente por la aceleración financiera de la década del setenta que no podía permanecer, por mucho tiempo, mayor que la acumulación real. En ese sentido, los excedentes financieros acumulados por las grandes empresas y bancos multinacionales deberían buscar otras formas de acumulación real además de los préstamos que venían concediendo a los países en desarrollo. Esos agentes económicos, presionados por la necesidad de ampliación de mercados, se ven obligados "a intensificar la introducción en su sistema productivo de las nuevas tecnologías disponibles, muchas de las cuales, con todo, presentaban barreras institucionales, en la forma de monopolio o simples empresas públicas situadas en sectores estratégicos como los de energía, transporte y telecomunicaciones. Para romper esas barreras, bien como otras de cuño institucional - como por ejemplo, legislaciones nacionales 'restrictivas' al comercio y al capital internacional - el capitalismo hizo nacer una nueva ideología (neoliberal), para justamente dar sustentabilidad económica y política para la conversión de esas inmensas masas de activos financieros" (Cano, 1994:7).

Sin embargo, es apenas en el final de la década, con la elección del gobierno Thatcher, que las ideas neoliberales consiguen configurarse en una actuación ejecutiva en el ámbito del Estado.

### Los gobiernos Thatcher y Reagan

El gobierno de la 'Dama de Hierro' en Inglaterra es considerado el más puro modelo neoliberal, además de ser el primero a ser elegido con propuestas explícitas de la no intervención económica. Durante su gobierno, las tasas de interés fueron elevadas así como también fueron abolidos



los controles sobre los flujos financieros, buscando así, atraer parte de los excedentes. En términos sociales, aparecieron niveles de desempleo masivo, las huelgas fueron combatidas y una nueva legislación, marcadamente anti-sindical fue establecida y los gastos sociales fueron cortados. Un amplio programa de privatización es realizado, comenzando por la habitación pública, pasando por las industrias de infraestructura y terminando en el sector de servicios.

En Estados Unidos, el modelo no fue seguido en su totalidad a pesar de que puede ser considerado el ejemplo más efectivo de la práctica de la ideología neoliberal mismo antes de su sistematización teórica. La variante neoliberal americana alcanzó los mismos objetivos básicos, caracterizándose técnicamente por la falta de respeto a la disciplina de presupuesto, lanzándose en una corrida armamentista sin precedentes, con enormes gastos militares, solamente posible gracias a su peso en la economía mundial, permitiéndole la convivencia con déficit masivos en el balance de pagos. En el caso americano, la "prioridad neoliberal era más la competición militar con la Unión Soviética; concebida como una estrategia para quebrar la economía soviética y por esa vía derrocar el régimen comunista en Rusia. Es necesario resaltar que, en la política interna, Reagan también redujo los impuestos en favor de los ricos, elevó la tasa de interés y aplastó la única huelga seria de su gestión" (Anderson, 1995:12).

La segunda guerra fría, que empezó con la intervención soviética en Afganistán, no sirvió sino para mantener un estado de alerta contra el "imperio del mal - la servidumbre humana más completa a los ojos de Hayek - pero fortaleció el poder de atracción del neoliberalismo político, consolidando el predominio de la nueva derecha en Europa y en América del Norte" (Anderson, 1995:12). Además de eso, la corrida armamentista facilitó el desarrollo de nuevas tecnologías, inicialmente militares que permitieron bases para importantes transformaciones en la estructura productiva, alterando los paradigmas tecnológicos de competitividad, ayudando a la configuración de la Tercera Revolución Industrial, basada en la robótica y en la telemática.

### Neoliberalismo: ¿éxito o fracaso?

Si consideramos, como Perry Anderson (1995:15), que la prioridad inmediata del neoliberalismo era detener la inflación de los años setenta, entonces desde ese punto de vista, su éxito es innegable. La inflación del conjunto de los países de la OCDE que en el inicio de la década del 70 era de 8,8% llega a 5,2% en los años 80. El proyecto neoliberal encaraba la deflación como una condición necesaria para que se recuperasen las bases de acumulación, o sea, se recuperasen los márgenes de lucro. En busca de ese objetivo, se justificaba el debilitamiento de los sindicatos, el saneamiento de las finanzas públicas y la desregulación de la economía, favoreciendo el libre tránsito de capitales. En ese sentido, también hubo "éxito", una vez que en los años 70 la tasa media de lucro en las industrias de los países de la OCDE pasó de 4,2% a 4,7%. El nivel de desempleo llegó casi al 8%, demostrando nuevo éxito del neoliberalismo en mantener e incentivar un ejército de reserva de mano de obra, que según la 'doctrina' era un mecanismo natural y necesario a cualquier economía de mercado eficiente.

Esos items del proyecto neoliberal, tomados aisladamente, se demostraron exitosos y aparentemente coherentes y realistas. Pero, si recordamos que su objetivo principal era la reactivación del capitalismo mundial, restableciendo y estabilizando las tasas de crecimiento, entonces el análisis debe ser más cuidadoso y el éxito no se muestra tan evidente.

La recuperación de los niveles de lucro no influyó en el restablecimiento de los niveles de inversión. Las tasas de inversión en el sector productivo, para el conjunto de los países de capitalismo avanzado presentaron un incremento anual de 5,5% en la década del sesenta, 3,6% en la del setenta y 2,9% en los años ochenta (Anderson, 1995:16). Si totalizamos las tasas de promedio anual de crecimiento, tenemos que en el 'Mundo' (Thorstensen, 1994) el Producto Nacional Bruto (PNB) creció 4,0% entre sesenta y cinco y ochenta y 3,2% entre 80-90. En el Bloco América del Norte en los mismos períodos las tasas fueron de 4,7% contra 2,6%. En el Bloco Asiático, 7,7% y 6,2%. Según Anderson, la recuperación de los lucros no fue seguida por una recuperación de inversiones esencialmente porque la

excesiva falta de reglamentación financiera acaba por crear condiciones mucho más propicias para la inversión especulativa.

En el inicio de la década de los 80, queda clara la intensificación del flujo de capitales al institucionalizarse el mercado secundario de activos, estableciéndose la supremacía del mercado financiero sobre el mercado de crédito. Surgen los 'commercial papers', los 'bonds' y los sofisticados productos de ingeniería financiera como los 'swaps'; generalmente llamados derivados. El capital circula libremente y de forma extremadamente ágil por el planeta, con movimientos facilitados por los adelantos en las telecomunicaciones y en la informática.

Otro aspecto del fracaso neoliberal se concentra en la incapacidad de reducir la parcela correspondiente al gasto social. Aparentemente el desempleo, que a primera vista, surgía como condición necesaria y 'saludable' al libre juego del mercado, acaba por ser oneroso al Estado que, delante de las garantías sociales conseguidas todavía en el período del Estado de Bienestar, se ve obligado a gastar enormes cuantías en pensiones, bajo pena de incurrir en serias convulsiones sociales.

Estos elementos hasta aquí desarrollados se vuelven mucho más graves cuando se trata de los países de industrialización retardataria. En esos países, en particular en América Latina, la fragilidad de las instituciones democráticas, la falta de cohesión social, la quiebra financiera y política de los Estados en vías de desarrollo (Tavares&Fiori, 1993:67-70), y la incapacidad de vislumbrar nuevos agentes sociales de transformación se suman a los problemas de infraestructura e inestabilidad monetaria y económica, configurando un escenario aún más ante las transformaciones de la economía mundial.

## SEGUNDA PARTE AVANCE NEOLIBERAL EN AMÉRICA LATINA - ALGUNAS PREOCUPACIONES

América Latina debilitada por años de endeudamiento externo (años 70) y con presiones inflacionarias cada vez mayores se torna presa fácil al 'vanto de sirena' (canto de sirena) neoliberal. La receta del moldeo previa básicamente la estabilidad monetaria a través de medidas aparentemente simples que envolvían el control del déficit público, la reducción de la intervención del Estado en la economía y la apertura comercial. Medidas que eran presentadas como reductoras de la presión inflacionaria.

La hegemonía alcanzada por el modelo neoliberal en América Latina<sup>4</sup>, sólo es comprensible ante el análisis del contexto del desarrollo verificado en el período anterior. Según María da Conceição Tavares (1994) el ajuste neoliberal ocupó el vacío dejado por la crisis del modelo de sustitución de importaciones (Tavares, 1983). Ese modelo había sido implantado en un gran número de países latino americanos apoyado en un discurso 'nacional populista' como aconteció con Perón, en Argentina, Cárdenas en México, Getúlio Vargas en Brasil, Haya de la Torre en Perú y José María Velasco Ibarra en Ecuador (Mercadante, 1998:136).

Utilizando, principalmente, las bases teóricas desarrolladas en el ámbito de la CEPAL<sup>5</sup>, el modelo de crecimiento volcado 'para dentro', busca reducir el distanciamiento tecnológico de los países latinoamericanos en relación a los países centrales. De forma general se proponía la instalación de una industria diversificada e interdependiente, potencializándose demandas intersectoriales que en el límite, permitirían la independencia financiera y tecnológica a través de la internalización del sector de bienes de producción.

Para alcanzar tales objetivos, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones utilizó instrumentos de política económica como los subsidios directos e indirectos así como también incentivos fiscales y financieros. Aumentó la participación del sector público en la esfera productiva que se encargaba de proveer la infraestructura básica necesaria al esfuerzo industrializante. La naciente industria también pudo hacer uso de

los incentivos derivados de las políticas de reserva de mercado que, al proteger el mercado interno, en algunos casos, redujo los esfuerzos para adelantos tecnológicos (ej. sector de informática).

Los recursos necesarios para ese amplio esfuerzo de industrialización no eran encontrados entre los capitales nacionales y al mismo tiempo los grandes capitales internacionales, tampoco se mostraban interesados en asumir los riesgos de ese emprendimiento de alto costo inicial y largo plazo para su maduración. De esta forma, se privilegió la participación del Estado que al asumir los riesgos privados se vió obligado a buscar recursos a través del endeudamiento externo (Cruz, 1984) y de la elevación del déficit público. El resultado macroeconómico más evidente fué la aceleración de la inflación en el continente, a pesar de algunos países, como por ejemplo Brasil, hayan alcanzado algún nivel de modernización de su conjunto de industrias.

El agotamiento del modelo se hace evidente cuando se reducen las condiciones de captación de recursos externos al final de los años 70; decurrente, principalmente, de los efectos del segundo choque del petróleo. En ese momento, el ambiente externo que favoreciera el modelo se altera, con la brusca elevación de las tasas de interés generando una crisis por retrasos de la deuda, que debilitó aún más las economías de industrialización tardía.

En los años 80 el escenario macroeconómico latino americano se vió notoriamente marcado por la elevada inflación en algunos casos crónica, y por la presión cada vez mayor de los organismos internacionales, Fondo Monetario Internacional y GATT<sup>6</sup>. El primero exigiendo el equilibrio de los balances de pagos enflaquecidos por el aumento de la deuda externa (pues los elevados intereses aumentaron las necesidades de recursos, también para el pagamiento del servicio de la deuda) y el segundo imponiendo nuevas reglas al comercio exterior, aumentando la presión para la apertura comercial.

Esa década de crisis reforzó la dependencia externa de los países latinoamericanos sometiéndose a las políticas de monitoreo del FMI. Al mismo tiempo, aquellos países que alcanzaron algún grado de industrialización, Argentina, Méjico y Brasil, por ejemplo, buscaron una nueva inclu-

ción en los flujos financieros internacionales, surgiendo en los 90 como 'países emergentes', que en la práctica no son otros que los 'antiguos deudores' de los años 80<sup>7</sup>.

La supuesta situación de los emergentes todavía no modificó el contexto de debilidad externa, tampoco redujo los problemas estructurales resultantes de la mala distribución de renta<sup>8</sup> pero la ascensión para el status de 'emergente' indicaba la necesidad del capital de buscar alternativas de aplicación para la inmensas masas de activos financieros, muchos de los cuales especulativos, que se formaron a lo largo de las décadas del 70-80, y que aceptaron, hasta antiguos deudores, siempre que las tasas esperadas de retorno de inversión fuesen compensadoras.

#### *Primer Fernando: el fracaso en el combate contra la Hiperinflación*

En 1989 en pleno año electoral, era unánime la opinión respecto de la gravedad de la crisis económica, especialmente en su carácter fiscal y se hace clara la necesidad de un ajuste en las cuentas públicas. No había, sin embargo, consenso acerca de las medidas a ser tomadas. Y cuando en septiembre de 1989 el pago de los intereses de la deuda externa fuera suspendido, en la tentativa de acumular reservas, la gran preocupación era la aparición de un brote hiperinflacionario.

A pesar de las medidas de la gestión de Mailson da Nóbrega no fue posible contener la subida de precios<sup>9</sup>. Las tasas mensuales oficiales de inflación<sup>10</sup> alcanzaron el alarmante nivel del 53% en diciembre y el nuevo año se inició con tasas del 56% en enero, 73% en febrero y 84% en marzo. Según la evaluación de Bresser Pereira (1996), la deuda contraída en los años 70, sumada a los problemas externos de finales de los años 70 (choque del petróleo y aumento de los intereses internacionales), juntamente con la supresión de los préstamos externos, a partir de la moratoria de Méjico (1982) configuraron un conjunto de efectos negativos tan graves cuanto el de un conflicto armado. Entre los efectos, la reducción de la inversión doméstica además de una fuerte mudanza en el perfil de la deuda externa. En los años 70, 50% de la deuda era atribuida al sector público, y

50% de responsabilidad del sector privado. Después de los ajustes recesivos de 1981-1983, fue casi toda estatificada de manera que al final de los años 80, por lo menos 90% de la deuda era responsabilidad del sector público<sup>11</sup>.

A pesar de la gravedad de los datos apuntados anteriormente, al comienzo de la década del 90, Brasil surgía en el contexto internacional como un país 'emergente'. Una amplia campaña de los grandes medios de comunicación divulgaron interna y externamente un futuro promisorio a partir de la estabilidad monetaria, efectivamente así lo parecía. Aunque los niveles de inflación superaron el 50% mensual<sup>12</sup> en el período de noviembre de 1989 a marzo de 1990, el grado de desorganización económica no era considerado muy elevado, ya que no hubo modificaciones significativas en las condiciones productivas. El estadio de industrialización alcanzado en los períodos anteriores, a pesar del agravamiento de las discrepancias regionales y del comprometimiento de las cuentas públicas, fue suficiente para ocultar el proceso hiperinflacionario, que para muchos no estaba ocurriendo<sup>13</sup>.

**Tabla 1. Índice General de Precios - Disponibilidad Interna (IGP-DI)**

año	Variación en el año (%)
1989	1320,0
1990	2739,7
1991	414,7
1992	991,4
1993	2103,7
1994	2406,8

Fuente: Conjuntura Económica - FGV

*Fernando Collor de Mello: las controversias del momento*

En una mezcla de esperanza y de terror, el 15 de marzo de 1990, Fernando Collor de Mello toma posesión, como el primer presidente elegido directamente por el pueblo después de treinta años de gobierno militar. Su elección representó una victoria de las fuerzas conservadoras y neoliberales que se aglutinaron en torno de un candidato inexpresivo, pero que a pesar de ello consiguió oponerse a las fuerzas políticas asociadas a la candidatura de Lula (el apodo de Luis Inácio da Silva, candidato del partido de los trabajadores PT). No obstante, el poco acierto de la política económica en estabilizar la inflación asociado a la fuerza política y parlamentaria de la oposición de izquierda y al dinamismo de los movimientos sociales (Comisión Parlamentaria de Investigación - CPI - y el 'impeachment' de Collor), retardaron la aplicación de la agenda neoliberal buscada por el gobierno Collor (Mercadante, 1998).

La falta de consenso en torno de las medidas a ser tomadas también es factor explicativo del retraso en la aplicación de la agenda neoliberal en Brasil al comienzo de la década. En cuanto a la política de estabilización, los economistas se dividían en tres grupos principales. Los monetaristas ortodoxos no encaraban como necesarias políticas de rentas y algunos ni siquiera admitían mecanismos para neutralizar la inflación inercial<sup>14</sup>. Ya los monetaristas no ortodoxos admitían los costos sociales y aceptaban algunas de las reformas propuestas por neo-estructuralistas<sup>15</sup> y éstos (así como los pos-keynesianos) creían que además de la reforma monetaria y fiscal, sería necesaria una profunda reforma económica combinada a una acción que combatiese la inercia inflacionaria (Bresser Pereria, 1996:222). Ante un callejón sin salida, la idea de la desindexación gradual de la economía ganaba mayor número de partidarios entre los profesionales de dicha disciplina. Sin embargo, cuando elevadas tasas de inflación son alcanzadas, tal solución resulta ineficaz (como fue el caso del Plan Cruzado en 1986) fomentando entre la élite una clara aversión al congelamiento de precios.

Al respecto de la solución para el problema fiscal dos cuestiones se colocaron a la orden del día. Un primer conjunto de preocupaciones

surgió del monto total de la deuda y sus argumentos resultaban a favor de la moratoria. En esa interpretación la deuda era la causa del déficit presupuestario debido al monto de intereses a pagar (ver Tabla 2) y la gran preocupación era el grado de maniobra de la política económica comprometida con este pago.

Período	Deuda externa	Deuda interna	TOTAL	Déficit Público
1983	3.70	3.01	6.71	4.4
1984	3.89	3.30	7.19	3.0
1985	4.47	3.44	7.91	4.3
1986	2.89	2.23	5.12	3.6
1987	2.62	2.17	4.79	5.5
1988	2.85	2.88	5.73	4.3
1989	2.80	9.50	12.30	12.4

Tabla 2. Brasil: servicio de la deuda (% PIB)

Fuente: Bresser Pereira (1996:224)<sup>16</sup>

Según Bresser Pereira (1996:223) "el verdadero problema con la deuda del Estado era la maduración muy pequeña de los títulos del Tesoro, que eran casi totalmente financiados en el mercado de overnight<sup>17</sup>, demostrando que el Estado había perdido el crédito y la credibilidad". Para esa interpretación, el mayor riesgo de una moratoria sería una fuga de activos monetarios para activos reales (dólar, oro, inmuebles), que se sobrevalorarían a sobrevalorizar presionando aún más los precios y aumentando también el riesgo de la hiperinflación.

### Los Planes Collor I y Collor II

En ese contexto de divergencias, el gobierno recién elegido, adoptó un plan de estabilización: Plan Nuevo Brasil o como se hizo popularmente conocido: Plan Collor, que incluía una serie de medidas a corto plazo. Preparado por un equipo cuyo adalid era la economista Zelia Cardoso de Mello, las medidas establecieron alteraciones en las áreas: monetaria, financiera, fiscal, comercio exterior y cambio, control de precios y salarios. Desde el punto de vista de la política monetaria, fue un plan de estabilización ortodoxo típico, en la medida que restringió drásticamente la liquidez de la economía, a pesar de los métodos no muy ortodoxos.

Así, el 16 de marzo de 1990, el Plan Collor estableció: (Bresser Pereira, 1996 y Sandroni, 1994):

1. Una reforma monetaria que incluía el congelamiento de 70% de los activos del sector privado; La moneda 'nuevo cruzado' fue sustituida por el 'Cruzeiro' y para evitarse una 'fuga de activos', fueron establecidos estrechos límites para la conversión de las monedas. Depósitos a la vista o en caja de ahorro por ejemplo, fueron retenidos en cruzados nuevos y solamente fueron convertidos los valores inferiores a 50.000, lo que representaba, en la época, US1.200 (al cambio oficial de compra). Límites también estrechos fueron establecidos para las aplicaciones en fondos a corto plazo y de renta fija, no superando el 25% del saldo rescatable.
2. Un ajuste fiscal que desde el punto de vista de la receta, creara nuevos tributos, como por ejemplo, el impuesto de renta sobre las ganancias en la bolsa, hasta entonces exenta, aumento de la alícuota del impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), reducción de los plazos de recogimiento de los impuestos y aumentos tributario sobre el lucro de exportadores y sobre la actividad agropecuaria. Operaciones con oro y aplicaciones en la bolsa pasaron a sufrir la incidencia del IOF - Impuesto sobre Operaciones Financieras.

3. Desde el punto de vista de la política comercial, se adoptó la tasa de cambio fluctuante al mismo tiempo que se liberaron los controles administrativos sobre las importaciones y exportaciones que no necesitarían más de licencias pre-emitidas por el Gobierno Federal, agilizando las operaciones de comercio exterior.
4. Congelamiento de precios inclusive de salarios que recibieron el reajuste correspondiente a febrero (IPC de 73%), pero no el correspondiente a marzo (IPC de 84).

El ajuste fiscal y el control monetario del Plan Collor basados en una fuerte reducción de la liquidez promovieron una gran desorganización de la producción y la economía se sumergió en una recesión mucho más profunda que la esperada, por la tanto no consiguió estabilizar la economía (tabla 3).<sup>18</sup>

**Tabla 3. Tasa de Inflación Promedia Mensual IGP-DI**

Mes	1987	1988	1989	1990
Enero	12.0	19.1	36.6	71.9
Febrero	14.1	17.6	11.8	71.7
Marzo	15.0	18.2	4.2	81.3
Abril	20.1	20.3	5.2	11.3
Mayo	27.7	19.5	12.8	9.1
Junio	25.9	20.8	26.8	9.0
Julio	9.3	21.5	37.9	13.0
Agosto	4.5	22.9	36.5	12.9
Septiembre	8.0	25.8	38.9	11.7
Octubre	11.2	27.6	39.7	14.2
Noviembre	14.5	28.0	44.3	17.4
Diciembre	15.9	28.9	49.4	16.5

Fuente: Conjuntura Econômica - FGV

De hecho, la recesión no garantizó más que una reducción de la inflación a niveles inferiores al 20% mensual al costo de una dramática caída en las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), que cayó 4,3% (ver gráfico 3), resultado de una drástica reducción en el crecimiento industrial (-8,3%) y de la agricultura (-3,7%). Todavía, el fuerte ajuste redujo para -1,3% el déficit operacional<sup>19</sup> de 1990 (ver gráfico 1).

En febrero de 1991 la inflación llegaba al peligroso rellano de los 20% al mes, indicando el descontrol sobre la oferta monetaria por parte del Gobierno. Una Segunda edición del Plan fue elaborada bajo el apodo de Collor II. Gastos públicos serían racionalizados, cortes de consumo, creación de nuevos mecanismos para la modernización del conjunto de industrias y principalmente, el fin de la corrección monetaria. Esta última fue extinguida en los fondos de corto plazo así como en el BTN (Bonus de el Tesoro Nacional). Para sustituir el BTN, se creó la Tasa Referencial y los fondos de corto plazo (over y open) fueron sustituidos por Fondos de Aplicación Financiera (FAF). Todas esas medidas fueron alcanzadas a través de medidas provisionales o decretos de ley en un proceso de negociaciones que se volvía cada vez más desgastante a medida que las nuevas denuncias de corrupción surgían contra el equipo del gobierno. La negociación de la deuda era retomada, condicionada a la creación de superávit en el presupuesto público en clara evidencia del condicionamiento de la política económica al recetario ortodoxo y gradual típico del FMI. En la gestión de Marcellio Marques Moreira (a partir de marzo de 1991) la conducción de la política económica se concentró en la política de cambio y monetaria. En la primera, el gobierno vinculó la variación cambial a la inflación interna (Lanzana, 1998) y en la política monetaria elevó las tasas reales de interés cerca de 40% al año. El resultado se expresó en la elevación de las reservas internacionales que pasaron de 8.8 billones de dólares en abril de 1991 a 23,7 billones en diciembre de 1992 (Lanzana, 1998:495).

### *Sucesos y fracasos y el camino al impeachment*

A mediados de 1992 la inflación continuaba descontrolada y el déficit presupuestario se elevó al mismo tiempo que los superávits de 1990 y 1991 transformáronse en déficit. Simultáneamente tomaron gran volumen las denuncias contra altos escalones del gobierno de Fernando Collor de Mello (cuya mecha incendiaria fueron las denuncias de su hermano, Pedro Collor, que proporcionó las pruebas de involucramiento ilícitos para el financiamiento de la campaña electoral – Caso Paulo Cesar Farias). En septiembre, después de un proceso conturbado de denuncias de corrupción y amplia movilización popular con oleajes de contestación de variadas tendencias sociales, el Congreso Nacional declaró el impeachment al Presidente, en un proceso inédito en Brasil y en América Latina.

A pesar de no conseguir estabilizar la economía, el gobierno de Fernando Collor de Mello, fue bien asesorado en su intención de apertura de mercado. Casi todas las barreras administrativas a la importación fueron eliminadas (prácticamente no existieron cuotas de importación o controles administrativos a las compras externas) y la protección media cayó cerca de 32,2% (ver tabla 4).

**Tabla 4.** Tarifas aduaneras promedias de importación (%)

	1990	1991	1992	1993	1994
Tarifa más alta	105,0	85,0	65,0	55,0	35,0
Tarifa media	32,3	25,3	20,8	16,5	14,0

Fuente: Bresser Pereira (1996:258)

La combinación de los efectos recesivos de la política de estabilización sumada al proceso de liberación comercial forzó la reestructuración de las empresas que promovió un aumento de la productividad en torno al 30% en la industria. Ese nivel de productividad fue alcanzado a costa del

desempleo originado, principalmente, entre pequeñas empresas que, incapaces de alcanzar los padrones externos de competitividad, cerraron sus puertas. Decididamente no había más condiciones políticas y económicas para la continuidad del Modelo de Sustitución de Importaciones.

La inserción en los flujos internacionales buscada por el gobierno Collor se utilizó también del expediente de la privatización. La atracción de capitales externos se tornó posible, a pesar de la inestabilidad monetaria, a través de las elevadas tasas de interés reales. Otra vía de atracción sería el programa de privatización que se hiciera efectivo a partir de 1990 priorizando las industrias competitivas bajo el control estatal. El primer objeto de la privatización fue la Industria del Acero, de modo que al final de 1990 las grandes usinas brasileñas – Siderurgica Nacional, COSIPA, Usiminas y Tubarão – ya habían sido privatizadas.

La apertura promovida por el gobierno no logrará controlar la inflación pero interiorizará padrones de competición internacional en el mercado brasileño. La apertura trajo consigo todos los efectos perversos de la competición global ya verificados en los países centrales, pero sin que la sociedad y la economía brasileña presentasen las mismas posiciones de igualdad y seguridad de esos países. La apertura por lo tanto sucedió, sin que se produjera el rescate de la deuda heredada por los pimordios de la ocupación económica.

Al gobierno Collor, le siguió el de Itamar Franco, hoy gobernador del estado (provincia) de Minas Gerais. Gobierno marcado por la inestabilidad monetaria y política, "disputa y ambigüedad frente a la agenda de reformas conservadoras. Un gobierno formado en condiciones políticas muy específicas, en fin del mandato, con varios equipos económicos fracasados y muy heterogéneo en su configuración política. Brasil ganó tiempo, atrasando la agenda, pero el proyecto neoliberal se recompuso con FHC en el Ministerio de la Economía, la implantación del Plan Real y la victoria electoral de Fernando Henrique Cardoso" (Mercadante, 1998:141).

## Segundo Fernando: Ajuste fiscal y la estabilización monetaria

### *La victoria de la tesis de la inflación inercial*

La persistencia de los procesos inflacionarios después de las más variadas tentativas de estabilización aumentó<sup>20</sup> la aceptación para la tesis de la inflación inercial. De tal forma, programas de estabilización a través de la pre-fijación gradual de precios tornáronse alternativas atrayentes.<sup>21</sup>

En un contexto de mayor aceptación a esa tesis, todavía durante el gobierno transitorio de Itamar Franco; Fernando Henrique Cardoso<sup>22</sup> FHC es nombrado Ministro de Economía. Con un equipo cuya mayoría salió de la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro – PUC-RJ, la gestión de FHC comienza por un programa de ajuste fiscal seguido de un ataque frontal a la inflación inercial.

El programa de ajuste fiscal – Programa de Acción Inmediata – PAI buscara ajustar los gastos públicos financiados con el impuesto inflacionario teniendo como objetivo básico el presupuesto de la Unión. Tentativas anteriores resultaban en irrealidades presupuestarias. Uno de los motivos para tales fracasos se encontraba en la debilidad del mecanismo institucional del propio proceso que permitía que los gastos autorizados fuesen calculados en base a supuestos 'esfuerzos de recaudación' que terminaban no ocurriendo (Franco, 1995:211).

Potenciando aún más una crisis fiscal, los esfuerzos anteriores de aumento de recaudación acababan fermentando los conflictos distributivos una vez que se apoyaron en la utilización de impuestos indirectos<sup>23</sup>. El Plan Real se utilizó también de ese expediente al crear la CPMF<sup>24</sup> que a pesar de no aumentar la recaudación financiera aumentó el gravamen tributario sobre la población carenciada.

Otra face de la potencial crisis fiscal que amenazaba la economía es el inicio de la gestión de FHC se encontraba en la inflación de niveles elevados que sumada a la flaqueza del mecanismo presupuestario, transformaba al gobierno en una especie de socio de la inflación. La distorsión ocurría porque una vez que los valores admitidos en el presupuesto son

realizados en términos nominales (sin corrección), había una tendencia a superestimar las expectativas inflacionarias. Si la expectativa se concretase, las cuentas estarían equilibradas.

Sin embargo, si los niveles inflacionarios fuesen superiores a lo esperado, el Gobierno emitía moneda para financiar el déficit remanente estableciendo el llamado 'impuesto inflacionario' que, así como los impuestos indirectos, recaía principalmente sobre los estratos más pobres de la población. Otro expediente asiduamente utilizado por los gobiernos para disminuir el déficit era la reducción de los gastos de forma temporaria y reversible: la represión fiscal (Franco, 1995:214). Tal reducción implicaba la reducción de salarios de los funcionarios públicos o el adelanto de gastos de mantenimiento y de infraestructura. En la práctica se utilizaba un mecanismo de financiamiento que transformaba al Sector Público en deudor de los demás agentes económicos. La perversión del mecanismo de represión fiscal aumenta, como sucedió en Brasil durante el Plan Real, cuando los gastos que pueden ser postergados corresponden a gastos previstos en el área social.

Por lo tanto, se justifica la opción de la gestión de FHC por un ajuste fiscal, que redujese el financiamiento a través del impuesto inflacionario. Para auxiliar el proceso, se estableció un corte en el presupuesto del orden de 100 billones, una nueva legislación para la renegociación de la deuda de los estados como el gobierno federal, se redefinió la Contabilidad del Tesoro Nacional y del Banco Central y la terminación de las negociaciones para el pago de la deuda externa (Mercadante, 1998:143).

Complementando el PAI fue creado el Fondo Social de Emergencia<sup>25</sup> que permitió una mayor libertad presupuestaria para el gobierno que, a partir de entonces, pudo desvincular algunos ingresos de sus gastos. El resultado de la utilización del área social. Los gastos del fondo para la Defensa Nacional y Seguridad Pública, se elevaron de 3,95% en 1995 a 13,57%, superando el nivel de recursos dedicados a la salud o la educación. El detalle es que no hubo reducción en los índices de criminalidad en dicha época. También hubo pérdidas de 1,7 billones de Reales para el Fondo de Amparo al Trabajador – FAT, que financiaba el seguro de desempleo y programas para creación de empleo e ingresos, contribuyendo a la aceleración



del desempleo (ver gráfico). Estados y Municipios perdieron 1,6 billones de Reales en recursos de los Fondos de Participación, disminuyendo las condiciones de financiamiento de programas de educación bajo su responsabilidad (Mercadante, 1998:144).

#### *La Unidad Real de Valor URV y el toque creativo del Plan*

En una Segunda fase de la gestión, un mes después de aprobado el Fondo Social de emergencia, la gestión de FHC promovió una reforma monetaria provisoria basada en los trabajos de dos economistas brasileños, Pêrsio Arida y André Lara Resende. Los estudios de esos autores inspiran la creación de un mecanismo que permitía la utilización generalizada de un indexador diario, a URV<sup>26</sup> que rescata el valor de la moneda atacando así el componente inercial de la inflación. La creatividad del plan sin dudas, estaba en la alternativa heterodoxa de estabilización sin recurrir a los tradicionales y desgastados mecanismos de congelamiento. La conversión para la URV era voluntaria y libremente negociada, excepto para sueldos, alquileres residenciales, mensualidades escolares y precios de tarifas públicas (Franco, 1995). Los sueldos, en un mecanismo similar al de alquileres y mensualidades, eran convertidos por el promedio real de los cuatro meses anteriores y después, corregidos diariamente (Mercadante, 1998:146). Considerandose las pérdidas resultantes del cálculo promedio, hubo una gran aceptación a la convertibilidad derivada de la idea de reajuste diario. De este modo se reducían las expectativas inflacionarias.

Durante los cuatro primeros meses de la fase transitoria del Plan, el riesgo de fracaso de la estrategia fue grande. La URV fue definida paridad cambial en relación al dólar y cualquier eventual choque externo al sistema de precios podía desencadenar un proceso inflacionario una vez que la economía no poseía un ancla (apoyo) para los precios (Mercadante, 1998). Factores como la situación política interna y externa así como la entrada de la safra agrícola crearon un efecto favorable para que el mecanismo transitorio lograra éxito. De tal forma, "la URV alinó los precios relativos, estabilizó la inflación en un límite elevado y creó condiciones muy favora-

bles para la reforma monetaria definitiva" (Mercadante, 1998:146) cuando la moneda en circulación fue sustituida por el Real a una tasa de R1,00 (un Real) por cada CR\$ 2,750,00 (dos mil setecientos y cincuenta cruzeiros). Valor este correspondiente a una URV en la fecha de la reforma - 30 de junio de 1994.

La Reforma estaba basada en tres puntos principales. El ancla en el cambio, la sobrevalorización del Real y la apertura comercial. Una parcela significativa de las medidas necesarias tanto para la sobrevalorización, cuanto para la apertura había sido alcanzada en los gobiernos anteriores. Gracias a las políticas de altas tasas de interés desde la gestión de Márcilio Marques Moreira (1991-1992), en el comienzo del Plan Real, Brasil acumuló cerca de US\$ 40 billones (gráfico 2). La apertura comercial a su vez, permitió que los saldos positivos verificados hasta octubre del 1994 se transformasen en deficitarios constantes (gráfico 4), pero que generaban una presión para la baja de los precios debido a la concurrencia de los productos importados. El déficit en la balanza comercial fue compensado por superávit en las transacciones corrientes debido a los ingresos de capitales externos atraídos por las tasas de interés elevado (gráfico 2). Al combinar el ancla cambial con el ancla monetaria, el Plan Real se mostró ambiguo; al mismo tiempo que vinculado al Plan y dependiente de los flujos externos. A pesar de la fragilidad del mecanismo, la inflación del período conservóse estabilizada (gráfico 5) retrocediendo para niveles inferiores a los 1% al mes.

El primer año el Plan Real centró los resultados del programa, al reducir el impuesto inflacionario y permitir que hubiese una pequeña elevación del sueldo real. Sin embargo, el efecto se restringía a la población urbana, presentando como contrapartida una pérdida real de renta, así como también 450.000 personas desempleadas en el campo. (Tavares, 1998:109). A pesar de ello, el suceso fue suficiente para garantizar que el Ministro de Economía, coordinador del programa de estabilización, ganase las elecciones presidenciales y pasase a ser conocido como 'el padre del Real', así como el pollo<sup>27</sup> pasara a ser el símbolo de la nueva moneda.

### Tercer Fernando: la orquestación de intereses

A partir de enero de 1995 la Presidencia de la República de Brasil estuvo ocupada por el principal coordinador del Plan Real: Fernando Henrique Cardoso. Pero el ambiente aparentemente promisorio al posesionarse no se mantuvo a lo largo de los meses siguientes. La crisis inaugurada por la devaluación de la moneda mejicana a comienzos de 1995 forzaría al equipo económico del gobierno FHC a promover una alteración en la política de cambio. En marzo de 1995 se estableció un sistema de mini-desvalorización cambial que pasaría a fluctuar entre los límites de las bandas<sup>28</sup> cambiarias. La política monetaria mantuvo tasas de interés elevadas que terminaron por establecer un escenario de crisis de créditos (la no solvencia económica de aquellos que se endeudaron demasiado en el primer año) y de liquidez. Medidas para contener la demanda agregada fueron tomadas para evitar una deterioración mayor de las cuentas externas (gráfico 2 – años 1995-96) resultando en recesión con caída en las tasas de crecimiento de la industria (gráfico 3), pérdida del 20% de renta agrícola, reducción del 22% en el consumo de fertilizantes (Mercadante, 1998:149).

El retraso alcanzó niveles elevadísimos y hasta las mismas las instituciones financieras fueron sacudidas exigiendo la intervención del Banco Central sobre el sistema financiero privado<sup>29</sup>. Las sucesivas intervenciones del Banco Central estimularon al gobierno a crear un mecanismo de defensa en el sector financiero (PROER) que llegó a desembolsar 25 millones de Reales en socorro bancario en 1996.

El conjunto de las medidas tomadas a lo largo del gobierno FHC demostraron un potencial agudizador de conflictos internos y externos. Buscando soluciones de corto plazo, en su ansiedad por equilibrar las cuentas públicas y el balance de pagos, deprimiéndose las tasas de crecimiento, se elevó el costo social de la estabilización y se agravó la inestabilidad macroeconómica.

Reinaldo Gonçalves (1998:174) sintetiza los problemas generados por las opciones del plan en cuatro conjuntos de cuestiones, creativamente

Inestabilización económica	Desmantelamiento del aparato productivo	Degradación del tejido social	Deterioración político-institucional
Exposición de debilidades de la política macroeconómica	Ineficiencia dinámica	Negligencia con la cuestión social	Aumento de la concentración del poder económico
Moneda trabada	Desmantelamiento del aparato productivo privado	Desigualdad en la distribución de renta y riqueza	Agravamiento de la fragilidad del sector público
Incapacidad para generar empleos	Degradaciones del sistema nacional de innovaciones	Pobreza, exclusión y tensión social	Reformas predatorias y falta de reformas efectivas
Problemas de sostenibilidad interna	Deterioración de la infraestructura económica y social		Deterioración de las instituciones

denominadas 'bombas de efecto retardado' que se reproducen a seguir.

Fuente: Gonçalves, 1998:174

Cuando el autor buscó sistematizar los conflictos políticos económicos y sociales, resultantes de las medidas gubernamentales, probablemente no esperaba que las 'profecías' se cumplieren. Pero en enero de 1998, después de Fernando Henrique Cardoso asumir la presidencia de la República para un segundo mandato, la mayoría de las 'bombas de efecto retardado' presentadas ya se habían transformado en realidad inmediata. Si había dudas anteriores que el plan fuese extremadamente vulnerable externamente, la reciente crisis asiática (septiembre de 1998) y los consiguientes desequilibrios de Rusia generaron impactos que amenazaron la estabilización tan deseada por el gobierno pero también todo el futuro posterior de la economía y sociedad brasileña.

La moneda brasileña fue desvalorizada a fines de diciembre y en enero ya comprobamos niveles de 4,4% de inflación (gráfico 5) en un cuadro de desempleo creciente (gráfico 6), reducción de reservas, reducción de la actividad económica, amenazas al pacto federativo, criminalidad y pobreza crecientes sin contar las innumerables denuncias de corrupción en la mayor ciudad del país, São Paulo, que además de convivir con todos esos pro-

blemas, en marzo también fue castigada por los elementos naturales. La ciudad no soporta más el crecimiento desordenado y la población sobrevive bajo la amenaza de un fantasma más grave aún: la recesión acompañada de inflación.

### Consideraciones Finales

La búsqueda del equilibrio del balance de pagos puede generar efectos no deseados de ajuste que al elevar las tasas de interés para atraer el capital externo eleva la deuda interna, el costo de la oportunidad de inversión y por consiguiente reduce la capacidad de generación de empleo, indicando una presión intrínsecamente recesiva.

Al mismo tiempo, el sector productivo brasileño se muestra incapaz de sustentar elevadas tasas de crecimiento por largos períodos sin fomentar la quiebra (falta de solvencia) de empresas de algunos sectores que acaban por ser ocupados por una presencia mayor de empresas extranjeras estrangulando también la capacidad nacional de generar innovaciones de forma autónoma y auto-sustentada.

Otra face de las mudanzas en el proceso productivo es el aumento de la participación de empresas oligopolíticas y monopolíticas en sectores estratégicos antes bajo control estatal. Los mercados más elevados de precios aumentan la sujeción de la sociedad civil a la lógica privada concentradora.

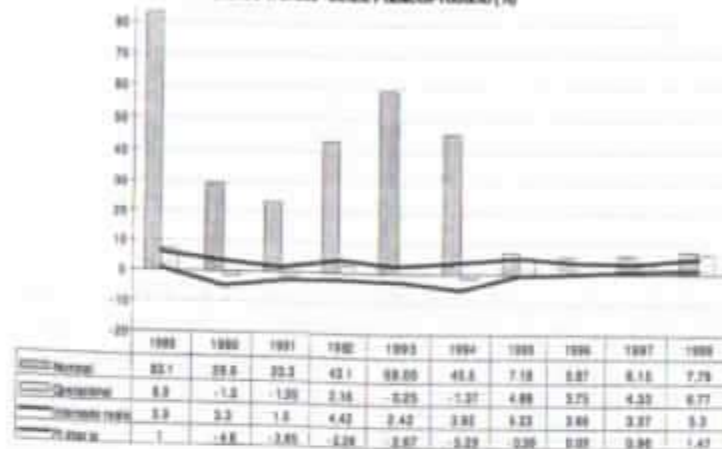
La casi que ausencia de políticas sociales genera presiones que si bien no apenas comprometen la capacidad productiva de la economía, comprometen la fluidez del sistema social. Al no solucionar el problema de la mala distribución de renta, se presiona el tejido social que en el límite compromete el ejercicio democrático de la ciudadanía. Se agrava la pobreza, el desempleo, el analfabetismo, la falta de vivienda y el propio derecho a la ciudadanía.

A medida que la concentración del poder económico gana reflejos en

la concentración del poder político, se deteriora también la capacidad de la sociedad civil de establecer las prioridades públicas deseadas por la población. Cuanto más ausente la sociedad, mayor la posibilidad de la concentración político-económica y menores las oportunidades de participación de la sociedad. Por otro lado, la fragilidad del sistema político y fiscal aumenta las necesidades de financiamiento del sector público en general y compromete también las finanzas locales poniendo en riesgo el pacto federativo y creando una tensión que agrava aún más las diferencias regionales.

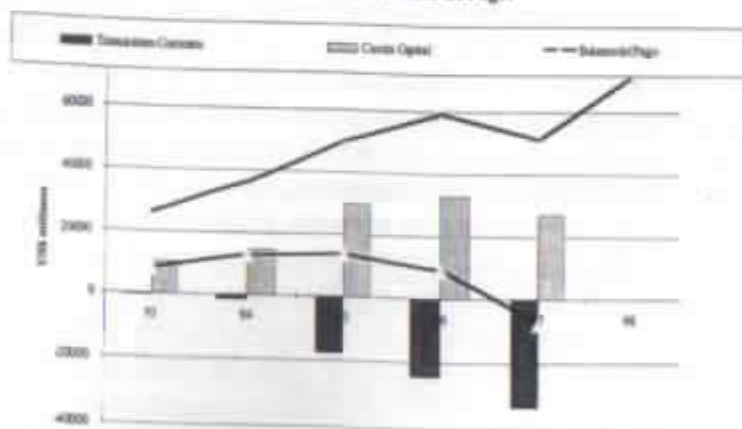
En un cuadro tan aterrador, la posibilidad de alternativas surge como un verdadero milagro. Teniendo en cuenta algunas medidas que si bien no impiden una crisis, pueden atenuar sus efectos sobre las poblaciones marginalizadas y excluidas. El suceso de cualquier medida dependerá más que nada de la capacidad de reorganización de la sociedad civil y de participación mayor de la población brasileña en los mecanismos de decisión política. Reconfigurada y reactivada la participación de la población, un proceso de reglamentación y control de las empresas privatizadas debe ser mejorado y actualizado. Al mismo tiempo, la sociedad debe demandar de los órganos competentes, desde las empresas privatizadas proveedoras de bienes públicos hasta del propio Estado, la ejecución y el cumplimiento de sus derechos de ciudadanos, reactivando el ejercicio de la ciudadanía. La producción de productos para consumo popular debe ser incentivada y actividades alternativas deben ser viabilizadas, como por ejemplo el Turismo. Existiendo una participación efectiva de la sociedad civil, varias alternativas pueden ser construidas. Sin embargo, y también lo más importante, cualquier esfuerzo nacional deberá estar pautado en la solidaridad y en la comprensión de los objetivos a ser alcanzados a largo plazo. Es imprescindible que haya planificación y participación popular. Que los gobiernos y organizaciones sociales reflexionen sobre los objetivos del crecimiento y sobre la calidad del desarrollo deseado.

Gráfico 1. Brasil - Déficit Público/Producto (%)



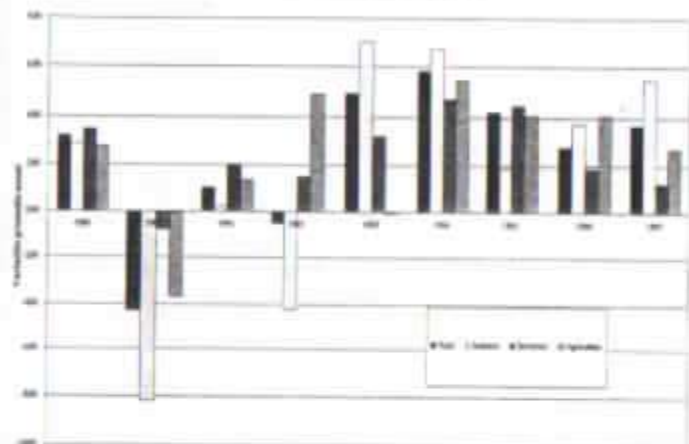
Fuente: Conjuntura Económica - FGV

Gráfico 2. Brasil - Balance de Pagos



Fuente: Banco Central

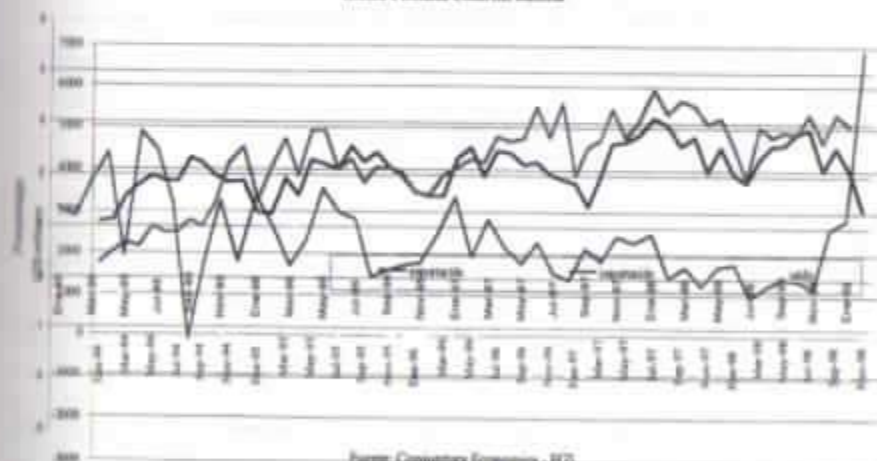
Gráfico 3. Brasil - Evolución del Producto por sector



Fuente: Conjuntura Económica - FGV

Gráfico 5. Brasil - Evolución mensual de los precios internos

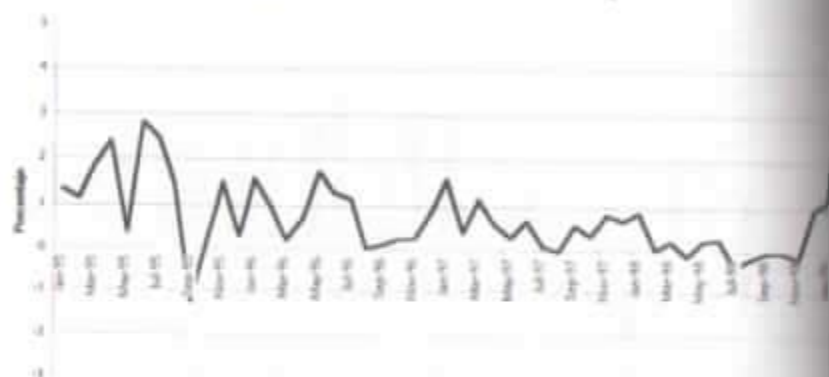
Gráfico 4. Balanza Comercial Brasileña



Fuente: Conjuntura Económica - FGV

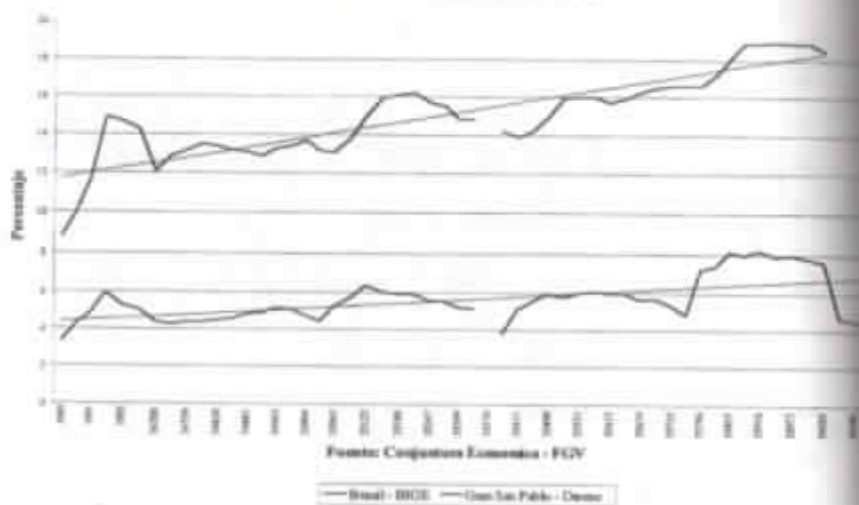
Fuente: Banco Central

Gráfico 5. Brasil - Evolución mensual de los precios internos



Fuente: Conjuntura económica - FGV

Gráfico 6. Brasil - Desempleo abierto



Fuente: Conjuntura Económica - FGV

— Brasil - BR — São Paulo - SP

## Bibliografía

ALMEIDA, Paulo Roberto

- 1994 "O fim de Bretton-Woods? A longa Marcha da Organização Mundial do Comércio". in *Contexto internacional*, v (16) 2. Jul./Dez.

ANDERSON, Perry

- 1995 "Balanço do Neoliberalismo" in SADER, E. & GENTILI, P. (Org.). *Pós-Neoliberalismo - As Políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.

BALTAR, Antônio (org.)

- 1988 *O Pensamento da CEPAL*. Salvador, Bahia: OEA.UFBA.IANAMÁ.

BREISSER PEREIRA, Luiz Carlos

- 1996 *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: Para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Ed. 34.

CANO, Wilson

- 1994 *Brasil: Crise e Alternativas ao neoliberalismo*. Campinas: UNICAMP.IE. Mimeo.

CRUZ, Paulo Davidoff

- 1984 *Dívida Externa e Política econômica: a experiência brasileira dos anos setenta*. São Paulo: Brasiliense.

FRANCO, Gustavo

- 1995 H. B. O Plano Real e outros ensaios. 2ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

GONÇALVES, Reinaldo

- 1998 "Desestabilização macroeconômica e incertezas críticas: o governo FH e suas bombas de efeito retardado" in MERCADANTE, A. (org.). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, SP: Ed UNICAMP.IE.

- LANZANA, Antônio
- 1998 E. T. "O setor externo da Economia Brasileira" in MONTORO FILHO, A. F. *Manual de Economia*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva.
- LICHTENSZTEIN, Samuel & BAER, Mônica
- 1987 *Fundo Monetário Internacional & Banco Mundial. Estratégias políticas do poder financeiro*. São Paulo: Ed. Brasiliense.
- MERCADANTE, Aloizio
- 1998 "Plano Real e Neoliberalismo Tardio" in MERCADANTE, A. (org.). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, SP: Ed UNICAMP/IE.
- MONTORO FILHO, André Franco et al
- 1998 *Manual de Economia*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva.
- NORONHA Goyos Jr, Durval
- 1995 *A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai*. São Paulo: Observador Legal Editora.
- SANDRONI, Paulo, (org.)
- 1994 *Novo Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, Circulo do Livro.
- TAVARES, Maria da Conceição
- 1994 *Lições Contemporâneas de uma economia popular*. Rio de Janeiro: Markgraph.
- TAVARES, Maria da Conceição. & FIORI, José Luiz
- 1993 *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.
- TAVARES, Maria da Conceição
- 1998 "A economia política do Real" in MERCADANTE, A. (org.). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, SP: Ed UNICAMP/IE.

- TAVARES, Maria da Conceição
- 1988 *Da substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- TICHOFFENSEN, Vera. et. all
- 1994 *O Brasil frente a um mundo dividido em blocos*. Instituto Sul-Norte/Nobel. São Paulo

#### Notas

- 1 Trabajo presentado en el Seminario internacional: "Mujeres por una nueva economía: Para un desarrollo Humano con equidad en América Latina" realizado por Mujeres por la Democracia y por ILDES - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Quito, 25 y 26 de marzo de 1999.
- 2 Analista de el Centro de Estudios Latinoamericanos de Cultura e Comunicación - CELACC, pos graduación en la Universidad de São Paulo - USP - por el PROLAM y profesora de Universidad Mackenzie. La autora agradece a Haydee Coronel por la ayuda en la versión en español.
- 3 Una de las tentativas de justificar la adecuación del modelo neoliberal es la idea de que el Estado ha crecido más de lo necesario, sin todavía cambiarse en un Estado fuerte. El argumento es que hubo un crecimiento de la participación del Estado pero no hubo una respuesta compatible en términos de eficiencia.
- 4 Para algunos de los autores brasileños, por ejemplo, Luiz Carlos Bresser Pereira (1996) las reformas para la dinamización de la economía objetivando el mercado no son neoliberales y sí social-liberales. La distinción es para justificar que lo que se busca en Latinoamérica no es el "Estado Mínimo" y sí la reconstrucción del Estado. Este artículo, todavía cree que la distinción es una forma de legitimación social para las reformas en favor del mercado.
- 5 Comisión Económica para América Latina. Para profundizar la importancia de la CEPAL en el pensamiento latinoamericano ver Baltar (1988).
- 6 General Agreement on Trade and Tariffs. El GATT a pesar que haya actuado como organización internacional, es apenas un conjunto de acuerdos establecidos en encuentros denominados 'Rounds' para la reducción tarifaria. Solamente en 1994 el GATT asume carácter oficial de organismo internacional al final de la Ronda Uruguay que crea la Organización Mundial de Comercio, que incorpora el conjunto de

- acuerdos del GATT desde 1947 hasta entonces. Para mayores detalles ver Franco (1995).
7. Nótese la contradicción que se establece en el hecho que el montante total de la deuda, al evidenciarse 'impagable' exige un nuevo tratamiento a deudores que pasan a ser 'emergentes' y no más 'deudores'.
  8. Según Mercadante (1998:137), en el Brasil los 10% más ricos son en promedio 10 veces más ricos que el 40% más pobres que se apropian apenas del 7% de la renta nacional.
  9. Iniciando el año 1989, el entonces Ministro Mailson da Nóbrega, después del fracaso en las tentativas por alcanzar un Pacto Social implanta el "Plan Verano" congelando los precios, sueldos y tasas de cambio. Entre las tímidas medidas citadas, se incluyen las minidevaluaciones del Cruzado (moneda de entonces), que estaba entonces considerada sobrevalorizada por el mercado.
  10. IPC - Índice de Precios al Consumidor del IBGE - Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.
  11. Para una discusión mayor del proceso de estatificación de la deuda externa brasileña, ver Davidoff Cruz (1984).
  12. Algunos autores identifican el proceso de hiperinflación cuando las tasas de inflación superan el límite de los 50% mensuales, como por ejemplo, el autor citado por Franco (1995, 199:202), Cagan, 1956 en *The Monetary Dynamic of Hiperinflation*.
  13. Dependiendo del tratamiento realizado al proceso inflacionario, existe una variedad de límites que giran alrededor del 20% y el 100% para definirse una hiperinflación. Cagan lo hace en *Hyperinflation*, 1987, conforme Franco (1995:199-202).
  14. Inflación inercial es 'decurrente de los reajustes de precios y salarios, por el mecanismo de indexación o corrección monetaria' (Montoro Filho, 1998:634). Según esta interpretación la inflación presentaba un carácter inercial porque los agentes económicos indexaban sus precios no en relación a la inflación pasada y sí de acuerdo a sus expectativas futuras de elevación de precios. Ya que los agentes económicos requirieron la percepción de que la inflación persistiría, buscaban evitar futuras pérdidas anticipando sus previsiones antes de que de hecho hubiese una elevación de precios. En ese sentido se iniciaba un proceso de "profecías autorrealizables": indexación: corrección de precios de bienes y servicios que puede ser establecida en contrato - formal - o en las decisiones de los agentes económicos - informal - buscando recuperar las pérdidas derivadas de la aceleración de los precios (Montoro Filho 1998:633).

15. Para una visualización panorámica de las diferentes escuelas de pensamiento económico, ver el *Manual de Economía* preparado por los profesores (Montoro Filho, 1998) de la Universidad de São Paulo, capítulo 2 sobre la "evolución de la Ciencia Económica" de Diva Benevides Pinho.
16. El autor utilizó datos del Banco Central de Brasil.
17. *Overnight* es la expresión utilizada para indicar aplicaciones financieras hechas en mercado abierto en un día para su rescate al día siguiente (Sandroni, 1994).
18. La incapacidad de ese fuerte ajuste fiscal en estabilizar la economía fue interpretada como una evidencia de la tesis de la inflación inercial.
19. *Deficit Nominal* es el déficit total del gobierno que incluye intereses y correcciones monetarias y cambiarias de la deuda pasada. También llamado de Necesidades Nominales de Financiamiento del Sector Público. Ya que el déficit operacional es la diferencia entre gastos y recetas tributarias, aumentada por los intereses reales de la deuda, indica por tanto, las reales necesidades de financiamiento del Sector Público. El *Deficit Primario* es la simple diferencia entre gastos, recetas de un periodo, no incluyendo la deuda pasada (Montoro Filho, 1998:627).
20. Al inicio de los años 80, la idea de la inflación inercial desarrollada por economistas latinoamericanos fue encarada con cautela por los países centrales.
21. Cuando la inflación además de contener el componente inercial es muy alta, la hipótesis de la prefijación gradual se torna inviable. Bresser Pereira (1996:261) presenta un ejemplo de la ineficacia de esa alternativa en esas condiciones. El suceso de la cantidad depende de la creencia de que la inflación está y continuará cayendo. Así, si la inflación pasada es baja, como por ejemplo, de 2% al mes y suponiendo un margen de error del 10%, los agentes estarían reajustando precios de modo a anticipar una inflación de 1,8% agentes de mes. En este caso, la mayor pérdida inflacionaria posible sería 0,2%. La inflación pasada presenta una tasa de variación al mes, el riesgo de errar la previsión en las mismas condiciones puede llegar al 2% de pérdidas.
22. Intelectual asociado a la izquierda latinoamericana y uno de los responsables por la sistematización de la Teoría de la Dependencia.
23. Un ejemplo de impuesto indirecto es el que incide sobre la circulación de mercancías. Suponiendo que la alícuota de ese impuesto aumente en 10% para un producto que cuesta \$10. El producto pasará a costar \$11 para la venta. Un consumidor que gana \$100 pierde 1% de su renta disponible. Así, un consumidor que gane \$50 estará perdiendo 2% de su renta. Por tanto, ese tipo de impuesto es más oneroso para la población de baja renta, agravando el conflicto distributivo.

- 24 Contribución Provisoria sobre Movimientos Financieros - conocida como impuesto sobre el cheque que en la verdad se cambió en un impuesto permanente.
- 25 Creado por la enmienda constitucional n° 1/94 de febrero de 1994 que rige en 1994-1995 y que en 1996 se transformó en el Fondo de Estabilización Fiscal (Mecadante, 1998).
- 26 Creada por la Medida Provisoria n° 434 del 27.02.1994.
- 27 La estabilización de la moneda combinada a los logros de productividad (años 70-80) alcanzados en la producción de pollos hicieron de ese producto el de mayor variación de consumo per cápita del período del Real.
- 28 El primer banco en sufrir intervención fue el Banco Económico, con mayor número de agencias en la región nordeste del país. A él le siguieron muchos otros.

## POR UN NUEVA ECONOMIA PARA UNA SOCIEDAD SOLIDARIA Y SUSTENTABLE

*Mujeres por la Democracia*<sup>1</sup>

### 1. Inequidades y desigualdades del sistema capitalista y globalizado

El proceso de acumulación del capital en el mundo actual ha sido dominado por una estrategia de globalización económica dirigida por las grandes empresas y gobiernos elegidos democráticamente pero con características autoritarias, flexibles y obedientes a aplicar los cambios en el funcionamiento de las economías nacionales y sus políticas, cuyo resultado ha significado pasar de economías sustentadas en la producción a economías sustentadas en la especulación financiera, provocando tanto en los países desarrollados y más aún en países como los latinoamericanos una disminución de los niveles de empleo agravando las condiciones de pobreza.

Para América Latina la globalización, al darse en países de tamaño y condiciones productivas desiguales, más que ser un incentivo de desarrollo de la producción y de las condiciones de vida de la población, ha afectado negativamente a sus estructuras productivas nacionales, perjudicando a la pequeña producción manufacturera y agrícola y destruyendo gran parte de nuestro medio ambiente.

La globalización, en su propósito de convertir al mundo en un gran mercado en el cual las inversiones obtengan beneficios para garantizar su proceso de acumulación mundial, define como estrategia, la flexibilidad laboral para abaratar el costo de la mano de obra previo a lo cual fue ne-



cesario debilitar y desprestigiar las formas de organización laboral y preparar el camino hacia la eliminación de la contratación colectiva y ello debilitar y disminuir los derechos sociales de los/as trabajadores/as.

Ante la crisis de empleo, la informalidad se convirtió en una estrategia de sobrevivencia de las familias, obligando a todos sus miembros a trabajar en las calles, mercados, plazas, bajo encubiertas formas de explotación y sin ninguna protección social.

Las inequidades económicas, sociales, ambientales, que enfrenta el mundo, han polarizado la situación de injusticia, masificando la pobreza. Para poder enfrentar la sobrevivencia, los excluidos del proceso de globalización, han levantado sus voces mediante organizaciones alternativas que cuestionando el modelo buscan salidas a la crisis y proponen nuevas formas de participación para construir sociedades democráticas, solidarias y sustentables, como: mujeres, ecologistas, derechos humanos, indígenas y negros, Ongs, cristianos de las comunidades de base.

## 2. Políticas Neoliberales

Para responder a los requerimientos de la globalización, los diferentes estados y gobiernos han tenido que someterse a los lineamientos de las políticas neoliberales impulsados desde los organismos internacionales, especialmente, el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial del Comercio.

Para la aplicación de las políticas neoliberales, es necesario contar con gobiernos "democráticos" que privilegien los aspectos económicos sobre los sociales, bajo el supuesto de que los países, en primer lugar, deben crecer para luego redistribuir su riqueza. Esta falacia, debe lograrse con una acelerada reducción del tamaño del Estado, en especial, mediante las privatizaciones de las empresas públicas, la disminución del empleo público y el congelamiento de los salarios. Es decir, se elimina al Estado de bienestar como agente de redistribución de la riqueza.

En el Ecuador, las políticas neoliberales, también conocidas como las de "ajuste y estabilización" se aplican con mayor dureza a partir de la década de los años ochenta. La receta y condicionamientos de los organismos internacionales han sido los mismos en todos los países y con todos los gobiernos de turno. Sin embargo, las distintas realidades de cada nación han limitado los alcances y objetivos de la aplicación de estas políticas, a tal punto que hoy los propios seguidores del neoliberalismo lo cuestionan por no responder a sus expectativas e intereses.

En nuestro país básicamente estas políticas han girado en torno a:

*Eliminación del déficit presupuestario:* Nuestro presupuesto nacional a partir de 1972 ha estado sustentado con el aporte del petróleo, de ahí la importancia de que este recurso sea manejado directamente por el Estado considerando que el mismo es un recurso no renovable que exige su protección. Esta situación ventajosa y coyuntural condujo al abandono de otras políticas de desarrollo como la manufacturera, agraria, minera, turística, etc.

El presupuesto al centrar su fuente de ingresos en el petróleo, no creó otras fuentes de ingresos que lo sostengan, al contrario, la evasión tributaria, el pago de los intereses de la deuda externa, la deficiente administración pública de los gobiernos de turno, los subsidios a la empresa privada, los escudos fiscales, las exoneraciones, los créditos incobrables, y la corrupción le restaron recursos para atender las demandas crecientes de una población que se había empobrecido aún más.

La respuesta al déficit que recomienda la receta neoliberal es muy simple: recorte al gasto social, desinversión pública, transferencia de las empresas estatales al sector privado; el desenrolamiento de los/as empleados/as públicos fue priorizado y fue necesario enmarcar la aplicación de estas políticas en un adecuado marco jurídico que vino a constituir la Ley de Modernización del Estado.

Otras medidas de ajuste han girado en torno a eliminación de subsidios del gas, diesel y energía eléctrica y desde septiembre de 1998 como una compensación, el bono de solidaridad.

Para solventar la crisis fiscal, se decidió la eliminación de los subsidios directos argumentando la necesidad de obtener ingresos para el presupuesto del Estado, sin embargo, al destinar de la recaudación total de 564 millones de dólares, 200 millones a financiar el bono de solidaridad para 1.000.000 de personas, el saldo equivalía a menos del 0.8 % del PIB cuando el déficit fiscal de ese momento era de 7 % del PIB. Este hecho muestra que más que ser una medida netamente financiera tiene por objetivo eliminar la responsabilidad social del Estado y fijar las tarifas en niveles internacionales, todo esto, con la finalidad de facilitar el proceso de privatización de los servicios públicos.

- *Limitar la expansión monetaria y crediticia para reducir la inflación:* Contrariamente al objetivo que perseguían las políticas aplicadas, la inflación en el Ecuador en 1998 y 1999 ha superado el 50 %, siendo una de las más altas de América Latina, afectando el costo de la canasta básica familiar mucho más cuando no han aumentado los salarios en el mismo porcentaje. En este momento, el salario mínimo más las remuneraciones, apenas equivale a 80 dólares mensuales, mientras una canasta básica cuesta 230 dólares al mes. La capacidad adquisitiva del salario ha disminuido aún más por la constante devaluación monetaria y la tendencia a la dolarización de la economía, afectando fundamentalmente a la clase media.

- *Creación de subsidios para los bancos:* La crisis del sistema financiero provocada por el mal manejo de los créditos vinculados a las empresas de los accionistas y directivos de los bancos, afectó directamente el presupuesto y la reserva monetaria, dado que la Ley de Salvataje obligó al estado a sacar de sus reservas el dinero necesario para cubrir la ineficiencia de los banqueros a través de la concesión de préstamos directos o por medio de la Agencia de Garantía de Depósitos, como los otorgados a Filanbanco, Progreso y anteriormente al Continental.

A pesar del apoyo estatal a la banca, sacrificando el presupuesto del Estado para atender hasta los gastos más inmediatos, la iliquidez del sistema financiero, condujo al gobierno a declarar el feriado bancario.

Esta iliquidez bancaria es también una causa para que la tasa de interés aumente hasta superar el 100% en créditos, mientras que la tasa de interés por los ahorros, apenas llegó al 50 %. Con la finalidad de corregir este desequilibrio y con la retención de los depósitos de ahorro de forma temporaria por un año, se fijó como tasa activa 40 % anual, y como pasiva del 30 %.

- *Devaluación del tipo de cambio:* La globalización tiene como estrategia básica, exportar, como un mecanismo para impulsar este sector económico se utiliza la devaluación monetaria, con miras a que el valor de las exportaciones supere al de las importaciones.

En el Ecuador, en los últimos años, la Balanza Comercial es negativa, siendo una de las causas la crisis asiática que exportó excedentes de productos de bajos precios invadiendo los mercados y compitiendo de manera desleal con productos similares producidos internamente. La creciente demanda de dólares en el mercado generó la presión de los exportadores para obtener mejor precio de sus divisas, provocando disminución de dólares en el mercado.

Este desequilibrio obliga al Banco Central a adoptar la política de flotación del tipo de cambio y eliminar las bandas cambiarias llegando hasta 10.000 sucres por dólar. Esta creciente alza, la especulación y la desconfianza en el sistema financiero incidieron para que las autoridades decretaran la retención de los depósitos, especialmente, de los dólares. Se considera que la retención frena la especulación y por ello bajó el precio a 10.500 sucres por dólar.

A pesar de todos los beneficios que ha recibido el sector exportador no ha incidido en el cambio de la estructura productiva, las exportaciones siguen concentradas en las producciones de banano y petróleo que representan el 52 % de las exportaciones totales, de las cuales el 42% tiene como destino Estados Unidos.

- *Disminución de la masa salarial y congelamiento en el nivel de los salarios reales:* La reducción del tamaño del Estado y su modernización entendida como la disminución del gasto corriente, básicamente el pago de sueldos y salarios del sector público, por esta razón la política gubernamental ha centrado su atención en el despido de trabajadores/as y el congelamiento de sus salarios.

Esta situación afecta fundamentalmente a los gastos sociales, pues que en el Ecuador, el mayor número de empleados/as públicos, laboran en la educación y salud, generando la reacción de estos sectores y la de sus familias que han acudido a medidas de hecho con la finalidad de reclamar sus derechos. Los salarios promedios que perciben estos sectores giran alrededor de los 100 dólares mensuales que apenas cubren la tercera parte del gasto de una canasta básica familiar.

Una de las injusticias salariales puestas en evidencia en esta última crisis ha sido la presencia de la burocracia dorada, que desde los medios oficiales se identificaba a los sindicalistas de Inecel, Petroecuador y Emetel con el fin de desprestigiar y detener su lucha contra las privatizaciones, pero en la realidad ésta se encuentra en los círculos del poder cuyos salarios superan los 35 millones de sucres mensuales y que son pagados con deuda externa, que a fin de cuentas la pagamos todos los ecuatorianos.

- *Apertura importante hacia el exterior para obtener las ventajas de la llamada de globalización:* Las exportaciones del Ecuador al resto del mundo se han concentrado en la producción de los mismos bienes tradicionales como el petróleo, banano, camarón, cacao, café, flores, productos de madera y otros, que sustentan sus ventajas en la explotación de los recursos naturales, no han logrado encadenamientos productivos y sectoriales que dinamice la economía global del país y aporten a la integración entre las diversas regiones del Ecuador.

Contrariamente, a lo que hacen los países desarrollados de limitar por varios mecanismos el ingreso indiscriminado de productos competitivos con los que producen internamente, sea a través de las normas de la OMC, o por las cuotas que establece el comercio internacional, el Ecuador ha abierto sus mercados a todo tipo de productos y de cualquier origen.

Esta indiscriminada de importaciones ha afectado la producción nacional y segmentado el consumo, dejando a los sectores más pobres excluidos del mismo.

Al mismo tiempo el crecimiento desmedido de las importaciones de productos de su precio, es más, las mercaderías importadas en estos días ya se venden en dólares que a su vez también provoca que los consumidores también quiten por disponer de dólares.

Como resultado de toda esta realidad el Ecuador, a la fecha, tiene una balanza comercial negativa contrariamente al objetivo de la política económica que sostenía el crecimiento de las exportaciones como estrategia de crecimiento del PIB.

#### Últimas medidas económicas

Las políticas económicas de corte neoliberal implementadas desde el inicio del actual gobierno para disminuir el déficit fiscal, no han sido suficientes. La urgencia de recaudar ingresos para el presupuesto, motivó al gobierno a aceptar la propuesta de Nebot de sustituir el impuesto a la renta por el impuesto del 1% a la circulación de capitales que se convirtió de hecho en un impuesto al consumo. Si bien, se ha reconocido que este gravamen da recursos efectivos y diarios al Estado, también fue una causa por la que las personas no acudieran a los bancos y realizarán sus pagos en efectivo, limitando la liquidez del sistema financiero.

Por otra parte, el presupuesto nacional desfinanciado fue aprobado por la alianza DP-PSC, partidos que hasta ese momento se mostraban como fuerzas políticas ideológicamente afines en el Congreso. A los pocos días el gobierno, para cubrir el déficit presupuestario, aplica una de las políticas de ajuste más utilizadas desde 1982: aumento de los precios de los combustibles a sabiendas de que dicha medida provoca impactos de espiral inflacionaria, cuyo resultado es el aumento desmesurado en el costo de la vida.

Inmediatamente el sector de la transportación liderado por los taxistas quienes habían renovado su parque automotor con deudas en dólares cuestionaron el alza y con una medida de hecho que comenzó sitiando la ciudad de Quito y que luego paralizó al país durante varios días, obligó al gobierno a rectificar y revisar los precios del combustible, y si bien, estos fueron rebajados, no fue posible detener el alza de los precios de los productos.

La resistencia social expresada de diversas formas y la nueva correlación de fuerzas en el Congreso Nacional, viabilizaron la revisión de las medidas y el planteamiento de otras salidas para cubrir el déficit fiscal como la restitución del impuesto a la renta sin escudos fiscales, mantener en un porcentaje más bajo el impuesto al cheque, impuestos a los vehículos de lujo y patrimonio neto de las empresas, cobro eficiente del impuesto al valor agregado eliminando las exoneraciones excepto en alimentos, medicinas e insumos agrícolas.

Otra de las medidas que impactó en la ciudadanía, por su sesgada finalidad a favor de un sector de la banca, fue la retención de los depósitos aprovechando el feriado bancario lo que a su vez coincidió con los días de paro nacional convocado por los sectores sociales organizados en el Frente Patriótico, situación nunca antes dada que perjudicó el funcionamiento normal de toda la economía.

#### 4. Propuestas

##### 4.1 Elementos básicos para un nuevo ajuste con equidad y sustentabilidad

##### El buscar alternativas al neoliberalismo no significa volver al pasado

Las sociedades no son estáticas, el desarrollo y la apertura mundial exigen respuestas nacionales que enfrenten los desafíos de la nueva tecnología, de las nuevas condiciones de comercio y de una nueva institucionalidad del Estado y de los Estados, sociedades que incorporen con justicia a todos/as los habitantes a los beneficios del progreso de la humanidad.

No reclamamos la sociedad asistencialista, de las satisfacciones materiales ilimitadas, pero sí una sociedad justa donde nadie sea excluido. La concentración de la riqueza es violatoria a los derechos humanos universales porque desconoce el derecho de los pobres a la salud, la educación, la igualdad, la participación, la justicia y la auténtica paz.

Una sociedad moderna, humana y equitativa exige una democracia que garantice los derechos civiles y políticos igual que los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales. Queremos un Estado moderno, eficiente, con manejo gerencial de las instituciones públicas y con recursos humanos calificados para prestar servicios públicos de calidad, salvaguardando los recursos naturales que son patrimonio de las presentes y futuras generaciones.

##### Transformar las estructuras para eliminar las desigualdades sociales

El mercado librado a sus propias fuerzas no ha solucionado las injusticias sociales. Un modelo que no tenga como una de las metas principales el empleo y los ingresos, no justifica su existencia. Contraer la demanda como instrumento eficaz para controlar la inflación, es ajustar el cinturón de los más pobres.

Para disminuir las desigualdades es necesario impulsar una producción que asegure un crecimiento del empleo, el ingreso, garantice la demanda efectiva fundamentalmente interna y promueva la satisfacción de las necesidades básicas y axiológicas. El desarrollo debe ocuparse del proceso de acumulación real y no del especulativo.

Pero, también hay que entender al Ecuador como una sociedad diversa, desigual e inequitativa que exige crear programas para promover las potencialidades y capacidades diversas para lograr la igualdad de oportunidades para todos y todas para lo cual es urgente crear espacios de participación, comunicación, información y expresiones de las diversas fuentes de creatividad humana y que aseguren que las opiniones de todos sean escuchadas y atendidas.

### La única forma de vivir en paz, es eliminando las desigualdades

La paz alcanzada con la suscripción del acuerdo entre Ecuador y Colombia es una respuesta a las necesidades del proceso de globalización económica, pero para que este logro se traduzca en un factor real de desarrollo, lo que perseguir la paz interna.

Las mujeres ecuatorianas hemos convertido en una consigna un pensamiento que gritamos en tiempos de guerra "Que las armas se conviertan en pan". ¿De qué sirve la austeridad fiscal, si el presupuesto del Estado tiene que gastarse en balas y bombas para acallar la protesta social de campesinos, indígenas, mujeres, maestros, médicos, enfermeras, trabajadores, y otros millones de excluidos?. Por ello planteamos la desmilitarización y el respeto a los Derechos Humanos, sobre todo la salvaguarda del derecho a la vida. El recortado suelo que nos queda no puede mancharse de sangre por la presencia de paramilitares.

La mejor y más justa seguridad ciudadana y nacional es la equidad social, económica, política, cultural, de género, etc.

Es necesario restituir los valores: el respeto, la confianza, la solidaridad, la equidad, la justicia, la ética, para lograr una sociedad con más credibilidad interna e internacional inversión.

### Por una nueva economía:

#### *Importaciones menores que las exportaciones*

La participación del Ecuador en el mercado mundial debe tener como estrategia nuestro desarrollo nacional sustentado en la expansión del mercado interno y el mejoramiento y diversificación de las exportaciones.

Que se estimule la producción nacional en un marco de competencia y en igualdad de condiciones entre productores. Estimular la eficiencia empresarial para lograr sostener el empleo y con productos de calidad que desplacen los productos importados.

#### *No llegar a ser exportador neto de capitales por insuficiencia del incentivo a invertir en la producción*

La especulación financiera atrae los capitales y da réditos más rápidos y menos riesgosos que las inversiones productivas. Para cambiar esta situación es necesario disminuir las tasas de interés y aumentar la demanda efectiva creando especialmente programas de apoyo a los pequeños y medianos productores que son los sectores que generan más empleo.

Las mujeres demandamos la creación de un fondo para el desarrollo productivo de las micro empresas femeninas.

Para afianzar las propuestas anteriores es necesario controlar la especulación financiera a través de mecanismos de control que deben ser ejecutados por el Banco Central y la Superintendencia de Bancos.

#### *Sistema tributario justo, paguen más los que más tienen*

El impuesto a la renta sin escudos fiscales significa un factor de redistribución de la riqueza, por ello su restitución es imprescindible. El Estado debe modernizar el sistema de rentas internas para el cobro eficiente de este impuesto y sancionar a los evasores.

Como complemento a este gravamen es justo el impuesto al patrimonio neto de las empresas.

Para que la ciudadanía pague confiadamente sus impuestos, el Estado debe garantizar la honestidad en su uso, establecer prioridades y atender a los sectores sociales más necesitados.

#### *Participación ciudadana para la fiscalización*

Corresponde a las organizaciones y a la sociedad civil en general, involucrarse y comprometerse en iniciativas de seguimiento y fiscalización del funcionamiento de la economía en todos los ámbitos públicos o privados. El control anticorrupción debe ser parte de la cultura y política nacional y

la acción ciudadana debe ser reconocida y estimulada por la sociedad y el Estado.

#### 4.2 Frente a la crisis actual

##### La Deuda Externa

La deuda externa es una deuda eterna, que ha sacrificado el desarrollo de nuestros países, esto no ha cambiado, se sigue destinando el 40 % del presupuesto para pagar sus intereses, es más, sus condicionantes son cada vez más gravitantes en la vida de todos, por ello, se hace indispensable la negociación que al menos alivie, en parte, la pobreza de nuestros pueblos.

En razón de nuestro sacrificio por el pago de la deuda externa, exijamos la lista de los tenedores de deuda y planteamos el cobro de un impuesto sobre los réditos generados en estas transacciones.

Las situación crítica que atraviesa el Ecuador amerita que los organismos internacionales consideren las dificultades reales de pago y no presionen ni condicionen con más ajustes para el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la deuda externa. Para las mujeres primero está el derecho a vivir con dignidad.

##### Rol de las instituciones de control financiero y empresarial

El sistema financiero se sustenta en los depósitos de dineros de los ecuatorianos/as, por ello exigimos la rendición de cuentas sobre el porqué y para qué sirvió el feriado bancario y la retención de depósitos, así como es necesario que el país conozca qué personas naturales o jurídicas se beneficiaron de los créditos vinculados.

Así mismo, que el Banco Central controle a los tenedores de las divisas y evite la salida de capitales.

No más a la protección de los bancos, ni empresas privadas ineficientes. Es imprescindible que la Superintendencia de Bancos y Superintendencia

de Compañías, en cumplimiento de sus funciones realicen y den a conocer los resultados de las auditorías administrativas y financieras de las instituciones bancarias y establezcan las sanciones a los funcionarios y directivos causantes del daño a terceros.

##### No a la corrupción, ni pública, ni privada y no a la impunidad

Que se promueva el marco legal pertinente para que los preceptos constitucionales se efectivicen y sobre todo castiguen a los corruptos, lo cual requiere transparencia y equidad en los procesos de justicia.

##### Nota:

Esta ponencia recoge las reflexiones concertadas en varias jornadas de debate del Movimiento Mujeres por la Democracia. La sistematización y elaboración de la ponencia la realizaron las compañeras Enma Ortega y Zonia Palán.

# PROPUESTAS PARA UNA RED DE ECONOMÍAS LOCALES SUSTENTABLES

*Por Rayén Quiroga Martínez<sup>1</sup>*

Las propuestas que aquí se discuten responden a las limitaciones y contradicciones que los actuales estilos de desarrollo y de vida han ido produciendo cada vez más aceleradamente tanto en los territorios locales como a escala planetaria. Aunque no se pretende sistematizar completamente este diagnóstico, que por lo demás se encuentra bastante documentado, resulta importante iniciar las propuestas con una síntesis sobre lo que considero son las principales limitaciones del maldesarrollo, pues es esta propia incoherencia entre postulados, discursos y resultados, que fundamentan apropiadamente las respuestas silenciosas y desarticuladas que la gente ha comenzado a ensayar y recrear a nivel local.

## 1. EL TRISTE DIAGNÓSTICO DEL MALDESARROLLO

Tanto en el caso chileno, como en el latinoamericano e incluso a escala global, la evidencia empírica y los análisis complejos multicriteriales demuestran sin lugar a dudas que el desarrollo, como tradicionalmente se entiende, no es capaz de generar creciente equidad distributiva, ni mucho menos sustentarse a sí mismo a lo largo del tiempo.

Revisemos la evidencia en dos casos: en primer lugar el caso de Chile que se levanta como bandera de éxito para la región y el segundo lugar

la máxima escala de representatividad que está constituida por el planeta en su conjunto.

En el caso Chileno, al realizar un análisis de sustentabilidad del crecimiento económico chileno en un contexto de creciente globalización se concluye que el proceso no ha sido exitoso en términos de equidad, y que la degradación ambiental paralela al crecimiento económico es de tal magnitud que el modelo económico resulta ecológicamente insostenible (Quiroga, Ed: 1994, Quiroga y Van Hawermeiren, 1996). El crecimiento económico chileno depende de las exportaciones (que significa más de un tercio del PBI), y a su vez las ventas al exterior están en un 88% constituidas por recursos naturales. La formidable aceleración del PIB de los últimos años ha generado un proporcional impacto en los ecosistemas y que, ramos verlo o no, están comprometiendo las posibilidades de que los ecosistemas puedan seguir proveyendo a la economía chilena de recursos críticos y servicios ambientales diversos. Como consecuencia de esta creciente actividad, ya han colapsado o se encuentran comprometidas varias especies (en particular ecosistemas marinos y boscosos), ha aumentado la deforestación y la sustitución de bosque nativo y recursos críticos como agua y suelos se encuentran cada vez más sobreexplotados y dañados. A esto se asegura un conjunto heterogéneo de expedientes y contaminación de aire, agua y suelos y poblaciones humanas hasta el punto de la saturación y peligrosidad para la salud, en particular debido a procesos de extracción y fundición minera, a la industria reductora pesquera y a celulosa, así como a la acelerada urbanización en condiciones ambientalmente precarias. Dado el marco de desregulación económica, así como la inexistencia de un marco jurídico - institucional de protección y racionalización del medio ambiente, las actividades productivas sectoriales responsables del crecimiento económico externalizan sistemáticamente los costos de sobre-explotar, contaminar y enfermar las poblaciones. En el marco, la inserción internacional emprendida por Chile de manera unilateral en 1974, hace inherentes a su propia funcionalidad la sobre-explotación creciente del medio ambiente en cuanto proveedor de recursos naturales y críticos, así como de funciones ambientales como biodegradación, sumideros y dilución.

El modelo chileno de crecimiento económico se basa en las crecientes actividades extractivas y de fundición mineras que emanan tóxicos a la atmósfera, en una hortofruticultura de monocultivo intenso en energía, pesticidas y agrotóxicos, en la sustitución de bosques nativos y sus correspondientes ecosistemas por monocultivos silvícolas de rápido crecimiento así como en la sobre explotación de los recursos marinos hasta su agotamiento. A lo anterior debe Chile sus impactantes tasas de crecimiento del PIB, la expansión del ingreso per-cápita y la consecuente expansión del nivel de consumo y rápida urbanización.

Todo lo anterior ha resultado en fuertes disminuciones de la biomasa crítica, en la explotación de recursos naturales por encima de la tasa de reposición, en la disminución de la biodiversidad, el compromiso de los ciclos hídricos y vitales, la disposición sin tratamiento de relaves, residuos y subproductos, en la progresiva producción de desechos urbanos, en disminuciones de aglomeración y masificación del uso del automóvil; etc.

Así, la externalización de costos ambientales (de la contabilidad empresarial y el precio final que llega al consumidor) se transformó en un eje de competitividad internacional para Chile, que si bien es espúreo, da origen a sendos procesos de "éxito" micro y macroeconómico, a expensas de la calidad de vida, de la salud humana, de la biodiversidad, de los equilibrios ecosistémicos y de las generaciones futuras.

No obstante, el evidente deterioro de los ecosistemas, en el discurso social y empresarial se sigue viendo el crecimiento económico como la única posibilidad de desarrollo. Las autoridades y empresarios sólo están haciendo los indicadores positivos del crecimiento económico, retroalimentando diariamente con sus decisiones la reproducción de una dinámica insostenible.

Si se proyecta *caeteris paribus* la tendencia, para alcanzar los niveles de producto per cápita de los españoles actuales (que parece ser la meta oficial), tendríamos que sextuplicar<sup>2</sup> la extracción de recursos y continuar agravando los problemas de contaminación. Esta es una meta simplemente imposible de lograr en base al mismo modelo de expansión económica, todos los límites biofísicos - químicos que impone la resiliencia ecosistémica a las pretensiones de expansión infinita de la economía chilena.



Lo más fútil de este panorama es que todo este sacrificio ecológico que ha generado importantes niveles de riqueza material no ha sido usado en un proceso de desarrollo, o en la creación de capital humano, o al menos en la igualación de las oportunidades de desarrollo humano para las personas. La cifras sobre la distribución del ingreso son patéticas. En términos de la clásica distribución del ingreso, se tiene que en Chile el chorreo (o derrame) no ha funcionado como se pregona, pues tenemos una de las peores distribuciones del ingreso de América latina. En 1988 el diez por ciento más rico de los hogares recibe un 41.3 % de los ingresos nacionales, mientras el diez por ciento más pobre apenas recibe el 1.3% de los ingresos, habiéndose mantenido esa inequidad luego de diez años de políticas de focalización del gasto público social. Ningún país trata a las mujeres igual que a sus hombres, como constatan sistemáticamente los organismos internacionales. Para el caso Chileno, se registran las mismas tendencias mundiales. En Chile, en promedio las mujeres reciben un 67 % de los salarios que perciben los hombres. Aún más, mientras más se escala en la jerarquía profesional, mayor es la inequidad. Una mujer en un puesto administrativo gana 55 % de los que gana un hombre en igual posición, y en la categoría profesional percibe sólo un 45 % (Instituto Nacional Estadístico).

Si esto es lo que está realmente ocurriendo en Chile, ¿qué pasa en nuestro planeta? A nivel del planeta, en cualquiera de las tres últimas décadas, el crecimiento económico mundial ha sido superior al registrado desde el año 0 hasta 1950 (Lester Brown: *La situación del Mundo*, World Watch Institute). Sin embargo, nunca ha sido mayor la brecha entre ricos y pobres, ni han sido mayores las manifestaciones de violencia, desencuentro, comportamientos evasivos, ni hemos tenido una crisis ecológica tan intensa y extendida.

Si bien los defensores del sistema nos dicen que con más crecimiento económico desregulado tendríamos finalmente el proceso de desarrollo, la evidencia empírica muestra exactamente lo contrario.

#### Aumento de la inequidad mundial:

En 1989 el 20 % más rico recibe el 82.7% de los ingresos del mundo. El 20 % más pobre recibe el 1.4 %

La brecha entre los ingresos promedio del 20 % más rico del mundo con respecto al 20 % más pobre aumenta:

1960:	30.1
1970:	32.1
1980:	45.1
1989:	60.1

Fuente: PNUD

Las consecuencias sobre los ecosistemas son proporcionales a esta aceleración del crecimiento económico mundial de las últimas tres décadas. Igualmente, se intensifica la intensidad energética y las correspondientes emisiones de gases de efecto invernadero, lo que muestra que el litio albedrío planetario ha generado un creciente pasivo ambiental del que nosotros somos deudores.

Aunque el número de especies vivas que habitan la tierra varía según el estudio, entre 5 y 30 millones y que a la fecha, hemos estudiado e identificado sólo 1.7 millones. El grueso del banco genético de la vida salvaje del mundo no se conoce, pero sin embargo, al ritmo actual de desaparición, se habrán extinguido más de un tercio de las especies vivas hasta el año 2100. Ahora bien, es muy importante reconocer que no todos los ciudadanos de este planeta contaminan y depredan con la misma intensidad. Está claro que existe una muy fuerte inequidad para usar los distintos servicios ambientales. Indicadores relevantes en este respecto son los de espacio ambiental, huella ecológica, mochilla ecológica, etc. Estos datos muestran que los habitantes de los países desarrollados utilizan un espacio ecológico mucho más extenso de lo que en rigor de equidad les corresponde y lo hacen gracias a que los ciudadanos en el Sur subutilizan este espacio, subsidiando directamente el sobre consumo y la sobrecontaminación de sus vecinos "desarrollados".

Otro indicador de la insustentabilidad del crecimiento económico mundial se desprende del estudio de Vitousek et al ( 1986), el que estable-

ce que en 1986, la especie humana "usa" el 25 % de la energía primaria total disponible en la biosfera, pudiendo ampliar este uso como máximo unas tres veces en términos aritméticos, lo que en realidad implicaría planeta imposible, sólo sustentado a los humanos y su domesticada flora y fauna. La economía mundial, "alimentada y limpiada" por una biosfera finita y frágil, no puede expandirse infinitamente, y esto es una realidad biológica y física. Ahora, como es bien sabido, no todos los ciudadanos imponemos igual carga ambiental por causa de nuestro discurrir. Los países "desarrollados" utilizan energía y materiales tan intensamente que hacen uso de un espacio económico - ecológico varias veces más grande que el finito espacio geopolítico. Lo contrario ocurre en el Sur. Así, para que los países del Sur puedan alcanzar mayor nivel de vida, el Norte debería bajar su desproporcionado consumo energético y producción de desechos.

Los datos son elocuentes.

Si entendemos desarrollo como un proceso de expansión de la economía con mejoras en la equidad, en el mundo y en la mayoría de los países lo que se puede constatar son procesos de crecimiento económico concentrado (con igual o peor nivel de inequidad a través de los años). Si entendemos desarrollo (sustentable) como un proceso que debe hacerse cargo del futuro encontramos que el crecimiento acaecido es además depredador de recursos naturales y crecientemente contaminador. Más allá del discurso, las intenciones o los deseos de la mayoría, en nuestro planeta lo que estamos haciendo es un proceso de crecimiento concentrado que algunos malentienden por desarrollo, o como dice Shiva, estamos en presencia de un proceso de maldesarrollo.

Lo que nos interesa es avanzar sobre las propuestas, puesto que las sistematizaciones sobre el diagnóstico, integrales o parcelarias, abundan y están al alcance de los que gusten revisarlas. Más allá del diagnóstico como partido sobre las falencias del desarrollo tradicional para hacerse cargo de su propio discurso y promesas, vale la pena integrar algunas de las más importantes propuestas prácticas que circulan y florecen en distintos espacios desarticulados de nuestra región y de otros países y que pienso pueden formar parte de una futura visión integrada de desarrollo capaz de generar calidad de vida mejor para todos y en forma sustentable.

## 2. PROPUESTAS PARA UNA RED DE ECONOMÍAS SUSTENTABLES

La centralización del comando y la propiedad de los procesos productivos y la externa dependencia energética y tecnológica en fuentes concentradas no renovables y extremadamente contaminantes, genera un escenario que por sí solo hace de la globalización un proyecto social y ecológicamente insustentable. El maldesarrollo es un proyecto de patriarcado reformativo basado en la sistemática exclusión de la mayoría de la población (sea por género, grupo étnico, etnia, raza, pertenencia al sur, etc.), a las oportunidades y los beneficios de la creación de riqueza. Al mismo tiempo que las contribuciones entre el discurso y las promesas del modelo se hacen más evidentes, las corporaciones, los gobiernos y los políticos construyen nuevos discursos y nos marean con nuevas zanahorias para continuar en la misma senda.

Pero la sabiduría de la comunidad es mayor. Con o sin números de boca de la manga, la gente sabe o intuye, tal vez se conecta con el inconsciente colectivo, con ese sentipensamiento que sobrepasa lo académico que vemos de mal en peor y que el cambio se gesta silencioso y desarticulado, por doquier.

De ahí que no esté escribiendo estas líneas para proponer un cambio, pues no podría tener dicha pretensión. Por el contrario, sólo intento sistematizar observaciones sobre ese cambio en ciernes.

Una de las propuestas de cambio que resulta central para el desarrollo de la sustentabilidad es la generación de dinámicas económicas propias, basadas en recursos localmente disponibles, en donde se intercambien los residentes en forma solidaria y de red, que minimicen el costo social y ambiental real y no sólo el inmediatamente aparente y puedan generar trabajos deseables y estables, donde se despliegue la creatividad humana en pequeños espacios con significado personal para los individuos y potenciales contribuciones para el tejido social de la comunidad.

Ninguna de estas dinámicas es posible prescindiendo de las otras, y al mismo tiempo estas propuestas no germinan en su pleno potencial en el despliegue de una cultura dominadora, homogeneizadora, y excluyente.

Hemos de recrear todas las dinámicas de conversaciones, emociones, racionalidad, estilos de vida y de desarrollo, las formas en que nos relacionamos entre las personas y nuestras visiones de mundo, si es que de verdad queremos lograr la sustentabilidad del proyecto humano sobre una dinámica de congruencias.

### Grosos lineamientos para crear una red de economías sustentables y solidarias

- La generación de una RED de diversas y cooperativas, economías locales, a escala humana, autogestionadas por su protagonistas y basadas en manejo de recursos localmente disponibles.
- Incremento del excedente se haría sobre bases de equidad incorporando las externalidades a la fijación de los esquemas de intercambio. Intercambio intranacional e internacional justo y responsable.
- Construcción de procesos paralelos y diversos de desarrollo local con significado para sus integrantes.
- Cambio de la base energética hacia combinaciones inteligentes de fuentes renovables, no contaminantes, descentralizadas en la red.
- Cambio de los esquemas productivos y laborales para capitalizar la práctica del teletrabajo y minimización del transporte de productos y personas.
- Funciones y servicios públicos y/o estratégicos producidos por corporaciones redificadas y comunitariamente controladas.
- Transporte público eficiente, de cero emisión o bien eléctrico (probablemente requiera incentivos iniciales).
- Implementar la ecoeficiencia de las instalaciones (producción limpia y eficiencia energética).
- Maximización de eficiencias transflujo/utilidad: minimización residuos y extracción materiales corteza terrestre.<sup>3</sup>

- Construir el desarrollo como potenciador de avances cualitativos vitales y ampliación de las oportunidades de las personas. Esto implica cambios en estilos y construcción de estilos de desarrollo congruentes.
- Desarrollo de una ética de la responsabilidad, en un contexto de conversaciones neomatrísticas de ternura y ecología interpersonal.

### Una red de economías localmente autosustentables

Uno de los principales hallazgos que tiene que ver con el diagnóstico de insustentabilidad y mal desarrollo es la creciente tendencia al gigantismo industrial y globalizador que permite economías de escala, altas rentabilidades globalizadas corporativas y cada vez menor margen de maniobra local. Grandes corporaciones que destacan los distintos pasos de sus cadenas productivas y los van asignando en base a los menores costos absolutos locales (en China o México por ejemplo). Ciudadanos a los que la cultura global reduce a meros consumidores que cosifican sus anhelos en la compra de artefactos, creando un mercado global que ni FORD en sus más ambiciosos sueños hubiese podido adelantar. Las megaempresas gobiernan al mundo amparadas en una fuerte institucionalidad financiera y comercial a nivel global; al tiempo que no existe ningún poder de la comunidad organizada ni nacional ni globalmente, siendo también notoria la falta de una institucionalidad social y ambiental a escala planetaria. Como resultado, los intereses corporativos pasan la aplanadora y los gobiernos nacionales quedan impotentes frente a una tendencia prácticamente imparable.

Pero no podemos culpar a otro, como siempre queremos hacer. Los ciudadanos que permitimos ser reducidos a consumidores autómatas reproducimos a diario este orden de cosas. Consumimos camisetas importadas fabricadas por la mitad del costo latinoamericano con trabajo esclavo o infantil del Asia, vendemos manzanas cuyo precio no alcanza para pagar la seguridad o estabilidad laboral ni para manejar más adecuada y ecológicamente los temas fitosanitarios. En el transporte mundial de los productos se va contaminando el planeta progresivamente, todo en nombre del progreso y el desarrollo globalizador. Y los humanos pretendemos te-

nerlo todo: el crecimiento y el consumismo y un medio ambiente libre de contaminación. En nuestro ingente deseo de progreso material como individuos junto a las corporaciones y los gobiernos una enorme falacia de composición, queremos un solo lado de la moneda, pero ésta siempre ha de venir con sus dos caras.

El gigantismo de la globalización centralizadora sólo conviene a unos cuantos. Descentralizar la economía es una respuesta de empoderamiento local para emprendedores, gobiernos locales y ciudadanos.

#### Usar trueque y banca comunitaria

Si la gente no puede intercambiar entre sí, sin usar dinero, su autonomía y sus economías locales siempre serán vulnerables, porque el dinero es el medio a través del cual se realizan las transferencias de excedentes productivos desde lo local (donde son producidos) hacia los centros urbanos, metropolitanos o transnacionales.

Los sistemas financieros de propiedad local o cooperativa del capital permiten capitalizar los esfuerzos localmente y financiar proyectos de desarrollo territorialmente relevantes de acuerdo a las prioridades y condiciones que fijen los ahorrantes o cooperantes locales. Existen ya valiosas experiencias de trueque y banca local que muestran ciertos resultados, pero también limitaciones, por eso es importante plantear estas iniciativas articuladas con otros lineamientos de transformación para que funcionen con mayor probabilidad de éxito.

#### Comunicación: el sentido de pertenencia, identidad y valoración

Desarrollar las iniciativas locales, a escala humana, da sentido a la vida y al desarrollo. La globalización trae consigo una serie de oportunidades para el tipo de desarrollo que estamos discutiendo. Una de las más notables es la redización de las comunicaciones alternativas y la disponibilidad creciente de medios accesibles de información, trabajo en red y teletrabajo (internet, por ejemplo). Las nuevas plataformas informáticas y de

comunicaciones permiten hoy más que nunca, un rápido empoderamiento local a un costo razonable.

No obstante, la globalización ejerce un cierto efecto de homogeneización que en su joven inicio deslumbra a las personas, reforzando su relación a simples consumidores desorganizados que quedan en total dependencia de condiciones frente a las gigantescas corporaciones y sus estrategias de mercadeo. Los efectos culturales y de transformación en las visiones del mundo son tan profundos como confusos, pues es muy difícil ser ciudadanos del mundo si no se sabe bien primero quiénes somos y de qué lugar provenimos. No podemos ser ciudadanos del mundo sin referentes culturales, memorias de nuestras fiestas, comidas y tradiciones, sin costumbres a formas de ser y estar que hemos compartido en una historia común con otros.

Así, la recreación y revalorización del aporte local a la constitución de la identidad y sentido de ser y de pertenecer que hemos denominado la *comunicación*, puede constituir un potente satisfactor sinérgico a los efectos negativos de la globalización.

#### Política de Sustentabilidad (gobiernos locales y nacionales)

Más allá del aporte ciudadano, es importante que el Estado, como representante de los intereses del público se haga cargo de una serie de tareas que actualmente están desentendidas y que son imprescindibles para construir el desarrollo local. Estas iniciativas no sólo se realizan mediante educación participativa e imposición de normativas y su correspondiente fiscalización, sino que además deben ser complementadas por instrumentos de incentivos y desincentivos que de manera descentralizada muestren señales inequívocas de la direccionalidad del desarrollo en los espacios micro y macroeconómicos. Algunas de las herramientas para avanzar en el terreno tanto de la política como de la gestión de sustentabilidad que articulen los anhelos y esfuerzos territorialmente relevantes podrían ser:

- Maximización de la eficiencia transflujo/utilidad (Daly). Los economistas pueden otorgar un gran servicio a la humanidad si utilizan su

formación para tratar de generar mejores cocientes de eficiencia entre el uso de la energía y la materia por unidad de satisfacción de las personas.

- Incorporación del enfoque ciclo de vida del producto: para etiquetado, sistemas de incentivos y tributación integrada. Disminuir emisiones, como dice Naredo, requiere reducir cosecha de materia y energía para el funcionamiento de la economía.
- Minimización de la intensidad material y fósil del producto global y por tanto minimización de los desechos.
- Fomento de emprendimientos y cooperativas locales.
- Balance de esquemas diversos: producción y distribución mediante mercados, emprendimientos no lucrativos de la sociedad civil y de factura estatal local.
- Balance entre las dinámicas y emprendimientos que provengan de la globalización y de la sociedad o comunidad organizada.

### Combinación inteligente de energías renovables

La actual estructura tecnológica y energética de nuestro globalizado mundo se basa en la cosecha insustentable y en el uso altamente contaminante de las energías de petróleo, en el motor de combustión interna y la consecuente cultura del automóvil, las urbes extendidas, los centros comerciales, y en la producción desvergonzada de empaques, residuos domésticos e industriales en los tres estados de la materia.

Biomasa, pequeñas hidroeléctricas, energía eólica, solar fotovoltaica e hidrógeno solar son alternativas que hay que considerar en función de las realidades locales para minimizar las emisiones y aumentar la autodependencia energética local.

Es importante destacar que la energía fotovoltaica del sol que ha presentado limitaciones en términos de nuestra capacidad tecnológica para concentrarla, densificarla y acumularla, hoy en día ha quedado superada por la posibilidad de la fuel cell, que a través de una reacción electroquí-

mica convierte hidrógeno (en presencia de oxígeno), en electricidad; generándose como única emisión agua químicamente pura.

El hidrógeno, es el elemento más disponible en el universo, y por cierto uno de los energéticos más potentes o densos (recordemos que el sol vive por combustión de hidrógeno). La fuel cell (celda de energía) produce energía renovable mediante una reacción electroquímica, sin emisiones contaminantes, que es altamente disponible, estable, densa y puede ser generada en forma autónoma y descentralizada. Fue inventada por Lord William Grove en 1833 y produce energía en forma similar a una batería, sólo que el electrólito (H) se suple continuamente. Ha sido utilizada desde los 60.s en programa espacial de los EE.UU. y hoy en día se están probando prototipos de celda energética en edificios, automóviles y buses de emisión cero. También hay modelos a gas natural, metanol y gasolina (con menos emisiones que en combustión tradicional pero mayores que la resultante del hidrógeno).

### Producción/ distribución de alimentos

La forma en que hoy en día producimos y distribuimos alimentos es irracional e insustentable.

Como expone Herman Daly, los daneses importan de EE.UU. galletas (craquers) al tiempo que los estadounidenses son asiduos consumidores de las galletas danesas (buttercookies). En este intercambio del mismo producto, se gastan energéticos y se contamina el planeta generándose costos que obviamente no son percibidos por los alegres consumidores. ¿No sería más razonable, alega Daly, intercambiar sus recetas?

La modernización y tecnificación de la agricultura y la ganadería han generado una falsa impresión de éxito de productividad, la que normalmente se reporta en unidades de producto por hectárea de terreno. Sin embargo, la intensidad de agrotóxicos, energía y combustible fósiles de esta producción es cada vez más alta, al tiempo que los suelos se ven sometidos a fuertes niveles de degradación y contaminación. Si tomáramos en cuenta estos parámetros en nuestras mediciones de productividad (p.e.

producto por unidad de energía incorporada) estaríamos en presencia de un fenómeno distinto: la agricultura moderna, inventada en aras de las crecientes bocas que hay que alimentar en el mundo, no resulta ser sustentable en el largo plazo, y además se basa en la explotación de la mano de obra desprotegida y la externalización de los costos ambientales involucrados.

- Ante esta situación, las líneas de cambio que ya se perciben en nuestra región, respaldadas por la creciente conciencia y presión ciudadana son:
- Agricultura orgánica sustentable, que no use pesticidas ni agroquímicos, sino que tengan una estrategia biológica de manejo de plagas y fertilizantes naturales reciclados o reutilizados.
- Pesca artesanal para mantener los niveles de captura al nivel de reposición natural de los ecosistemas marinos y del borde costero.
- Autoprovisión creciente local de alimentos, disminuyendo su intensidad energética (incluido el transporte). Desincentivo progresivo de la intensidad química y energética (transporte incluido) de insumos alimenticia.
- Intercambio de alimentos intranacional e internacionalmente en términos justos y responsables.

#### Tele-trabajo flexible en ambos sentidos

*Tiempos modernos* se llama la célebre película de Chaplin donde se nos muestra a Charlotte como un autómatas alienado, casi asimilable a la cadena productiva. Los cambios que acontecen en los procesos productivos han generado algunos avances inverosímiles en la liberación del trabajo y tiempos de transporte diario crecientes hasta el punto de lo inaceptable (en particular en algunas ciudades como Santiago, México, Los Angeles, etc.).

La flexibilización laboral de la modernidad sin duda ha generado importantes rentabilidades a las empresas, pero la inequidad de la flexibilidad es un elemento más de la subordinación del empleado con respecto al em-

pleado (despidos en cualquier momento por necesidad de la empresa). Si queremos tener flexibilidad, que ésta sea en ambos sentidos, de tal forma que los proyectos de vida y la dignidad de las personas a lo largo de su ciclo vital puedan quedar resguardados. El resultado sería contribuir, a la creación de seres humanos más seguros, productivos y emocionalmente nutridos. Las prácticas en este sentido podrían ser:

- 1. Aprovechar las ventajas de la informática para incrementar el trabajo en la casa (disminuye desplazamientos y contaminación)
- 2. Disminución de la jornada laboral sin pérdida de competitividad en la organización. Por el contrario, trabajadores contentos y sanos (incluido lo emocional) deberían ser valorizados y mejor retribuidos que los trabajajólicos.
- 3. Valoración de jornadas parciales en función ciclo vital de la persona.

#### Equidad de género: en la calle y en la casa

La contribución que las mujeres realizan a la humanidad no debería estar solo basada en su aporte en sobretrabajo, como ocurre actualmente. La humanidad requiere el concurso de las visiones, herramientas y alternativas que las mujeres pueden aportar no sólo a la realización sino también al diseño de los estilos de vida y desarrollo para la comunidad y los países. Actualmente esto es lo que nos estamos perdiendo en el planeta debido a las prácticas de subordinación y desvalorización del aporte del género femenino. Revertir la situación para avanzar en nuestro proyecto humano requeriría:

- 1. Equidad en la intensidad y duración del trabajo remunerado y doméstico entre hombres y mujeres.
- 2. Equidad en el disfrute del tiempo libre (individual, social y familiar).
- 3. Responsabilidad doméstica y laboral compartida.
- 4. Equidad en la tercera jornada laboral que se realiza en el cuidado de otros y de la comunidad.
- 5. Regulaciones y educación para garantizar estas equidades en el espa-

cio público y privado.

### Revolución de la mirada

No se pretende decir que la actual situación es sólo debido a una ceguera cognitiva, pero en parte abrir la mirada y abrazar otras formas vedadas es sin lugar a dudas un pre-requisito para recrear economías de servicio de la calidad de las diversas vidas:

- Reconocer la importancia de la pregunta
- Valorar la potencia de la diversidad
- Incorporar los satisfactores sinérgicos locales e internacionales
- Avanzar en análisis multicriterial y en comunidades extendidas o pares
- Iniciar los cambios desde dentro, en la casa, el trabajo y la comunidad.

### Ética, darnos cuenta y sustentabilidad

La ética constituye un espacio de reflexión sobre las consecuencias de nuestras acciones y omisiones sobre el colectivo humano, los ecosistemas y la vida futura. Así, la preocupación por desarrollo de la sustentabilidad en un contexto ecológico complejo y frágil supone discutir y optar por una determinada ética y axiología. El desarrollo de la sustentabilidad requiere crear continuamente una ética de la responsabilidad, congruente con principios de equidad y solidaridad auspiciadora de la diversidad y de la vida en todas sus manifestaciones.

### Ejercicio de amor y ternura

El amor, según Maturana, es lo que hace ver al otro como un legítimo otro en la convivencia. El amor propició nuestra propia historia de humanización, al nutrir la recurrencia de contactos donde puede surgir la caricia y el lenguaje (y el correspondiente desarrollo cerebral). Recrear esta

convivencia en una red de conversaciones que haga posible la reproducción de la especie humana es una tarea de recuperar la cultura amorosa y conscientemente de esta desviación cultural que es el patriarcado dominador y excluyente.

Desarrollo de dinámicas de valoración de la diversidad. En los derroteros de la vida, no existe una sola verdad como no existe sólo un tipo de personas. Mas allá, de la enseñanza ficticia de la tolerancia, tenemos que aprender a vivir la diferencia y la diversidad por lo que son: enormes posibilidades de despliegue creativo. La diversidad de experiencias, visiones y aportes que todos y todas podemos regalar a la tarea del desarrollo de la sustentabilidad es la más grande riqueza con que contamos como seres humanos, independientemente de que nos demos cuenta o lo ignoremos olímpicamente. Mi verdad es una posibilidad, y al declararla sólo abro un horizonte de posibilidades donde antes no existían dichas opciones; pero con la misma humildad quiero ir considerando y escuchando las verdades del otro como verdades legítimas para construir una experiencia que supla la pena vivir junto a otros.

Ternura para acariciar (contar con el otro) en vez de agarrar (tratar al otro como cosa). En su elocuente trabajo sobre la ecología y yo, Luis Restrepo nos invita a considerar la crisis ecológica de los espacios interpersonales. Me parece que su visión de que lo que ocurre con el ambiente externo a la persona es lo mismo que está ocurriendo con el ambiente que se genera en las interacciones entre las personas, es una idea tan revolucionaria como potente. Recreando una cultura que nos nutra para acariciar al otro y no para agarrarlo o someterlo (ambas cosas nos son humanamente posibles) estaremos al mismo tiempo posibilitando la gestación de varios estilos de desarrollo humano, de opciones de desarrollo que son congruentes con su reproducción en el tiempo, y al mismo tiempo son constitutivas del desarrollo entendido como potenciación de la calidad de la vida.

Hemos de cambiar si lo queremos. Al decir de Maturana, somos una muy especial combinación de razón y emoción y nada que nos entre en la cabeza pero no nos atraviese el corazón tendrá un futuro cierto. Los cambios ocurren cuando queremos que ocurran y en este deseo construimos

un empuje congruente. En este caso, hemos de construir desde los pequeños hasta los más grandes espacios, una red de conversaciones y actividades que nos permitan recrear los valores de solidaridad, el respeto y la legitimación del otro en la convivencia, la capacidad de retar y de crear la vida, en permanente reflexión ética sobre las consecuencias de nuestras acciones y omisiones sobre nosotros y los otros.

#### Notas:

- 1 Economista, fue Directora de la Escuela de Economía de la Universidad Bonaerense y Fundadora de la Sociedad Chilena de Economía Ecológica. Trabaja transitoriamente las relaciones entre medio ambiente y desarrollo y actualmente se desempeña en consultoría, docencia y conferencias para distintas organizaciones.
- 2 Agosín, 1996.
- 3 El transflujo se refiere al flujo de energía y materiales de baja entropía que son tomados de la naturaleza utilizados por la economía humana en la producción de bienes y servicios, y de allí devueltos a la naturaleza en forma de energía residual y residuos materiales (líquidos, sólidos, y emisiones atmosféricas).

## HACIA UN ENFOQUE DE DESARROLLO ALTERNATIVO CENTRADO EN LOS DERECHOS Y CAPACIDADES DE LAS PERSONAS

*Consuelo Corredor Martínez<sup>1</sup>*

### LOS COSTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA APERTURA: POBREZA, INESTABILIDAD Y VOLATILIDAD

Naciones Unidas estima que 1.000 millones de personas en el mundo se encuentran en situación de pobreza, lo cual contrasta con el importante crecimiento de la riqueza mundial, que en los últimos cincuenta años se ha multiplicado por siete. Esta evidencia confirma que el crecimiento económico no es suficiente para resolver los problemas de pobreza, pues si bien el mayor crecimiento significa una mayor disponibilidad de bienes, esta disponibilidad puede concentrarse en unas pocas manos, con lo cual se concentra el ingreso y se profundizan los desequilibrios sociales, económicos y espaciales. El crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente en la búsqueda de unas mejores condiciones de vida para la población.

La situación se torna aún más complicada cuando las condiciones económicas son adversas. Es el caso de América Latina, que en el primer lustro de los ochenta entra en una profunda crisis a raíz de la imposibilidad de atender los compromisos internacionales de endeudamiento. Esta



situación llevó a promover fuertes procesos de ajuste y estabilización de las economías, con el fin de recuperar la senda de crecimiento, y así garantizar los pagos de la deuda externa.

Sin embargo, estos procesos de ajuste no fueron suficientes y hasta finales de los ochentas se impuso la reestructuración de las economías, orientada a implementar procesos de apertura con el fin de insertarlas en la nueva dinámica mundial.

Estos procesos de ajuste y de reestructuración han significado enormes costos sociales, que han recaído principalmente en los sectores más pobres y vulnerables, lo que ha llevado a incrementar de manera considerable la llamada "deuda social".

En efecto, el modelo de desarrollo seguido ha profundizado la pobreza estructural o crónica y ha desarrollado a gran escala la pobreza coyuntural. Esta última tiene una relación clara con el comportamiento cíclico de la economía: en los períodos recesivos la respuesta a la crisis se ha hecho por la vía de los programas de ajuste cuyos mayores costos recaen en gran parte sobre los sectores tradicionalmente marginados de los beneficios del crecimiento. Por esta vía, la creciente deuda social se ha contraído de manera especial y simultánea con los hogares, los trabajadores y los pobres.

Con los trabajadores porque el ajuste de mercado mediante la flexibilización laboral y la fijación del salario mínimo y público con base en la inflación proyectada ha representado una redistribución del excedente a favor de los perceptores de rentas fijas. En efecto, la distancia entre la inflación esperada y real y la caída tendencial de los salarios medios han contribuido al desequilibrio distributivo que afecta no sólo la capacidad de satisfacción de necesidades básicas, sino que se convierte en una amenaza para la reproducción misma del sistema por el debilitamiento de la demanda interna que se refleja a su vez en desempleo y en descensos de la inversión productiva. De manera que la suma de desempleo y disminución de las remuneraciones salariales está configurando un mayor cuadro de pobreza y de concentración del ingreso, agravado además por la situación precaria de los trabajadores amenazados en la estabilidad laboral y en los ingresos como resultado de la flexibilización del mercado laboral que ha

generado efectos muy negativos que se expresan en la inseguridad en el empleo, el aumento del desempleo y en la precariedad y temporalidad del empleo.

Los cambios en el mercado laboral se deben principalmente a los procesos de reestructuración en el llamado sector formal y al aumento de la competencia en el sector informal, que se traducen en una reducción del salario familiar.

La reestructuración del sector formal ha llevado a la flexibilización del mercado de trabajo con lo cual se ha dado una reducción del empleo permanente y un aumento del trabajo temporal, creando una creciente inseguridad sobre una de las principales dotaciones de los pobres, como es el salario de obra. Esta reestructuración ha implicado desempleo u obsolescencia de la mano de obra por inadecuada calificación ya que el tipo de crecimiento seguido basado en la búsqueda de la eficiencia ha logrado desarrollar tecnologías importantes que hacen superflua a mucha población, haciendo del desempleo y del subempleo un problema creciente. Hay un desplazamiento de mano de obra de trabajos calificados en el sector manufacturero y en las industrias más dinámicas hacia empleos mal remunerados en el sector servicios y en la llamada economía informal. En consecuencia "la mayor productividad no se expresa en mayores ingresos para la mayoría de los trabajadores, sino en un mayor empobrecimiento". Los sectores más dinámicos de la economía se apoyan en altas tecnologías con poca mano de obra y alta productividad, absorbiendo una gran cantidad de recursos de inversión en comparación con la fuerza de trabajo que emplean. En Colombia se estima que entre 1977 y 1991 por cada punto de crecimiento económico el empleo en las siete principales ciudades crecía 1.6%, y a partir de la apertura, sólo lo hace en 0.4%.

Con relación al sector informal, la mayor afluencia de mano de obra por las restricciones antes anotadas, aumenta la competencia entre actividades y calificaciones de mano de obra que se traducen en reducción de precios para los bienes y servicios allí producidos y en una baja de salarios para los menos calificados.

En Colombia en 1998 el 26.6% de la población ocupada devengaba el salario mínimo y el 36.3% ganaba entre uno y dos salarios mínimos y en

el acumulado el 73% de la población ocupada no ganaba más de tres salarios mínimos (Cuadro 1). Al mismo tiempo, la tasa de desempleo se duplicó en el breve periodo 1994-1998 al pasar de 7,6% a 15,7% (Cuadro 2), mientras que la evolución del empleo por posición ocupacional en los años 90 (Cuadros 3 y 4) demuestra que la mayor absorción de la fuerza laboral se dio por cuenta de las denominadas actividades informales. Así como el 98% de los ocupados en la categoría Trabajador Familiar sin remuneración, el 89% de la categoría por Cuenta Propia y el 83% de los ocupados en la categoría Patronos o Empleadores, corresponden a este sector que en conjunto está absorbiendo el 55% de la mano de obra ocupada. Igualmente alarmante es el fenómeno del subempleo, que desde el 83% se fue creciendo de manera acelerada pasando de tasas del 11% para la población adulta hasta posicionarse en valores cercanos al 20% en 1998. Estos son mecanismos de subsistencia de la fuerza laboral que permiten amortiguar el crecimiento del desempleo abierto y van adquiriendo el carácter estructural en el caso del mercado laboral colombiano<sup>3</sup>.

Los sectores pobres generalmente tienen una baja calificación en la mano de obra por lo cual sus niveles de remuneración están por debajo del salario mínimo, o en el mejor de los casos son iguales a éste. Si de hecho esta es una situación de insuficiencia de ingresos para cubrir sus necesidades, cualquier reducción en el nivel de salarios nominales o reales disminuye en forma importante su capacidad adquisitiva, lo que de hecho les impone estrategias inmediatas para enfrentar esta situación<sup>4</sup>.

La deuda social se ha contraído con los hogares, porque la reducción de los ingresos familiares se ha tratado de compensar con el aumento de las tasas globales de participación laboral con alto componente de oferta de trabajo femenino y juvenil en condiciones precarias, que acentúan la doble jornada de la mujer para garantizar la formación y reproducción de la fuerza de trabajo y el mismo trabajo infantil aún no erradicado. A pesar de esta precariedad terminan siendo contribuciones del hogar a la sobrevivencia y sostenibilidad misma del mercado.

En Colombia la población económicamente activa (PEA) viene aumentando de manera notoria, en particular en los dos últimos años (Cuadro 2). El fenómeno no se explica solo por el crecimiento vegetativo y un

crecimiento de la población, sino por el desplazamiento masivo de la población inactiva a la categoría de los económicamente activos, donde la incorporación de la fuerza laboral considerada secundaria y conformada por niños y jóvenes está creciendo muy rápidamente. En efecto, el aumento de la tasa de participación de la fuerza de trabajo femenina es notoria a lo largo de la década ya que ha pasado del 46,7% en 1991 a 53,2% en 1998, lo que representa un incremento del 6,5%. La mayor inserción ocupacional de la mujer en el mercado laboral, que va de 39,8% en 1991 a 42,9% en 1998, se ha dado principalmente por cuenta los sectores comercio, servicios comunales, sociales y personales, construcción y transporte (Cuadro 3). Por su parte los jóvenes se constituyen en el grupo más afectado por el desempleo con niveles del 22% en 1998, de los cuales los más afectados son aquellos que han realizado el bachillerato, en una proporción del 51% (Cuadro 1).

La deuda social actual también se ha contraído con los pobres porque el principal activo es su mano de obra. La búsqueda de metas macroeconómicas orientadas a la estabilización, con sus consiguientes efectos recesivos, tienen un efecto inmediato sobre la generación de empleo y los niveles de ingresos. Igualmente la prédica del equilibrio fiscal reduce en forma importante la inversión social dada la inflexibilidad del presupuesto público. El hecho es tan evidente, que el Banco Mundial reconoce que tanto la estabilización de corto plazo con su recomendación de ajustes presupuestales sobre la salud y la educación, como la aplicación de las políticas de liberalismo económico interno pueden incrementar de manera transitoria las desigualdades sociales y la pobreza, las cuales serán superadas, en su opinión, como subproducto de la recuperación del crecimiento por el libre funcionamiento del mercado. De ahí que invoquen la "espera" y la "postergación". Su confianza se expresa en que "El buen funcionamiento de los mercados engendra en forma usual y natural una mayor justicia social"<sup>5</sup>.

En Colombia, una década después, el 54% de la población nacional se halla por debajo de la Línea de Pobreza (LP) (Cuadro 6). El fenómeno es más agudo en el sector rural: mientras el 42% de la población urbana es pobre, el 70% de la población rural se halla en situación de pobreza, de modo que en 1995 por cada cien pobres urbanos se dan ciento sesenta y

siete pobres rurales, una tasa que crece desde 1991 a un ritmo de 11% al año<sup>6</sup>. En el reciente Informe de Desarrollo Humano para Colombia (1998) se señala como en 1995 dos de cada diez colombianos perciben ingresos inferiores a la Línea de Indigencia (LI), lo que equivale a que cerca de 10 millones carecen del ingreso suficiente para cubrir una canasta básica de alimentos. Entre tanto la pobreza medida por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) muestra una mejoría al pasar de 29.8 en 1991 a 24.2 en 1997 (Cuadro 6). Aunque el índice sigue siendo alto, su descenso se debe principalmente a los efectos de la política de construcción de vivienda de interés social, pues como se sabe tres de los componentes del índice se refieren a condiciones de la vivienda.

Por otra parte, los cambios en el monto y composición del gasto público, afectan más a los pobres que a los no pobres. Generalmente la reducción del gasto público, ante la rigidez de los gastos de funcionamiento y el imperativo del pago del servicio de la deuda, recae más en los rubros que tocan con la cuestión social, en particular con la infraestructura social, educación, salud, vivienda y servicios públicos.

Actualmente, tanto por el cambio de modelo económico como por el imperativo de reducir el déficit público, hay una tendencia a sustituir servicios públicos por servicios privados, lo cual está en función de la capacidad de pago. Cuando disminuye la prestación de servicios públicos o se deteriora su calidad, los no pobres se desplazan a los servicios privados. Los pobres o se ven privados del servicio, o tienen que permanecer en el sistema público, el que tiene un riesgo de mayor pérdida de calidad por la ausencia de "voz" de las comunidades pobres. No tienen formas organizativas ni canales adecuados para tramitar sus reclamaciones por malos servicios. Este es uno de los aspectos que se debe tener en cuenta cuando se evalúa la privatización de servicios.

La tendencia a disminuir la efectiva provisión de servicios básicos por parte del Estado, en especial aquellos que protegen más de la vulnerabilidad o conducen más intensamente a la inversión en capital humano, ha desmejorado los niveles de vida de las familias. Rob Vos<sup>8</sup> nos recuerda que como los años de escolaridad promedio se han reducido, la desigualdad de logros educativos se ha agudizado, ha habido una mayor diferenciación

en el sector rural, persisten agudas desigualdades hombre-mujer, ha aumentado el desempleo y el paso a actividades de menor productividad, mayores migraciones campo-ciudad, restricciones de ingreso y aumento de la oferta laboral que han reforzado el círculo de la pobreza y enfatizado la desigualdad de oportunidades.

De esta forma el nuevo modelo impone salidas de tipo individual, las cuales dependen de la capacidad de pago, y por consiguiente los pobres son los más imposibilitados para ello. A medida que se da la privatización de los servicios públicos, los hogares deben destinar un mayor porcentaje de su ingreso para cubrir esos gastos, lo que implica la privación en otros rubros.

En Colombia se ha dado un incremento importante en el gasto público social debido principalmente a las normas emanadas de la nueva Constitución de 1991, que privilegió la inversión en el área social; esto implica que se haya pasado de un gasto público social de 7.6% del PIB en 1980 a 14.3% del PIB en 1997 (Cuadro 7). Pero hay que mirar estas cifras con cuidado. Así, los gastos en educación si bien pasaron de representar el 4.2% del PIB en 1980 a ser del orden de 4.5% del PIB en 1997 (Cuadro 8), la participación en el gasto público social se redujo del 42% a 30% en el mismo periodo (Cuadro 9, Gráfico 2), además de que su crecimiento no se explica solo por el crecimiento del gasto social del periodo sino también por pensiones causadas en el pasado y por la nivelación salarial de los docentes que estaba rezagada. A partir de este año se están excluyendo de la educación oficial en Bogotá los alumnos del estrato tres en adelante para que se desplacen a la educación privada con el objetivo de focalizar la demanda solo en los estratos uno y dos, en una clara pérdida del derecho a la universalización de la educación. Otro tanto está ocurriendo con los subsidios de los servicios públicos domiciliarios a nivel nacional en los cuales la meta es eliminar progresivamente los subsidios a todos los estratos que los perciben, lo que equivale a una pérdida notoria del ingreso real de los más pobres: estratos uno, dos y tres.

Entre tanto el gasto público en salud creció al pasar del 1.2% del PIB en 1980 a 3.7% en 1997 (Cuadro 8). También creció como proporción del gasto público social desde el 15% en 1990 hasta el 24.4% en 1997 (Cuadro

9). Dicho crecimiento se explica en buena medida por la reforma en salud contenida en la Ley 100 de 1993 aplicada desde 1994, por reagrupaciones de gastos entre sectores; por ejemplo los gastos del Seguro Social correspondientes a enfermedad general y maternidad se contabilizaban hasta 1993 como gastos en seguridad social y desde entonces se contabilizan como rubros del sector salud, la nivelación salarial del sector público que benefició a 100.000 empleados de la salud entre 1994 y 1996<sup>9</sup>. Pese a estos avances el sistema de la salud en Colombia adolece de una profunda crisis que ha comenzado a revelarse en el cierre de hospitales públicos y en el agotamiento de las existencias de los insumos más básicos y aun en el retraso de los salarios. El principal objetivo de la reforma de la salud fue el de dar cobertura universal; sin embargo de una población aproximada de cuarenta millones de habitantes, el Instituto de los Seguros Sociales (principal entidad pública) cubre a 8,5 millones de personas, la red pública a 3 millones y el sector privado a 3 millones, es decir que en Colombia más de la mitad de sus ciudadanos no tienen cubierto los riesgos sobre la salud.<sup>10</sup>

También se presentan problemas del lado de la política económica, ya que ésta afecta no solo las actividades económicas sino además a los agentes productores y consumidores. En el caso que nos ocupa, especial atención merece la política monetaria, en la que es de gran importancia lo que ocurra con el crédito, las tasas de interés y la inflación, la política cambiaria y la política fiscal.

El acceso al crédito depende en gran medida del respaldo en un ingreso y de la propiedad de activos. Las dotaciones iniciales y las titularidades que posean las personas se convierten en factores determinantes para la obtención de crédito. La posibilidad de apalancar ingresos futuros crece con el nivel de riqueza. En estas condiciones se opera una redistribución del ingreso en favor de los usuarios del crédito, que en un escenario de alta concentración del ingreso, estos usuarios son los de niveles altos y medios de ingreso y mayor patrimonio. Las limitaciones de ingreso y de patrimonio en la población pobre les limita el acceso al crédito.

El fenómeno de la inflación, en tanto se expresa como un aumento en el nivel general de precios, afecta en forma negativa principalmente a los perceptores de rentas fijas y a quienes no poseen activos fijos, ni activos fi-

ncieros con rentabilidad real positiva, que suelen ser las mismas personas. En el primer caso sus ingresos se ajustan una vez al año mientras los precios aumentan a lo largo del mismo, con lo cual se da una pérdida continua en su ingreso real, y en ambos casos se reduce su capacidad adquisitiva, sin que tengan mecanismos de compensación. Particular atención merece el comportamiento de los precios de los alimentos, pues éstos tienen una gran participación dentro del gasto de los hogares pobres. En Colombia la inflación es bastante inercial, rondando durante largo tiempo el 10% (Gráfico 3) y uno de los países con alta inflación precedido solo por Ecuador, Venezuela y México en América Latina. Los dos últimos años son los únicos en que la meta de inflación fijada por el Banco de la República se ha cumplido y ello principalmente por la caída de la demanda interna desde 1995, acompañada de una disminución acelerada del ahorro privado<sup>11</sup> y de la recesión general de la economía que retrocedió al nivel insospechado de un crecimiento del PIB de tan solo 0.2% en 1998 (Cuadro 10).

El comportamiento de las tasas de interés tiene efectos económicos y sociales de gran importancia pues los sectores pobres también están afectados por el mercado del crédito, ya sea para pequeñas actividades productivas, para consumo o para adquisición de vivienda. Los elevados tipos de interés encarecen los recursos de crédito con lo cual se succiona el excedente generado, o impiden la consecución de fuentes de financiamiento para la adquisición de bienes necesarios, incluida la vivienda. Además, hay una relación estrecha entre tasas de interés y comportamiento del empleo y de la inversión, y de ello da cuenta el caso colombiano donde el crecimiento desbordado de las tasas de interés dio al traste con el crecimiento económico y disparó las tasas de desempleo desde 1993<sup>12</sup>.

Si la política monetaria es muy restrictiva, como ocurre en Colombia especialmente desde 1994, conlleva a una competencia por los recursos, que conduce a una elevación de las tasas de interés, lo cual tiene por lo menos tres efectos nocivos nada despreciables:

1. El gobierno para captar recursos ofrece altas rentabilidades en sus operaciones de mercado abierto -OMAS-. En este mercado de títulos participan medianos y grandes ahorradores. Al pagar los intereses, el Estado termina realizando una transferencia fiscal en favor

de los ahorradores, con lo cual se alimenta la concentración del ingreso.

2. Las altas tasas de interés encarecen el crédito, lo cual afecta a quienes financian, mediante este sistema, una actividad económica. Quienes adquieren bienes de consumo. En el primer caso, el aumento en las tasas de interés eleva los costos y desestimula la inversión, con ella el empleo. En el segundo caso, los mayores intereses reducen la disponibilidad de ingreso. Obsérvese que en uno y otro caso las elevadas tasas de interés se traducen en un desaliento para la demanda agregada, contribuyendo a un escenario recesivo que afecta en forma más drástica a quienes carecen de activos, situación propia de la población pobre.
3. Unas tasas de interés internas superiores a las tasas internacionales dan lugar a un diferencial que estimula el endeudamiento externo sobre el interno. Eso significa una mayor entrada de divisas con bienes más especulativos que productivos, con lo cual se revalúa el peso, reduciéndose el tipo de cambio. La revaluación afecta negativamente las exportaciones, al perder competitividad y estimula las importaciones deteriorándose la balanza comercial, afectando negativamente a los productores nacionales que compiten con mercancías extranjeras (bienes transables), produciéndose un desplazamiento de la producción hacia los bienes que no están sujetos a la competitividad externa (bienes no transables)<sup>15</sup>. De esta forma, las expectativas de inversión para muchos sectores se deterioran, al igual que las posibilidades de generación de empleo. No olvidemos que la mano de obra es el principal y casi único activo de los pobres.

Una gran atención merece la política fiscal, pues ella es la que trata las directrices de los ingresos y gastos del Estado.

Por el lado de los ingresos, la principal fuente de financiación del Estado son los impuestos, los cuales son principalmente de dos tipos: directos e indirectos. Los impuestos directos gravan el patrimonio y el ingreso de las personas. Los impuestos indirectos gravan la actividad económica y el consumo.

Una estructura impositiva que tenga propósitos de equidad debe ser progresiva. Es decir, que los que más tengan, paguen más y así lograr un efecto redistributivo en favor de los sectores más desprotegidos.

En Colombia, la estructura impositiva es altamente regresiva. Los impuestos directos tienen una progresividad débil y la mayor participación de los impuestos indirectos afecta indiscriminadamente el consumo, con lo cual los pobres terminan pagando un mayor porcentaje de su ingreso en forma de impuestos que los que tienen mayores niveles de ingreso. Los impuestos indirectos son claramente regresivos. De esta forma el Estado se muestra débil para redistribuir el ingreso vía impuestos.

Igualmente importante es el lado del gasto. El gasto público tiene como uno de sus objetivos fundamentales financiar la provisión de bienes y servicios que por su naturaleza y características no son de interés para la iniciativa privada. Son los llamados bienes públicos, cuyo consumo es colectivo. Se trata principalmente de las obras de infraestructura, de los servicios domiciliarios (agua, luz, alcantarillado) y de los gastos en defensa, seguridad y justicia. Igualmente los bienes que por sus externalidades, sus beneficios van más allá de quien directamente los consume, como es el caso de los bienes meritorios, cuya satisfacción no debe depender del crecimiento económico y de los cuales nadie debe ser privado, como es el caso de la salud y la educación.

El Estado a través del gasto público es una fuente importante de inversión, de empleo y de generación de ingresos, que estimulan la demanda agregada cuando su actividad se orienta a la producción de estos bienes y servicios. No menos importantes son las transferencias para proveer recursos para la producción de bienes y servicios (el caso de las transferencias municipales) o para el consumo directo (subsidios a la demanda).

Es por ello que el gasto público puede ser uno de los instrumentos más valiosos para redistribuir el ingreso en favor de los sectores más pobres. De ahí la importancia de su monto, su destino y su eficiencia. El propósito de reducir el déficit fiscal a ultranza, en un escenario recesivo, ahonda la crisis ya sea por la vía de reducir el gasto público y/o por la vía de aumentar impuestos. En uno y otro caso se reduce la inversión, se aumenta el desempleo y se disminuye el ingreso real.

Las restricciones impuestas en el contexto actual, hacen de la estabilidad macroeconómica un imperativo. El déficit fiscal es censurado por sus efectos desestabilizadores y por tanto se impone una reducción del gasto público, acompañado de argumentos en favor de la reducción del gasto y el mayor protagonismo de la iniciativa privada. Esta reducción del gasto público afecta de manera importante a la población pobre. Por un lado restringe las posibilidades de inversión pública, y por tanto de generación de empleo e ingresos. Por otra, debilita las posibilidades en materia de gasto social, con lo cual los gastos en salud, educación y vivienda se ven seriamente recortados, dada la inflexibilidad de los otros componentes del gasto (los gastos de funcionamiento y de servicio de la deuda).

Otro factor que amenaza la situación de la población vulnerable es la volatilidad<sup>14</sup> macroeconómica causada por las turbulencias externas que afectan los términos de intercambio y los flujos de capital, o por la propia volatilidad de las políticas económicas internas, o por las interacciones que se producen entre condiciones externas y políticas internas. Aunque tienen efectos generales sobre la sociedad, afectan de modo particular a los más pobres. Diversos estudios realizados por Hausmann y Gavin<sup>15</sup> muestran que los pobres están menos preparados para manejar turbulencias económicas adversas. Ellos sufren consecuencias difícilmente recuperables, como el desmejoramiento del ingreso y deserción escolar. Una turbulencia transitoria puede representar, para muchas familias pobres, que sus hijos pasen el resto de sus vidas expuestos a trabajos no calificados y mal remunerados con lo cual también se perpetua la brecha de ingresos, agravada además porque la variabilidad del PIB real ha mostrado un efecto bastante negativo sobre la distribución del ingreso, ya que las economías más volátiles han resultado ser las menos igualitarias. Del mismo modo, la volatilidad macroeconómica tiene un impacto fuerte sobre las tasas de pobreza, aun en los casos en que tanto la tasa de crecimiento del producto como los logros educativos han permanecido constantes. Si se consideran en conjunto estos factores, el efecto negativo sobre la pobreza es todavía mayor.

## ENFOQUES ACTUALES PARA SUPERAR LA POBREZA

La solución del problema de la pobreza es hoy un imperativo ético y de justicia social, así como un requisito para avanzar en un camino de desarrollo sostenible. De ahí que actualmente los organismos internacionales, los gobiernos y los estudiosos sociales, vuelvan sus miradas sobre tan dramático problema.

Hoy día se pueden identificar tres tipos de enfoques para encarar el problema social según se considere que los procesos de ajuste y de reestructuración son suficientes o no para resolver los problemas de empleo y pobreza<sup>16</sup>.

### 1.1 protección de los pobres durante el ajuste estructural

Aquí se ubican quienes definitivamente confían en las bondades del ajuste en el largo plazo y por tanto la política social tiene un carácter complementario y una dimensión de corto plazo. Esta es la visión que acompaña las estrategias neoliberales.

Su objetivo es proteger a los que transitoriamente no puedan incorporarse o son excluidos del proceso de crecimiento económico.

Esta visión tiene dos características:

- i) es complementaria y subordinada a los programas de ajuste estructural, ya que su supuesto es que de su éxito depende el desarrollo social futuro
- ii) se limita a lo que pueda hacerse mediante el gasto público social, con todas y las limitaciones que hay en su cuantía.

Para ello se requieren dos conjuntos de medidas:

- a) reasignar el gasto social en busca de la eficiencia lo cual implica: focalización, concentración de los recursos públicos en los más pobres y el que los no pobres deban pagar por los servicios, sean públicos o privados. Esto significa una renuncia al carácter universal en la prestación de los servicios sociales,

porque se aduce escasez de recursos e injusticia al dar un tratamiento igual.

- b) complementar lo anterior con programas especiales para atacar problemas específicos, por ejemplo, alimentación, salud y empleo de emergencia para los grupos más vulnerables.

Así por ejemplo, en la visión gubernamental más generalizada, los objetivos de crecimiento y equidad son procesos derivados. Más exactamente, el objetivo prioritario es el crecimiento y de él con el tiempo se derivarán e irradiarán sus beneficios. Es la política conocida como de "derrame" o "goteo".

Dada su amplia aceptación por muchos gobiernos y por tan magros resultados, son varias las críticas que se le pueden formular, por cuanto son insuficientes tanto en el corto como en el largo plazo:

1. El problema no es sólo de eficiencia de recursos, sino también de suficiencia, lo cual es una seria limitante dadas las restricciones locales del ajuste.
2. Tiene una excesiva confianza en los procesos de ajuste en cuanto a resultados sociales, los cuales no son constatables empíricamente dados los lentos ritmos de crecimiento y la persistencia en la inequidad en la distribución del ingreso.
3. La política se limita a los servicios sociales únicamente, a través del gasto público social. No toca para nada políticas de empleo, precios, salarios, ingresos o impositivas.
4. El ajuste y el crecimiento siguen siendo lo prioritario, y lo social en el corto plazo tiene un carácter compensatorio y en el largo plazo un carácter derivado (concepción del "goteo").
5. El rol del Estado se limita a una tarea instrumental de reasignación del gasto público.
6. Se persiste en un enfoque dualista, al hablar de sectores no insertos o excluidos, cuando no es lo mismo. Una cosa es que no se hayan podido integrar a la dinámica económica, y otra, que sean excluidos de

esa misma dinámica. Si es lo primero, la dinámica no se cuestiona; si es lo segundo, entonces no queda más remedio que cuestionarla.

Lo que prevalece en esta visión es que los pobres aún no se han podido integrar y por tanto se propicia una dicotomía entre la política económica y la política social, siendo ésta meramente compensatoria para atender problemas de corto plazo, y la política económica es la rectora del largo plazo, que resolverá los problemas del crecimiento y como corolario los sociales.

En el corto plazo la sobrevivencia del "afuera" sería a través de políticas sociales, mediante gasto público social. No se cuestiona el "adentro", ni se explica porqué no están integrados. En el largo plazo se espera que la dinámica económica los integre. De ahí que se afirme que la equidad es derivada del crecimiento.

#### La humanización del ajuste estructural

En este grupo se ubica a quienes dudan de que el ajuste estructural por sí mismo pueda resolver en un lapso razonable los problemas de inequidad y pobreza. Es posible que las políticas de ajuste tengan logros en crecimiento pero no necesariamente en distribución.

Se trata entonces de combinar el ajuste con una mayor preocupación social, lo que significa articular teórica y prácticamente las políticas de crecimiento y equidad.

Para ello se requiere:

- un mayor esfuerzo fiscal
- una reorientación del gasto público hacia el gasto social
- una mayor eficiencia en la asignación del gasto social
- una reforma a la estructura tributaria en busca de la progresividad (que los de más altos ingresos paguen más).
- un estímulo a los sectores que absorben más empleo, a los pequeños propietarios rurales y al sector informal urbano.

En esta visión se reconoce la existencia de grupos humanos que han sido alcanzados por los beneficios del crecimiento económico, y por tanto se debe mejorar su acceso a los servicios sociales, así como su situación en cuanto a empleo productivo e ingreso.

Se trata entonces de compatibilizar la política económica y la política social, al propugnar por políticas simultáneas de crecimiento y equidad, siendo los dos objetivos prioritarios.

Sin duda esta visión representa un avance respecto de la anterior, pero se mantiene la dicotomía: la política social con propósitos de equidad y la política económica con propósitos de crecimiento, pero despojando a la primera del carácter compensatorio al verla como una estrategia de participación en los beneficios del crecimiento. Sin embargo, persiste la visión dual.

En esta visión para lograr que el "afuera" se beneficie del crecimiento, se deben adelantar políticas sociales y económicas proactivas. Pero sin cuestionarse la estructura del "adentro" y sin explicarse las razones del "afuera". La simultaneidad de las políticas económicas y sociales, deberá propiciar la ampliación de los beneficios para todos los sectores.

### El crecimiento con Equidad

Frente a la visión anterior hoy día se abre paso la tesis de que así como en el pasado el tipo de crecimiento fue incapaz de superar las causas estructurales de la pobreza, tampoco lo logrará el ajuste estructural y la reestructuración económica en curso, en especial en países con altos niveles de pobreza y escasos recursos materiales, financieros y humanos.

El "adentro" no podrá arrastrar al "afuera", mientras no se modifiquen los factores estructurales económicos, sociales y políticos que son los que están en la base de la pobreza.

Su opción central es orientar las políticas públicas en favor de los sectores económicos y grupos sociales rezagados o postergados, y por tanto el núcleo de la estrategia debe ser la lucha contra la pobreza. Esto implica pro-

poner el énfasis en políticas distributivas, entendidas como aquellas que afectan los factores económicos que condicionan la distribución primaria del ingreso (propiedad, control de activos productivos, diferencias en producción, políticas de inversión y de precios).

El problema de la distribución del ingreso es un problema que compromete la equidad. En general, una alta inequidad (es decir, una alta concentración del ingreso) se traduce en altos niveles de pobreza. La equidad conduce a una igualdad de oportunidades las cuales en su ejercicio efectiva pueden dar lugar a desigualdades socioeconómicas. Pero cuando no hay equidad se les niega a las personas muchas oportunidades y entonces son susceptibles de afrontar una situación de pobreza.

En Colombia la distribución del ingreso medido por el coeficiente de Gini en 1995 fue de 0.556 el cual expresa diferencias notables en el nivel de ingresos entre los pobres y los no pobres (Cuadro 6). Al comparar los ingresos que recibe el 10% más pobre con respecto al 10% más rico, por los datos del Banco Mundial en 1991, se concluye que los más ricos recibían más de 30 veces el ingreso que percibían los más pobres. Otra forma de ver el problema de concentración de los ingresos es dando cuenta de la participación de los ingresos de los pobres en el ingreso total; el resultado para Colombia en una muestra de 1994 para veintitrés ciudades representativas, muestra que el decil más pobre tiene un ingreso de 1.9% del ingreso total, mientras que el decil más rico recibe más del 40% del ingreso total<sup>17</sup>.

En sociedades en que la riqueza material no es abundante, necesariamente una reducción de la pobreza pasa por una redistribución del ingreso en favor de los más pobres. En esta medida se logran tres objetivos nada despreciables: mayor equidad, mayor bienestar y mayor eficiencia, en tanto se cualifica el recurso humano. De ahí que no se comparta la tesis neoliberal de que la búsqueda de la equidad entra en conflicto con la libertad y la eficiencia. Piénsese por ejemplo, en la salud, la nutrición y la educación que son vitales para el alcance de la equidad y son fundamentales para un crecimiento sostenido.

Obsérvese que en las propuestas tradicionales las políticas redistributivas pretenden corregir la distribución sólo mediante transferencias de in-



gresos, bienes y servicios entre los grupos sociales, lo cual es insuficiente en tanto no tocan factores estructurales que lleguen realmente a resolver las causas intergeneracionales de reproducción de la pobreza.

Sin duda este es un enfoque más acertado en tanto la equidad es prioridad, manifiesta en el objetivo explícito de combatir la pobreza. Se conoce que el problema es de orden estructural y por tanto exige combatir el "adentro", pues es en las características de las dinámicas económicas y política donde se encuentran las causas por las cuales importantes sectores de la población se encuentran en condiciones de precariedad, por tanto no se favorecen de los beneficios del crecimiento. Esta visión supera el enfoque dualista pues no hay un "adentro" y un "afuera".

### 3. LA POBREZA: UN PROBLEMA DE CAPACIDADES Y DERECHOS

Lo que ha imperado en América Latina y en general en el mundo occidental es la identificación entre crecimiento y desarrollo. De esta forma este último se ha reducido a un proceso de modernización económica que por sus características económicas, pero y principalmente por sus características de inmovilidad social y política, ha sido un proceso concentrado y excluyente en el sentido en que amplios sectores de la población son llamados a contribuir en el proceso, pero siendo excluidos de los beneficios del mismo. Son las "masas de extras" que en forma casi invisible aportan a la construcción de la obra, sin que se les conceda reconocimiento ni crédito alguno en la misma<sup>18</sup>.

Tras las frías estadísticas del comportamiento macroeconómico y del desempeño de los indicadores en materia social, hay una realidad en la que se debaten a diario millones de personas en situaciones de pobreza y de miseria. La problemática de la pobreza es tan compleja y abarca tantos campos, que es difícil pensar que ella se condensa en los indicadores tradicionales de desempeño económico y de desarrollo social.

Preguntas tales como: ¿quiénes son los pobres? ¿dónde están los pobres? ¿cuáles son los grupos más vulnerables? Son todas preguntas muy

relevantes que aún no tienen respuestas satisfactorias y de cuyo esclarecimiento depende en gran medida el acierto en materia de política.

Sin una aproximación seria a estas preguntas difícilmente se pueden hacer mapas cercanos de pobreza e indicadores adecuados para su identificación, de tal suerte que la política responda a un diagnóstico veraz y tenga como primeros beneficiarios a aquellos que en realidad padecen esta situación, evitando así políticas inadecuadas o filtraciones en el gasto, o lo que es peor, la politización y clientelización de la misma.

Para esclarecer el problema de la pobreza ya no es suficiente el concepto de marginalidad o de informalidad, pues el primero se refiere principalmente a un problema urbano-habitacional, y el segundo a las características de la inserción ocupacional, que resultan propicias para el arraigo de la pobreza, pero ellas son tan sólo dos aspectos de la misma. Es entonces conveniente persistir en el problema de la pobreza pero redefiniéndolo de tal forma que tenga un carácter integral, y sea visto como resultado del mismo tipo de desarrollo seguido y no como un "afuera" que aún no está integrado o inserto.

De ahí que sea necesario insistir en que una redefinición del problema de la pobreza pasa por una redefinición del concepto de desarrollo y por eso es importante el enfoque propuesto por A. Sen de entender el desarrollo como "la expansión de las capacidades de la gente", el cual está basado en la potenciación de las capacidades y los derechos.

Este enfoque permite perfilar el problema de la pobreza como un problema de privaciones y carencia de capacidades, no en el sentido de habilidades, lo cual está condicionado por la precariedad de las dotaciones sociales que impiden el ejercicio de los derechos, y por tanto se traducen en una baja calidad de vida.

En los enfoques tradicionales la pobreza se concentra en el ingreso y homogeniza a los pobres bajo una "línea de pobreza" y al no diferenciar la situación entre las personas puede "resultar muy equivocado para evaluar y definir a los pobres". En cambio la vía de las capacidades lo que hace es convertir el ingreso en capacidades y en ese caso los requerimientos básicos de ingreso pueden variar mucho entre individuos, grupos y socieda-

des, de modo que el alcanzar "niveles mínimamente aceptables de capacidades básicas puede estar asociado con diferentes niveles de ingreso mínimamente adecuados" <sup>19</sup>. De esta forma el análisis de la pobreza establece una estrecha correspondencia entre las fallas en la capacidad y la inadecuado del ingreso, porque de lo que se trata es que el ingreso sólo cumpla una función de medio para el alcance de unos fines básicos mínimamente aceptables los cuales varían de acuerdo con características específicas personales y sociales que una vez identificadas permiten establecer cuál sea ese ingreso mínimo requerido.

La lucha contra la pobreza significa entonces la lucha contra la privación y contra las carencias, de tal suerte que se garanticen unas condiciones mínimas para que todas las personas puedan ejercer y expandir sus capacidades. Esto porque al entender el desarrollo como la expansión de las capacidades de la gente, implica actuar sobre las dotaciones iniciales y actuar para el ejercicio de los derechos, de tal suerte que se traduzcan en calidad de vida.

Este enfoque implica cambios sustanciales en la concepción tradicional del desarrollo. Con el fin de simplificar vamos a exponerlo en forma de tesis, entendidas como propuestas de redefinición del problema <sup>20</sup>.

#### Tesis centrales:

1. Diferenciar los conceptos de crecimiento y desarrollo. El primero referido a la disponibilidad de recursos productivos de una sociedad, y el segundo, como un proceso que alude a la composición, distribución, uso y propósitos de los recursos de que se dispone. Se trata de ver el desarrollo como "un proceso permanente de aprendizaje tendiente a un mayor control sobre el medio ambiente y mayores grados de bienestar" <sup>21</sup>. El término medio ambiente se refiere al medio ambiente "físico, social, político, económico y demográfico". Se trata de que la sociedad logre un control significativo y consciente sobre los distintos ámbitos, de forma tal que sea posible una mejora continua en la calidad de vida de las personas, lo cual contempla no sólo la disponibilidad de recursos materiales, sino también las relaciones interpersonales que permiten

que la vida se viva con dignidad. Acudiendo nuevamente a A. Sen, se trata de superar la mera preocupación sobre qué tiene la gente, para preguntarse sobre "qué tipo de vida está viviendo y qué está logrando ser y hacer".

2. Si se acepta la tesis anterior, en esta visión se coloca el bienestar de las personas como el fin último de la sociedad, superando la asociación utilitarista entre bienestar y mayor disponibilidad de bienes. Se trata de colocar a las personas como la razón de ser del desarrollo. No es un problema meramente de productividad, de equidad o de satisfacción de necesidades básicas, sino que tal como lo precisa J. Iguñiz " en la definición de desarrollo ya no se trata solamente de cuántas cosas se producen por las personas (productividad), ni de cómo se las reparten entre ellas (equidad), ni de si dichas cosas alcanzan para vivir o desempeñarse adecuadamente en la vida (necesidades básicas). Se trata más bien de saber cuántas vidas y cuánta vida, entendidas como capacidades y desempeños, se logran con la utilización de ciertas cosas por el ser humano. Las cosas pasan a ser así exclusivamente instrumentos o insumos, y la mejor calidad de vida, entendida como amplitud de opciones efectivas de acción humana, incluyendo la libertad de escoger entre ellas, esto es, como desarrollo, es claramente el objetivo de las actividades humanas <sup>22</sup>. Obsérvese en esta perspectiva la disponibilidad y acceso a los bienes y servicios son una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo humano; el crecimiento se ubica como un medio pero no como un fin en sí mismo.
3. Aceptar las dos tesis anteriores nos conduce a la propuesta de Sen, ya enunciada: entender el desarrollo como "la expansión de las capacidades de la gente", centrándose en lo que la gente puede "hacer". De esta forma, el "ser" y el "hacer" se convierten en más significativos que el "tener". De hecho se está admitiendo que una mayor disponibilidad de bienes y servicios en una sociedad no necesariamente implica un mayor desarrollo humano y social. De ahí, que sea conveniente diferenciar cuáles son las condiciones requeridas para vivir una vida digna. Más exactamente se apela a las

necesidades individuales y sociales y no a sus satisfactores, y nos aún, a los deseos.<sup>23</sup>

4. Diferenciar necesidades y deseos. Las necesidades se refieren a los bienes y servicios que permiten garantizar la vida humana con dignidad, mientras que los deseos se refieren a los satisfactores. Cuando se habla de necesidad se hace referencia "a la falta de las cosas que son menester para la conversión de la vida, pero también a una situación a la cual es imposible abstraerse y a la acción infalible de las causas... Necesidad contrasta con deseo precisamente en el elemento de voluntad que contiene este último término"<sup>24</sup>
5. Como resultado de la tesis anterior, es necesario diferenciar la equidad de la igualdad, lo que nos permite afirmar que es más plausible, y porqué no decirlo, más justo, apostarle a la satisfacción de las necesidades que a los deseos. En el plano de los satisfactores y deseos siempre habrá desigualdad dado su carácter ilimitado y las distintas capacidades de compra. En la satisfacción de necesidades está comprometida la equidad, entendida como una situación en la cual todos estén en condiciones de satisfacer las necesidades vitales, no importa que las formas de satisfacerlas sean diferentes en cada caso y situación. En este caso se trata es de una igualdad de oportunidades que les permitan potenciar a todos sus capacidades.

Por tanto, al hablar de igualdad de oportunidades en un contexto de equidad, se alude también a la igualdad de condiciones para aprovecharlas, es decir, a condiciones que potencien las capacidades y permitan el ejercicio de los derechos.

Sin duda, sería un paso muy grande lograr que la pobreza se entienda como una carencia de derechos y por tanto, que las políticas públicas se orienten a la construcción de ciudadanía, lo cual compromete no sólo el reducido ámbito de los bienes materiales, sino y principalmente el desarrollo como personas, que como tales tienen el derecho inalienable a su realización individual y social.

## BIBLIOGRAFIA

## BORTVINIK

- 1991 Julio. "Concepto y métodos de medición de la pobreza" En *Pobreza, Violencia y Desigualdad: Retos para la nueva Colombia*. Ed. PNUD, Bogotá.

## CORREDOR Consuelo,

- 1995 *Hacia una Alternativa Integral de Desarrollo*, Documento Ocasional N.71, Ed. Cinep, Bogotá.

## CURRIE Lauchlin,

- 1993 "Los objetivos del desarrollo" Revista *Cuadernos de Economía*, Ns. 18-19. Ed. Facultad de Ciencias económicas, Universidad Nacional, Bogotá.

## DANE,

- 1996 *Boletín de Estadística*, 520, julio, Bogotá.

## FRIEDRICH Heinz,

- 1996 "Globalización, Educación, y Democracia en América Latina" en *La Sociedad Global*. Ed. Joaquín Mortiz, segunda edición, México.

## FEDESARROLLO,

- 1998 "Análisis y Perspectivas del Empleo". Revista *Coyuntura Social*, N.19, noviembre, Bogotá.

## FEDESARROLLO

- 1998 "Evolución del Gasto Público Social". Revista *Coyuntura Social*, N. 19, noviembre, Bogotá.

## GONZALEZ Fernán S.J.

- 1996 Documentos Plan Trienal, Cinep.

## GONZALEZ Jorge Iván

- 1996 "La política fiscal y los efectos redistributivos de los subsidios y de los impuestos en Colombia". En *Cuadernos de Economía*, N.25 Universidad Nacional, Bogotá.

- GURRIERI Adolfo,  
 1993 "Pobreza, Recursos Humanos y Estrategias de Desarrollo" en Klugeberg Bernardo (comp). *Pobreza un tema impostergable*, Edita el IICA y E.C.E PNUD, Caracas.
- HAUSSSMAN Ricardo y GAVIN Michael,  
 1996 *Hacia la estabilidad y el crecimiento en una región vulnerable a las turbulencias: el reto para América Latina*, Haussmann y Reissner editores, OCDE, París.
- IGUINIZ Javier,  
 1996 *Definiciones de Desarrollo y Experiencias de Género*, Separato, del Instituto Bartolomé de las Casas, Lima.
- MAX-NEFF Manfred,  
 1986 *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*. Suecia.
- MOSER Carolina,  
 1996 *Confronting Crisis: a Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*. Banco Mundial, Santiago de Chile, marzo.
- SARMIENTO Alfredo y RAMIREZ Clara,  
 1998 *Informe de Desarrollo Humano para Colombia*. DNP, Misión Social, PNUD, Bogotá.
- SEN Amartya,  
 1979 *¿Igualdad de qué?*, Ciclo Tanner de Conferencias sobre valores humanos, Universidad de Stanford.
- SEN Amartya,  
 1987 *The Standard of living*. Cambridge University Press.  
 1984 *Commodities and Capabilities*. North Holand, Oxford.
- VALIER Jacques,  
 1994 "Liberalismo Económico, Desigualdades Sociales y Pobreza en los Países Subdesarrollados" en *Cuadernos de Economía* N. 21. Universidad Nacional de Bogotá.

Vos Rob,

- 1994 "Identificación de la Pobreza y Política Economía Social en América Latina", en *Pobreza Ajuste y Equidad*, Libardo Sarmiento Compilador, Consejería Presidencia para la Política Social, Viva la Ciudadanía y CID-UN editores, Bogotá.

RIVERA

- 1 Investigadora, Profesora Asociada y Decana de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Esta ponencia fue realizada con la colaboración de la economista MAGDA RIVERA.
- 2 Dieterich Heinz., 1996. Globalización, Educación y Democracia en América Latina, *La Sociedad Global*, Edit. Joaquín Mortiz, Segunda Edición, México, pág.110.
- 3 Fedesarrollo, 1998. *Coyuntura Social*, No.19, noviembre, p.20 y 21.
- 4 Los estudios de C. Moser (1996) muestran que cuando el ingreso disminuye de inmediato los hogares minimizan el gasto en tres frentes, lo que implica desmejora en su calidad de vida: reducen el gasto total, cambian los hábitos alimenticios por sustitutos de menor costo y generalmente de menor contenido nutricional y reducen las compras de los bienes no esenciales. *Confronting Crisis*. Banco Mundial, Chile, marzo 1996.
- 5 Banco Mundial, 1991, p.159. Citado por Valier Jacques. 1994. Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados. en *Cuadernos de Economía* No.21. Universidad Nacional. Departamento de Teoría y Política Económica. p.43
- 6 Informe de Desarrollo Humano para Colombia. 1998. DNP, Misión Social, PNUD. p.140 y cuadro 6.5
- 7 Dane, *Boletín de Estadística*, 520/Julio 1996
- 8 Vos Rob, 1994, Identificación de la pobreza y política económica y social en América Latina, en *Pobreza, Ajuste y Equidad*, Libardo Sarmiento Compilador, Consejería Presidencial para la Política Social, Viva la Ciudadanía y CID-UN editores. Bogotá.
- 9 Datos tomados de *Coyuntura Social* No.19, noviembre de 1998, pág.57
- 10 Datos de la revista *Cambio*, marzo 8-15, 1999, pág.35.

- 11 Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998. DNP, Misión Social, PNUD, pág.34.
- 12 Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998. DNP, Misión Social, PNUD, pág.35
- 13 Por ejemplo, en Colombia entre 1991 y 1994 los sectores más dinámicos en crecimiento fueron la construcción y los servicios que por su naturaleza contratan mano de obra temporal y no calificada, mientras que la industria y la agricultura se desaceleraron en forma importante, sectores de enorme participación en el empleo total y estable.
- 14 Por volatilidad se entiende la frecuencia, longitud y profundidad con que tiene lugar una recesión económica bien sea a nivel de políticas o del comportamiento de las variables macroeconómicas. Para una comprensión más amplia de esta problemática ver *Hacia la estabilidad y el crecimiento en América Latina*, Hausmann y Bergman editores, OCCDE, 1996.
- 15 Hausman Ricardo y Gavin Michael, 1996, Hacia la estabilidad y el crecimiento en una región vulnerable a las turbulencias: el reto para América Latina en *Hacia la estabilidad y el crecimiento en América Latina*, op. cit., pgs.33 a 37.
- 16 Gurrieri Adolfo: "Pobreza, recursos humanos y estrategias de desarrollo" en Klugeberg Bernardo (comp.) *Pobreza un tema impostergable*. Edita Clad-F.C.E. PNUD, Caracas 1993
- 17 Datos tomados de Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998. DNP, Misión Social, PNUD, Bogotá, P.138 y 139, cuadros 6.3 y 6.4.
- 18 Este tema ha sido ampliamente desarrollado en escritos anteriores. En particular ver Corredor Consuelo: *Los límites de la Modernización*. Ed. Cinep-Universidad Nacional. Bogotá Septiembre de 1992.
- En el mismo sentido se pronuncia F. González; "Aparentemente detrás de este supuesto dualismo se esconde una decisión política y una opción social, de larga data en la historia colombiana: modernizar la economía y el funcionamiento del aparato estatal todo lo que sea posible sin modificar abruptamente la estructura social y su correspondiente base económica. Lo que implica una decisión de modernización sin modernidad: se busca impulsar el crecimiento económico sin causar traumatismos ni sobresaltos en la estructura de la sociedad". Ver Documentos Plan Trienal. Cinep. Abril de 1996
- 19 Sen Amartya. 1979. *Igualdad de qué?* Ciclo Tanner de Conferencias sobre Valores Humanos. Universidad de Stanford. Ver además a Jorge Iván González. 1996. "La política Fiscal y los Efectos Redistributivos de los Subsidios y de los impuestos en Colombia" en *Cuadernos de Economía* No.25 Universidad Nacional.

Este enfoque ya se adelantó en forma preliminar en el Documento Ocasional N.71 Corredor Consuelo: *Hacia una alternativa integral de desarrollo*. Ed. Cinep, Bogotá, Abril de 1995, Capítulo III.

Sen Amartya. *Commodities and capabilities*. North Holand. Oxford 1984 p.28.

Boltvinik Julio: "Conceptos y métodos de medición de la pobreza, Violencia y Desigualdad: retos para la Nueva Colombia". Ed. PNUD Bogotá 1991 p.4

La diferencia entre necesidades y deseos también puede consultar en Sen Amartya: *The Standard of living*. Cambridge University Press, 1987. Max Neef Manfred, et al. *Desarrollo a Escala Humana*, Una opción para el Futuro, 1986.

Un estudio detallado de los satisfactores se puede consultar en Manfred Max Neff: "Un desarrollo a escala humana: una opción para el futuro", sobre las necesidades y deseos ver: Currie Lauchlin: "los objetivos del desarrollo". Revista *Cuadernos de Economía* N.18-19. Ed. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Bogotá, 1993

Boltvinik Julio: "Conceptos y métodos de medición de la pobreza" En *pobreza, Violencia y Desigualdad: retos para la nueva Colombia*. Ed. PNUD Bogotá 1991 p.4

La diferencia entre necesidades y deseos también se puede consultar en Sen Amartya: *The Standard of living*. Cambridge University Press 1987. Max-Neef Manfred, et al.: *Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro*. Suecia 1986.

Gráfico 1  
POBLACION SUBEMPLEADA POR NIVEL DE EDUCACION  
Junio 1998 - Junio 1998

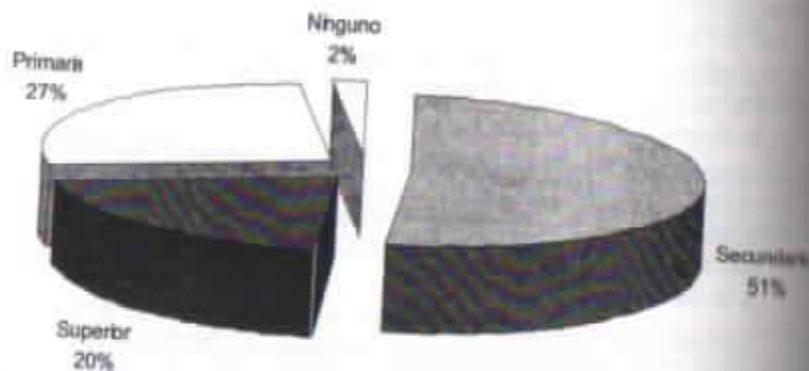


Gráfico 2  
Participación de cada sector en el gasto público social en 1980

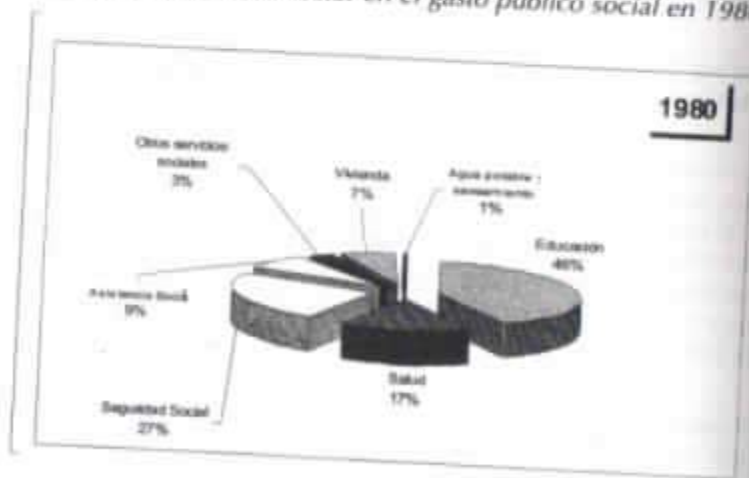
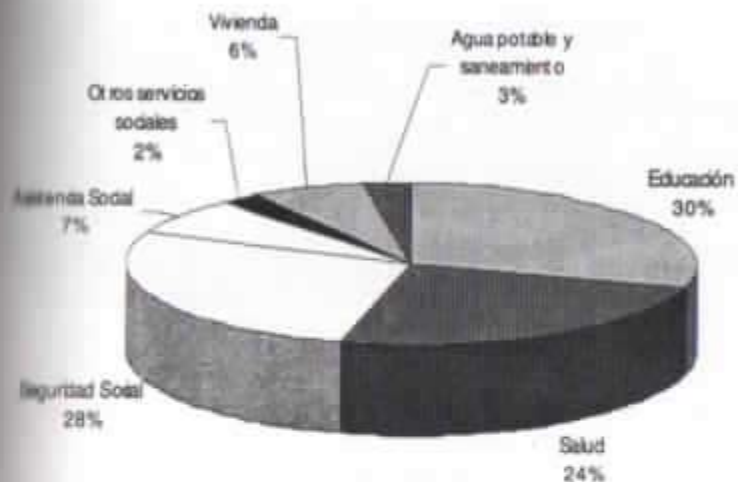
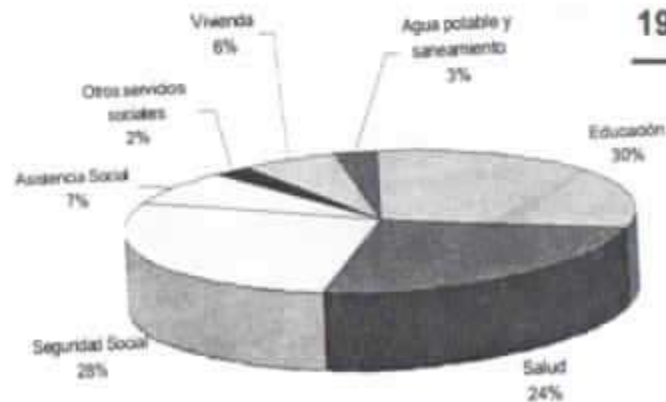


Gráfico 3



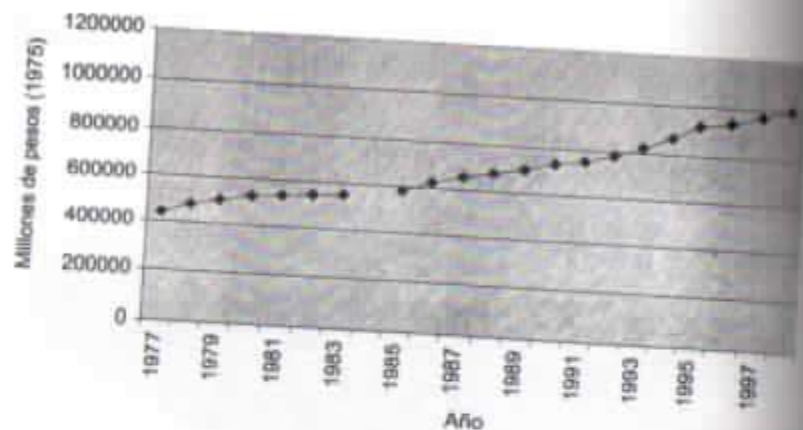
1997

Gráfico 4  
Participación de cada sector en el gasto público social en 1997

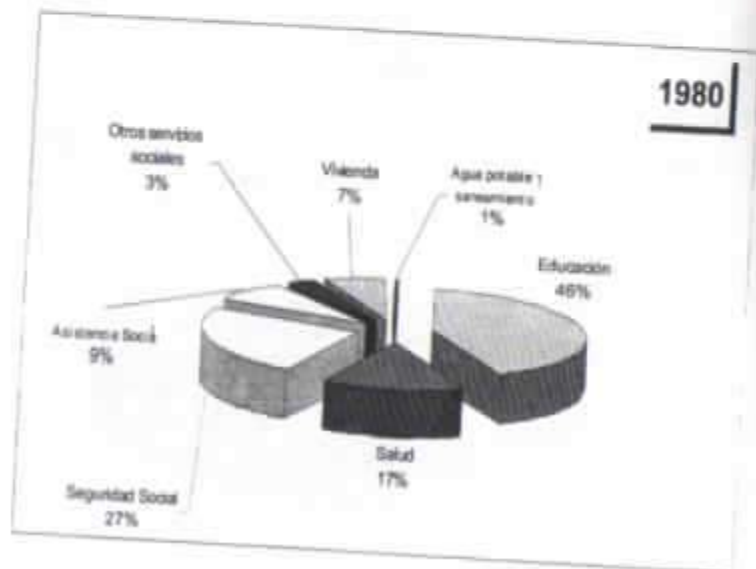


1997

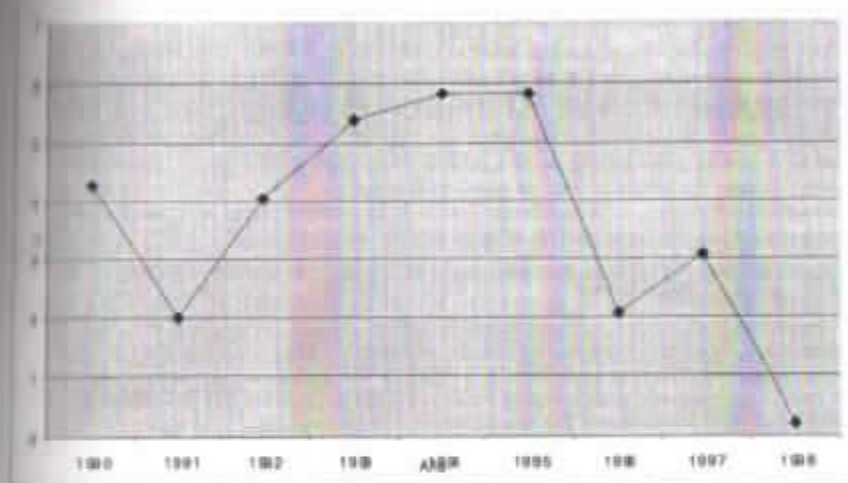
**Gráfico 5**  
Producto interno bruto 1997-1998



**Gráfico 6**



**Gráfico 7**  
Crecimiento real del PIB %



# GENERO Y POBREZA EN VENEZUELA

*Adicea Castillo*

*Centro de Estudios de la Mujer- UCV, Caracas*

## I. INTRODUCCION

La problemática del aumento sostenido de la pobreza en general, y de la pobreza femenina en particular, ha generado grados cada vez mayores de inequidad social, caracterizada por una creciente inequidad entre los géneros, es decir, entre hombres y mujeres en cada sociedad, y, muy especialmente, en las de los países subdesarrollados dada la distribución tan agresiva del ingreso que las caracteriza. Es por ello que temas relativos a dicho problema, han formado parte de muchos de los estudios socioeconómicos de la presente década, y son elemento fundamental de los temarios de los más importantes foros mundiales desde la década de los setentas, y especialmente, en los noventas, para reparar los daños provocados por la llamada década perdida.

A pesar de que ya en 1978, Pearce introduce al término de feminización de la pobreza, al analizar la situación de los pobres de Estados Unidos y la caracteriza como un proceso en el cual, según los datos empíricos, se da "(1) un predominio de las mujeres entre los pobres y (2) el impacto no fortuito con sesgo de género, de las causas de la pobreza - sean las que fueren en contextos específicos locales, regionales y nacionales-", e incluso llega a afirmar que para el año 2010 todos los pobres adultos en su país serán mujeres (Anderson, 1994, p14), no se han afinado los mecanismos de medición y análisis para garantizar la eficiencia y eficacia de las políticas



públicas para detectar y controlar este grave fenómeno. Hasta ahora persiste la debilidad de los sectores que tienen claridad acerca del problema e ignoran los criterios tradicionales de corte patriarcal, especialmente en las áreas de poder y de la toma de decisiones tanto de los centros del poder público como del poder privado.

Pese a los cambios operados en cada una de nuestras sociedades y especialmente en la venezolana, donde se han mejorado sustancialmente los niveles educativos de las niñas y de las mujeres, llevándolas a superar el número de hombres con formación diversificada (9.48%), técnica superior (2.12%) y universitaria (4.29%) donde alcanzan el (10.39%, el 2.44% y el 5.10% respectivamente, de la PEA), persisten numerosos factores discriminatorios contra mujeres y niñas, que impiden erradicar las diferencias en la posición y condición de las mujeres frente a los hombres. A nivel de analfabetismo, en ese mismo sector de la fuerza de trabajo, del 7.20 % en esa posición las mujeres son el 4.15 % frente al 3.06% de varones. Persisten rasgos de segregación laboral que las llevan a actividades poco remuneradas, poco capacitadas y desprotegidas socialmente, opera la invisibilización de los aportes que las mujeres hacen, no sólo en materia de la reproducción de la sociedad como amas de casa sino incluso en los mismos espacios productivos, especialmente en las áreas rurales, y en las urbanas más pobres- también existen diferencias salariales que penalizan a hombres y mujeres tanto campesinas e indígenas como de las zonas urbanas, frente a los hombres en iguales condiciones sin que los gobiernos y organizaciones sindicales - gremiales tomen medidas para corregir tales ilegalidades.

#### EL COMBATE INTERNACIONAL Y NACIONAL CONTRA LA POBREZA EN GENERAL Y CONTRA LA FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA:

Trataron el tema en forma destacada tanto la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, realizada en Copenhague del 6 al 12 de Marzo de 1995, como la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) celebrada en el Cairo en septiembre de 1994, por supuesto, la IV Conferen-

cia Mundial de la Mujer realizada en China del 4 al 15 de septiembre de 1995 y de la cual salió la Plataforma de Acción Mundial, también, la VI Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe organizada por la CEPAL, realizada en Mar del Plata - Argentina del 26 al 30 de septiembre de 1994, y cuyo producto fue aprobado definitivamente en Mesa Directiva Ampliada como Programa de Acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001, en Santiago de Chile, del 16 al 18 de noviembre de 1994.

Entre los diez principales acuerdos de la Cumbre Social, figuran los de:

Erradicar la pobreza absoluta antes de una fecha que habrá de fijar cada país.

Lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer (UN, 1996, p.vii).

La Declaración producida por dicha cumbre reconoce, en el punto A.16.g, que: " *Más mujeres que hombres viven en la pobreza absoluta y el desequilibrio sigue aumentando con graves consecuencias para la mujer y sus hijos. Recae sobre la mujer una parte desproporcionada de los problemas que entraña hacer frente a la pobreza, la desintegración social, el desempleo, la degradación del medio ambiente y los efectos de la guerra.*" (UN, 1996, p.7)

En el marco para la acción los jefes de Estado y Gobierno se comprometieron, en el punto B 26.s.a: " *fortalecer las políticas y los programas que puedan mejorar, asegurar y ampliar, la participación de la mujer en todas las esferas de la vida política, económica y social y cultural en condiciones de igualdad y mejorar su acceso a todos los recursos necesarios para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales*" (p.12).

En la Conferencia de Población y Desarrollo celebrada en el Cairo (CIPD) se aprobó un Programa de Acción que, en su capítulo II, establece una serie de principios entre los cuales uno que señala: " *Los derechos de la mujer son derechos humanos y las mujeres tienen derecho a participar plenamente en la sociedad, en condiciones de igualdad.*" Y en el capítulo

IV asevera que debe enfrentarse " el desequilibrio de las relaciones entre mujeres y hombres, y se refiere a la necesidad de fomentar la autonomía de la mujer, de proteger a la niña y lograr la igualdad entre hombres y mujeres en todas las esferas de la vida. Se reconoce que la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres constituyen fines en sí mismos y también son elementos esenciales del desarrollo sostenible" (Germain/Kyte, 1995, pp13-14).

El informe de la IV Conferencia Mundial de la Mujer destaca, en el primer lugar de las "esferas decisivas de especial preocupación", la "persistente y creciente carga de pobreza que afecta a la mujer (UN, 1995, p11). Hace el diagnóstico de la condición de las mujeres pobres en el mundo y establece una serie de objetivos estratégicos en el área que, sumados a las acciones del sector educativo, de salud, de la niña, de la mujer y la economía, evitarían el creciente proceso de feminización de la pobreza que se presenta en el mundo entero y muy especialmente en nuestros países.

El Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001, propone en su línea estratégica III, "revisar y modificar como corresponda las políticas macroeconómicas en la Región para corregir y superar sus efectos negativos, como el incremento del desempleo, la pobreza y la violencia, que perjudicaron particularmente a las mujeres" (UN/CEPAL, p12).

Todos estos planteamientos han sido apoyados por las delegaciones oficiales de Venezuela ante dichas conferencias mundiales y regionales. Incluso, el presidente Caldera firmó una serie de compromisos ante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, donde se comprometía a la lucha contra la pobreza femenina y a combatir en materia educativa, de salud, de violencia, de trabajo, de acceso al poder y toma de decisiones, de derechos sociales, individuales y económicos, para impulsar la equidad de género en Venezuela.

En materia de pobreza, el documento del Presidente de la República presentado por la delegación oficial de Venezuela presidida por el CONAMU ante tan importante Conferencia, dice así: "Nos comprometemos a contribuir a la disminución de la pobreza en todo el mundo, especialmen-

te en América Latina y específicamente en Venezuela, desde el corto plazo, mediante estrategias sociales y económicas que no sólo estén orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas materiales en salud, nutrición, educación y trabajo sino también a la defensa de los derechos humanos y por una distribución equitativa del ingreso y la riqueza".

Para lo cual se comprometieron a las siguientes acciones:

- Revisión de trabas legales y administrativas para garantizar el acceso de las mujeres a recursos económicos y financieros y a la tecnología para su plena incorporación al mercado laboral.
- Desarrollar servicios socio-domésticos de apoyo a las familias pobres.
- Promover organización de las mujeres del sector informal para impulsar su acceso al crédito y comercialización de sus productos.
- Impulso de la capacitación laboral para mujeres en áreas no tradicionales.
- Promover programas de protección a las madres trabajadoras.
- Proporcionar mayor acceso a la vivienda de mujeres cabezas de familia.
- Impulsar microempresas, cooperativas y otros mecanismos de generación de ingresos para la familia.
- Desarrollar programas especiales para la capacitación de madres - adolescentes para enfrentar la pobreza y lograr su reinserción en el sistema educativo (CONAMU, 1995, pp7).

Sin embargo, hasta ahora esos acuerdos y declaraciones no han frenado el proceso de crecimiento de la pobreza ya señalado y aunque se han hecho en nuestro país importantes esfuerzos mediante los programas de la llamada Agenda Venezuela para combatir los efectos del fenómeno, que afecta muy especialmente al sector de las mujeres, es muy incipiente la toma de conciencia respecto de la importancia de los problemas de género en el contexto de las políticas públicas del país destinadas a corregir la situación.

Muchos organismos oficiales ni siquiera discriminan por sexo a los usuarios ni los efectos de sus programas. Y la mayoría de ellos no incluso al Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) en la planificación ni implementación de programas y proyectos, a pesar de que según el decreto presidencial de su creación como Comisión Presidencial de carácter permanente, el N. 2.722 de fecha 30 de diciembre de 1992, ese organismo "debe orientar la formulación y ejecución de las políticas públicas y los planes sectoriales hacia la promoción de la igualdad de derecho y de hecho de los géneros" (CONAMU, Plan, p16), de acuerdo a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer.

Dicha Convención, fue aprobada en la Asamblea General de la ONU (Resolución 33/180 del 18 de Diciembre de 1979) y es Ley de Venezuela desde marzo de 1983 cuando apareció en la Gaceta oficial N. 3074 una vez puesto el cumplimiento de ley por el Presidente Herrera Campins el 15 de diciembre de 1982.

Los avances importantes de destacar son:

Uno es el relativo a la mejoría del procesamiento de algunas estadísticas oficiales por sexo, que permite precisiones respecto al análisis de las condiciones de género. Esta mejoría no es casual; sino producto de un Convenio firmado en los inicios de 1997 entre el CONAMU y la OCEI, para garantizar mejorías en esta materia. De allí, que ya se ha iniciado la articulación entre ambos organismos. El CONAMU ha venido insistiendo y también las ONGs de mujeres, en la necesidad de que las estadísticas se desagreguen por sexo y en que se aplique la transversalidad del enfoque de género en la producción de las estadísticas sociales y demográficas, agregaríamos ampliar dicho efecto también sobre las estadísticas económicas, para conocer con precisión los efectos de las políticas sobre hombres y mujeres en forma precisa. Esto es especialmente importante en materia de pobreza y empleo.

Este tema además se ha visto impulsando desde la CUMBRE de las AMERICAS, su Plan de Acción ha generado un sistema de indicadores para el seguimiento del tema 18 que trata: "El fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad", tratando de superar las fallas tanto cualitativas co-

mo cuantitativas que presentan las fuentes de información y los indicadores que de ellas se generan.

El otro, la formulación del Plan Nacional de la Mujer 1998-2003, con el apoyo decidido de Cordiplan y de un conjunto de otros entes gubernamentales (Ministerio de la Familia, Ministerio de Justicia, MSAS, MAC, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, OCEI, etc., y de numerosas organizaciones académicas, no gubernamentales (ONGs de mujeres y de otros intereses en el área social). Creemos que éste es el avance más importante logrado por las mujeres venezolanas recientemente. Todos estos organismos trabajaron en equipo para elaborar el Plan, estableciendo una red de relaciones importantes para hacer realidad avances de la problemática de la mujer y del género en el sector público, en las universidades y entre ese sector y las ONGs, es decir, con buena parte de la sociedad civil.

## II. ALGUNOS ASPECTOS DEL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL QUE EN VENEZUELA AFECTAN GÉNERO Y POBREZA

La Constitución de Venezuela vigente desde 1961, sostiene entre los propósitos que guiaron a los legisladores, los de "mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo, o condición social" y "proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social; lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre" Y establece, en su artículo 61. "No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social. Los documentos de identificación para los actos de la vida civil no contendrán mención alguna que califique la filiación" (C.N.,p.45).

En el artículo 74 dice "la maternidad será protegida, sea cual fuere el estado civil de la madre. Se dictarán las medidas necesarias para asegurar a todo niño, sin discriminación alguna, protección integral, desde su concepción hasta su completo desarrollo, para que éste se realice en condiciones materiales y morales favorables" (p.51-52)

En el artículo 87 se señala: "la ley proveerá los medios conducentes a la obtención de un salario justo; establecerá normas para asegurar a todo trabajador por lo menos un salario mínimo; garantizará igual salario por igual trabajo sin discriminación alguna; fijará la participación que debe corresponder a los trabajadores en los beneficios de las empresas; y promoverá el salario y las prestaciones sociales con la inembargabilidad en la jurisdicción y casos que se fijen y con los demás privilegios y garantías que esta misma establezca" (p.57).

Agrega además el artículo 94, que "En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo, y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra las cargas de la vida familiar. Quiénes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos, tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de seguridad social" (p. 59)..

El proyecto de Reforma General de la Constitución, introducido por el Doctor Caldera al Congreso desde mayo de 1992, agrega al artículo 61 dos apartes - después del primer párrafo- que dicen así:

"La ley asegurará a la mujer iguales oportunidades a las del hombre y rechazará cualquier tentativa de colocarla en posición desventajosa por razón de su sexo. Es deber de los funcionarios públicos remover los obstáculos que impiden la igualdad entre los sexos" (CONAMU, 95, P.16).

En materia de disposiciones legales que benefician a la mujer, es bueno señalar que en Venezuela han sido muchas y muy significativas a partir de la Declaración del Decenio para la Mujer decretado por la ONU en 1975, y de los diagnósticos hechos por el Primer Congreso Venezolano de la Mujer que se realizó en ese mismo año.

### III. LA LEGISLACION Y SU AFECTACION SOBRE LAS AREAS RURALES Y URBANAS.

La Constitución Nacional recoge en su artículo 77 que: "El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina. La Ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la nación". (p.53). Son muchas las leyes en Venezuela que expresan en su articulado la preocupación por las condiciones de vida de la población rural e indígena. Sin embargo, el poco acceso a la justicia que sufrimos los venezolanos en general cobra visos de drama en los casos de campesinos o miembros de comunidades indígenas.

A ello se agrega, tal como señala el Plan de la Mujer en su parte VIII, que analiza la desigualdad en las condiciones de acceso y participación de la mujer del área rural, que aunque no existe discriminación jurídica contra la mujer rural, para que ella acceda a la propiedad de la tierra, al crédito y a la asistencia técnica, "en la práctica se presentan obstáculos derivados de los patrones culturales, situaciones de pobreza y de diferente naturaleza, que determinan su escasa participación" (p.87).

Entre 1985 y 1993 "del total de 62.896 beneficiarios de la Reforma Agraria... para dotación y regulación de la tenencia de la tierra, el 24 % son mujeres, es decir, sólo 15.247 entre quienes han sido distribuidas 303.819,74 hectáreas que corresponden al 19 % del total de hectáreas asignadas; mientras para el 76 % restante de beneficiarios, que son hombres, les asignaron el 81 % del total. Se percibe que el acceso de la mujer a la tierra es aún minoritario, sólo en cuanto a su condición de beneficiaria, sino en relación al tamaño de la parcela que se le adjudica, siempre menor de una hectárea por beneficiaria" (p.87).

#### A. Mercado laboral: Formal e Informal

Después de 5 años de discusión en el Congreso Nacional, proceso en el cual participaron activamente las mujeres organizadas del país, y con base en un preproyecto del entonces senador Rafael Caldera, fue aprobada

la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) en diciembre de 1990, para ser aplicada después de una *vacatio legis* el 1° de Mayo del año siguiente. Por esta propuesta hecha por Yolanda Poleo de Baez, de gran experiencia como maestra, la sociedad civil de mujeres impulsó la aprobación del Título VI de dicha Ley, que da protección a la maternidad y familia. Se eliminaron las diferencias de trato hacia las mujeres y sólo se les protegió en función de sus labores, reproductoras de la sociedad. Se consagró la inamovilidad de las embarazadas, el llamado *fuero maternal* y se exigió la instalación de guarderías infantiles para aquellas empresas con más de 20 trabajadores con responsabilidades familiares. Se amplió el reposo pre y postnatal a 18 semanas.

No se han estudiado con precisión los efectos de la LOT sobre el mercado de trabajo femenino, pero es indudable la reacción negativa por parte de los empresarios a dicho instrumento. A pesar de la baja considerable de la tasa de fecundidad en el país, especialmente en los espacios urbanos, los prejuicios de ese sector han conducido a exigencias contrarias a la Ley como la esterilización de mujeres jóvenes para ser empleadas, exigencia de pruebas para descartar embarazos, etc. Se tuvo mucho cuidado con no sobrecargar el costo de la Ley sobre un solo sector (el patronal tanto público como privado), y las guarderías, por ejemplo, se establecieron como compromisos tripartitos, muy en boga actualmente al discutir las nuevas leyes de seguridad social, pero poco corrientes para los inicios de los años 90. De haber sido así la LOT y su Título VI no hubieran generado tanta controversia.

El 27 de Agosto de 1992 se promulgó el Decreto 2506 que regulaba el cuidado integral de los hijos de los trabajadores, pero las fallas son muy graves en cuanto a la aplicación del mismo hasta el presente. La crisis vivida por nuestra economía hace aún más precaria la instalación de estos centros incluso por la vía del tripartismo.

La LOT define en su Título V de los regímenes especiales, el trabajo de menores, de los trabajadores rurales y de varios grupos de trabajadores informales como los trabajadores domésticos, los conserjes, los trabajadores a domicilio, que sólo excepcionalmente están representados por hombres. Pero si es dudosa la aplicación eficaz de la LOT para los sectores formales de trabajo, mucho más lo es para los sectores rurales y la economía informal.

*El Acceso a servicios y a la tierra: derechos de propiedad, salud, educación, saneamiento, electricidad, etc.*

En Venezuela no hay diferencias legales para hombres y mujeres en relación a los derechos de propiedad ni de otra índole. Como ya señalamos la Constitución prohíbe la discriminación basada en razones de sexo. Incluso en los servicios educativos, la mujer ha sobrepasado el 50% en varias de sus ramas. Eso no significa que la estratificación de sectores urbanos y rurales, de diferentes niveles de ingresos, de trabajo formal o informal, etc., no tengan diferentes niveles de acceso a la tierra y a los diferentes servicios, pero eso no tiene una base legal, sino socioeconómica. Esa es la base más firme de la exclusión en los aspectos señalados.

El problema es del acceso real a la propiedad y al disfrute de los diferentes servicios, en esta materia conocemos muy pocos estudios que nos permitan precisar cuál es la situación diferencial entre hombres y mujeres. También aquí no se encuentran y menos aún se analizan por sexo, las realidades existentes en tales materias.

*C. Bienestar: Seguridad social, pensiones, herencias, etc.*

En Venezuela la cobertura real de los diferentes mecanismos de seguridad social existentes son más declarativos que reales. El VIII Plan de la Nación ya señalaba que "solo el 34.1% de la población está protegido por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), de este porcentaje sólo el 30 % tiene todos los riesgos cubiertos, dejando a muchos cotizantes beneficiarios al margen e los programas de protección" (Rauseo/Jimenez, p.4, s.f.). La situación de allí hasta ahora se ha agravado por el deterioro de los servicios prestados y la quiebra tal del IVSS, creado por Ley en 1949 y que empezó a funcionar en 1944. Desde finales de los ochenta hasta ahora han venido funcionando comisiones dedicadas a la reforma del sistema vigente de seguridad social.

En 1990 se aprueba la Ley Orgánica del Trabajo y el 10 de junio de 1997, la LOT sufrió una reforma en el Congreso de la República, a la cual el Presidente Rafael Caldera puso el ejecutarse el 19 del mismo mes. Dicha

reforma cambió el sistema de prestaciones sociales por antigüedad y la forma de indemnizar a los trabajadores en caso de despido. Se establecieron además compensaciones a los trabajadores por cambiarse del sistema tradicional al sistema nuevo. Se reemplazó el sistema acumulativo de prestaciones para ser entregado al trabajador al finalizar su compromiso laboral por abonos mensuales en una cuenta de cada trabajador.

El artículo 149 de la LOT sigue garantizando que la esposa o concubina del trabajador aparezca inscrita en el seguro social y puede ser autorizada por el inspector del trabajo para recibir del patrono hasta el 30 % del salario o de las prestaciones o cualquier otro beneficio para el trabajador si existen razones que beneficien a la familia del mismo.

Como sabemos en Venezuela la informalización laboral ha sido siempre elevada, pero en los últimos años se ha movido en torno al 50 % de la PEA. Este grupo de trabajadores no obtiene beneficios de la seguridad social, que no protege sino muy parcialmente a los trabajadores rurales, trabajadores por cuenta propia, domésticas, etc.

El 30 de diciembre de 1997, salió en la Gaceta Oficial la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral, que tiene por objeto según el artículo 1 "proteger a los habitantes de la República, ante las contingencias de enfermedades y accidentes, sean o no de trabajo, cesantía, desempleo, maternidad, incapacidad temporal y parcial, invalidez, vejez, nupcialidad, muerte, sobrevivencia y cualquier otro riesgo que pueda ser objeto de previsión social, así como de las cargas derivadas de la vida familiar y las necesidades de vivienda, recreación, formación profesional y otro tipo de necesidad susceptible de ser prevista" (p.3).

Esta Ley establece los principios fundamentales, "la naturaleza y las bases jurídicas par la creación, funcionamiento, dirección, supervisión, fiscalización y financiamiento de los organismos o instituciones públicas privadas o mixtas integrantes del Sistema de Seguridad Social Integral" (p.3)

Por el poder conferido mediante Ley Habilitante, el Presidente aprobó en Consejo de Ministros el 21 de Octubre de 1998, una serie de leyes de Seguridad Social que regulan los subsistemas de salud, pensiones, vivien-

da y paro forzoso, pero no las conocemos aún. Este sistema de seguridad social integral debe iniciar su aplicación en el año 2000.

### 13. Ley de igualdad de oportunidades para la mujer (LIOM)

El 13 de agosto de 1993 aprobó el Congreso de la República, la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, y el 3 de septiembre del mismo año fue puesto el ejecútese de Ley, por el presidente Ramón J Velásquez. Ello implica que a partir de ese momento la ley entró en vigencia para garantizar el principio de igualdad entre hombres y mujeres en Venezuela y eliminar las discriminaciones existentes tanto cultural como legal y reglamentariamente, propiciando la igualdad de oportunidades para las mujeres con fundamento en la Ley Aprobatoria de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación para la mujer, aprobada por el Congreso de la República, el 16 de junio de 1982 y puesto el ejecútese por el Presidente Luis Herrera Campins, el 15 de diciembre de 1982.

La LIOM establece en su Título I una serie de pautas respecto al principio de la igualdad y la no discriminación contra la mujer; en su Título II trabaja los derechos de la mujer en varios capítulos: de la formación igualitaria de los ciudadanos, de los derechos laborales de los derechos políticos y sindicales, de los derechos económicos, de la mujer en el medio rural, de los derechos sociales de la mujer de la tercera edad. El Título III crea, con carácter de Instituto Autónomo, el Instituto Nacional de la Mujer, adscrito para fines presupuestarios y administrativos a la Secretaría de la Presidencia de la República.

Este organismo es, según el artículo 47 de la ley, "el órgano permanente de definición, ejecución, dirección, coordinación supervisión, y evaluación de las políticas y asuntos relacionados con la condición y situación de la mujer" y tiene según el artículo 48, 13 finalidades en el área de la mujer:

- Coordinar y ejecutar políticas.
- Intervenir en la formulación de políticas públicas que afecten al sector (salud, educación, seguridad social, empleo, capacitación, ingreso).

- Prestar servicios en materia jurídica, socioeconómica, sociopolítica y sociodoméstica.
  - Crear y mantener un Centro de Datos y Documentación de acuerdo a las normas de Biblioteca Nacional.
  - Promover registros estadísticos sobre condición y situación de la mujer.
  - Crear la Red de Centros de atención integral para la Mujer y coordinar con los gobiernos regionales y locales la ampliación y extensión de sus servicios.
  - Conocer situaciones de discriminación y formular recomendaciones a sectores públicos y privados.
  - Elaborar proyectos de Ley para promoción de la dignidad y derechos de la igualdad efectiva de oportunidades para las mujeres.
  - Promover y mantener relaciones institucionales.
  - Asesorar a organismos públicos y privados en materia objeto de la Ley.
  - Formular programas masivos de comunicación para difundir las normas legales relativas a la mujer
  - Garantizar y coordinar las asignaciones financieras para la ejecución de programas
  - Las atribuidas por otras leyes.
- La LIOM crea en su Título V la Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer, cuyas funciones son las siguientes:
- Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales que protejan a la Mujer.
  - Estudiar y plantear reformas a la normativa.
  - Garantizar los derechos jurídicos, sociales, políticos y culturales de los sectores femeninos más vulnerables.

- Recibir y canalizar las denuncias de transgresión a las normas que frenan la incitación a la violencia y promoción de la desvalorización de la mujer.
- Recibir denuncias sobre violación a los derechos de la mujer y si así fuere: asistir a la denunciante ante las instancias judiciales o extrajudiciales; investigar los hechos, aplicar los correctivos, asistir a la mujer ante las instancias, organismos o entes, orientarla si no se puede atender el caso.
- Prestar atención a las trabajadoras incluidas las del sector informal y las que prestan servicios personales domésticos.
- Extremar la vigilancia de las mujeres que prestan servicio doméstico para "evitar el tráfico de indocumentados de menores, así como prevenir y eliminar la explotación y las diversas expresiones de esclavitud a las que son sometidas las mujeres bajo circunstancias pseudo laborales.
- Atender a las indígenas.
- Llevar el registro de las denuncias recibidas y casos atendidos.

El Título V trata de los derechos contra la violencia y abusos, y ordena a la Defensoría Nacional a asistir a la mujer en sus denuncias de violaciones de ordenamiento jurídico. El Título VI norma las relaciones internacionales y el sector.

A pesar de que la LIOM está vigente desde el 28 de Septiembre de 1993, aún no se han instalado ni el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) ni la Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer. El Consejo Nacional de la Mujer objetó algunos elementos de la Ley que tenían que ver especialmente:

- Con ciertas representaciones que tornaban confuso el carácter de la INAMU, y hacían peligrar el papel legal del poder ejecutivo para el nombramiento de sus autoridades (siendo un instituto autónomo esa potestad es del Presidente de la República y la ley establece otro mecanismo).

- > Por la existencia de la prerrogativa fiscal para dicho organismo y las acciones en defensa de la mujer.
- > Por la inexistencia de contraloría interna.

Por todas esas consideraciones las nuevas autoridades del CONAMU formularon una propuesta de reforma que fue asumida por sectores parlamentarios del actual Congreso de la República, sin embargo, acausado al terminar las sesiones de este organismo y dicha reforma, ya aprobada por la subcomisión encargada de revisarla, no discutió el informe de la misma y por lo tanto dicha propuesta no fue discutida ni aprobada en las Cámaras. Esta situación deja con marcada incertidumbre el futuro institucional del sector, pues aunque el INAMU es legal no está en funciones, y el CONAMU dispone de pocos recursos para adelantar planes y programas para el sector, establecidos por el Plan Nacional de la Mujer 1998-2003.

Como se sabe, los problemas de inestabilidad institucional provocada por los gustos presidenciales de turno, expresada en el nombramiento a partir de 1975 hasta el 93, de dos Comisiones Femeninas Asesoras a la Presidencia, un Ministerio de Estado para la Participación de la Mujer en el Desarrollo, una Dirección de Mujer en Ministerio de la Juventud, después en el Ministerio de la FAMILIA, un Ministerio de Estado para la Promoción de la Mujer, un Consejo Nacional de la Mujer, etc., y la grave insuficiencia presupuestaria que confrontan tradicionalmente los sectores que trabajan con la mujer, llevaron al Parlamento a darle al INAMU el carácter de Instituto Autónomo.

*El artículo 230 de la Constitución establece que solo por ley, y en conformidad con la ley orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos.*

*"Los institutos autónomos, así como los intereses del Estado en Corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la ley establezca".*

Tal como comenta Garay en su nota al artículo 230: " Los institutos autónomos son organismos oficiales con personalidad jurídica, financiados con dinero del Estado; y la idea es que al ser autónomos, se moverán

de ágiles a la hora de desempeñar sus actividades... Las entidades autónomas tienen mayor capacidad funcional, pues no dependen para sus decisiones de lo que resuelva el Ministro o el Consejo de Ministros. Son una forma de descentralización administrativa para aliviar el trabajo ejecutivo" (p. 112).

### EL CONSEJO NACIONAL DE LA MUJER (CONAMU)

Por Decreto Presidencial N° 2.722 del 30 de diciembre de 1992, fue creado el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) como una Comisión Presidencial permanente cuyo objetivo primordial es lograr la igualdad de hecho y de derecho de hombres y mujeres en Venezuela. Dicho Decreto precisó sus funciones y atribuciones de la siguiente manera:

- Orientar la formulación y ejecución de las políticas públicas y planes de los sectores para alcanzar la igualdad entre los géneros.
- Detectar discriminaciones contra la mujer y lograr su eliminación mediante recomendaciones y procedimientos.
- Proponer normas legales para garantizar la igualdad y combatir la discriminación
- Cooperar con el Poder central y con el descentralizado para eliminar la discriminación de las mujeres.
- Promover la formación e información ciudadana para el desarrollo de actitudes y comportamientos que impulsen el respeto mutuo entre hombres y mujeres.
- Contribuir al desarrollo del conocimiento científico de género que contribuya a la igualdad.
- Promover el Sector Público mejores servicios a las mujeres en lo jurídico, económico, político, social y cultural.
- Las que establezca la Ley.

El CONAMU depende del Presidente de la República y del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, lo que eleva considerablemente sus



costos de transacción, ya que todas sus decisiones deben pasar por estas instancias. La estructura interna del organismo está dada por una Presidenta, asistida de una Secretaria Ejecutiva, un Comité Asesor, una sala de comisiones Asesoras en Salud, Educación, Economía, y Trabajo. Mucho más allá de lo anterior, el organismo cuenta con Comisiones Asesoras en Salud, Ambiente, Participación, Legislación, Sindicalismo.

Si tal como señala North, el desarrollo institucional está dado por la existencia de órganos y organismos, pautas, leyes y normas, que modulan el comportamiento de las personas y organizaciones en una sociedad, es indudable que en Venezuela viene desarrollándose un sector institucionalizado para los problemas de la mujer y más tarde de género, desde 1960, pero ese proceso cobra impulso a partir del nombramiento de la Primera Comisión Femenina Asesora a la Presidencia de la República realizado por el Presidente Pérez en 1974, esta comisión realizó el Primer Congreso Venezolano de la Mujer en 1975. En 1978 el Presidente Herrera Campesino nombra la primera Ministra de Estado para la participación de la Mujer en el Desarrollo. Y desde allí, se refuerza el sector; se incluye una oficina de la Mujer en el Ministerio de la Juventud y luego la dirección de la Mujer en el Ministerio de la Familia que lo sustituyó, después se crea la Segunda Comisión Femenina Asesora a la Presidencia de la República (COFEAPIR) presidida por una Ministra de Estado para la Promoción de la Mujer, que organiza el "Sdo. Congreso Venezolano de la Mujer, en 1992. Luego se crea la CONAMU en decreto presidencial de diciembre de 1992, y posteriormente, por ley, el Instituto Nacional de la Mujer en 1993.

Las disposiciones legales que protegen a las mujeres son:

- > El 26 de Julio de 1982 se aprueba la Reforma Parcial del Código Civil, que permitió la administración conjunta de los bienes, el ejercicio compartido de la patria potestad, la igualdad de los hijos ante la ley eliminando el trato diferente para los hijos nacidos dentro o fuera de matrimonio, la fijación del domicilio de los cónyuges, conjunta o por separado, de común acuerdo, entre otras disposiciones a favor de la igualdad jurídica entre hombres y mujeres del país.
- > En 1983 Venezuela hace Ley suya la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, aprobada por la ONU en Resolución 34/180 de fecha 18 de diciembre de 1979.

En 1990 se aprueba la Ley Orgánica del Trabajo, cuyo Título VI protege a la maternidad y la familia, y posteriormente se dicta el Reglamento de dicha Ley que establece la atención a los/as hijos/as de los/as trabajadores/as. Esta Ley fue reformada en junio de 1997 sin alterar el Título VI.

- > En septiembre de 1993, es aprobada la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer.
- > El 16 de Enero de 1995 se dicta la Ley aprobatoria de la Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará).
- > Establecimiento de la cuota del 30 % para cargos de representación popular en la Ley de Partidos y Participación Política, aprobada en 1997, y por último,
- > Aprobación de la Ley sobre la Violencia contra la Mujer y la familia, el 3 de Septiembre de 1998.

Este fortalecimiento puede verse con claridad en algunos avances a nivel de infraestructura, estructuración de relaciones con variados sectores a nivel nacional, etc., no así a través de la evolución de las asignaciones presupuestarias del CONAMU, que desde su fundación es como sigue:

#### PRESUPUESTO DEL CONAMU

Año	Presupuesto
1992	47.000.000
1993	54.985.541
1994	92.548.858
1995	69.835.472
1996	179.000.000
1997	219.800.000
1998	343.900.000
1999	438.500.000

Las anteriores son cifras nominales y pueden dar la sensación engañosa de un aumento sostenido, pero en términos reales, el presupuesto ha mantenido más o menos constante si consideramos el índice de precios al nivel del consumidor (IPC) en el lapso de funcionamiento del organismo reduciendo los efectos de la política de género en nuestro país. Como se sabe la inflación reduce considerablemente la capacidad adquisitiva de los recursos asignados.

Por otra parte la acción del CONAMU se ha enriquecido con el proceso de descentralización, pues se han firmado numerosos convenios con gobernaciones y alcaldías que le permiten ampliar su radio de acción y llevar la visión de género a muchos programas regionales y locales.

No se tiene la misma suerte con el Gabinete Social. La temporalidad del CONAMU y la falta de visión de género de los altos dirigentes gubernamentales del sector social, puede estar detrás de este fenómeno. Incluso es bueno señalar, que en los materiales que genera ese grupo de trabajos virtualmente son inexistentes las realizaciones del CONAMU a nivel nacional, regional y local. En la mayoría de ellos es inexistente cualquier mecanismo de género.

#### *F. Políticas y prácticas institucionales que afectan el acceso y la prestación de los servicios de acuerdo al género*

En nuestra opinión existen una serie de prácticas institucionales diversas que determinan la escasa eficiencia y eficacia de las políticas públicas dirigidas a las mujeres del país y especialmente a las más pobres, tanto a nivel rural como en los medios urbanos. Entre otras se destacan:

- > La descoordinación de los diferentes sectores que atienden los problemas de la pobreza.
- > La discontinuidad de las políticas públicas. Se dan modificaciones no bien sustentadas, obedeciendo a razones políticas y de grupos, cambios que ocurren en un mismo gobierno.
- > Escasa articulación entre las políticas económicas y las políticas sociales.

- > El retraso de las diferentes estadísticas y de los indicadores en cada una de las áreas que afectan a la población en condiciones de pobreza.
- > La ignorancia de los problemas de género en el manejo del fenómeno de la pobreza. La inexistencia o precariedad de datos por sexo agudizan este problema.
- > La focalización de los diferentes programas que atienden la pobreza no incluyen la variable género, perpetuando las condiciones de pobreza relativa mayor de mujeres jefas de familia en tales condiciones, y muy especialmente, de las mujeres muy jóvenes con familias a su cargo.
- > Las políticas en torno a los derechos sexuales y reproductivos son casi inexistentes en el país. Sólo ONGs con muy escasos recursos adelantan programas en esta temática.
- > No se han instrumentado a nivel de la Escuela Básica y la Secundaria, los programas de educación sexual para niñas y niños, y adolescentes. El embarazo desde edades tempranas, cada vez más tempranas, agrava la pobreza femenina, porque generalmente son sólo las muchachas la que llevan la carga del embarazo precoz y sus consecuencias. Los hombres que las embarazan, generalmente mayores que ellas, no asumen la responsabilidad de los hijos y mucho menos las de ellas, agravando su condición de pobreza y exclusión.

#### **IV. ANÁLISIS SISTÉMICO PARA UNA VISIÓN DEL GÉNERO FEMENINO EN LA POBREZA**

El presente capítulo tiene por objetivo establecer, a partir de un análisis sistémico del problema de la pobreza femenina, la secuencia adecuada de políticas públicas más eficiente para reducir la probabilidad de ser pobre por el hecho de ser mujer.

#### 4.1 DESCRIPCIÓN DEL MODELO

El modelo está basado sobre las herramientas más usuales del pensamiento sistémico, disciplina que comienza a gestarse como tal, a partir de la difusión en las ciencias sociales del lenguaje de simulación de Jay Forrester, inicialmente creado para la simulación de sistemas dinámicos ingenieriles (Termodinámica, hidráulica, eléctrica, etc.).

##### 4.1.1 Aspectos Generales

###### a) El Aspecto Dinámico

La característica más importante de los sistemas dinámicos, es el hecho de que las interrelaciones entre las partes integrantes del mismo tienen lugar en el tiempo. Esta última variable, nos permite poner en evidencia los mecanismos de retroalimentación presentes en el sistema estudiado. Ahora bien, ¿qué son mecanismos de retroalimentación? Se trata de aquellas interrelaciones del sistema, que permanecen ocultas sin antes haber tenido algún conocimiento de cómo el fenómeno pudiera comportarse en el tiempo, dependiendo de ciertas condiciones de partida. Una vez que la simulación es efectuada, el modelista tiene la posibilidad de comprender cuáles variables son cruciales para el control del sistema estudiado, con el objeto de conducirlo hacia determinados objetivos una vez que, mediante el mismo proceso de retroalimentación, se ha logrado comprender el sistema.

###### b) El Lenguaje de Forrester (LF)

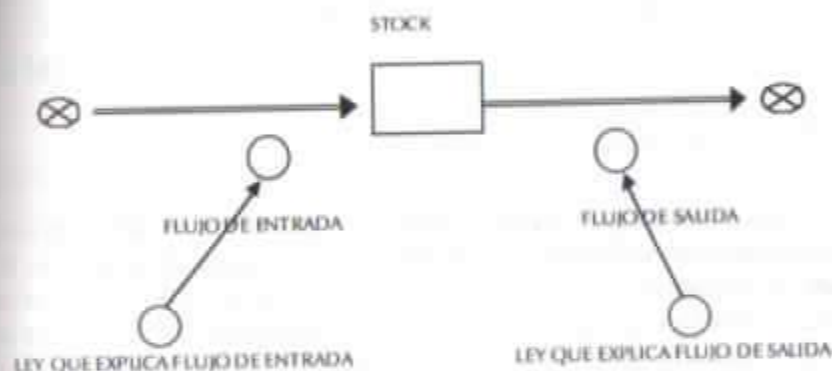
A principios de los años sesenta, existían diversos lenguajes que permitían plasmar de manera formal el planteamiento mental de los procesos dinámicos. Uno de los más utilizados desde entonces es el lenguaje ideado por Jay Forrester.

El lenguaje de Forrester consiste en la descomposición de los procesos dinámicos en la conexión adecuada de *variables de estado (stocks)* y *variables de cambio (flujos)*.<sup>1</sup>

##### Variables de Estado

Las variables de estado son aquellas que cambian a lo largo del tiempo por efecto de la dinámica interna del proceso. Las variables de estado expresan el resultado de una acción de acumular o drenar de los flujos que intervienen en el proceso.

##### Variables de Cambio

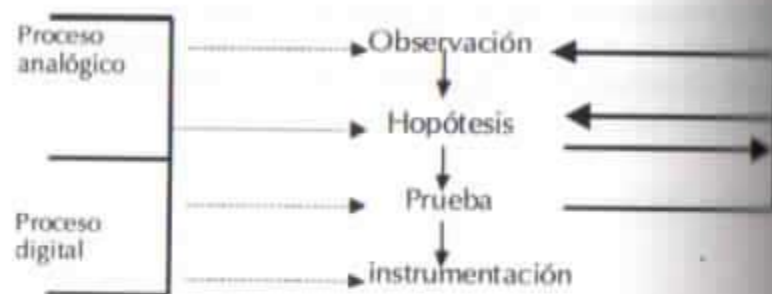


Las variables de cambio son aquellas que expresan la forma y magnitud asociadas a las variaciones de las variables de estado. Es decir, son los flujos del sistema.

#### 4.2 Del Modelo Mental al Modelo Formal

Al disponer de un lenguaje que nos permite plasmar el aspecto dinámico de los sistemas de manera formal (digital), se está en capacidad de hacer un seguimiento de la(s) cadena(s) causal(es) que explica(n) el aporte que las variables de cambio, o/y otras variables de estado realizan, para explicar la variación de las variables de cambio.

## 4.2.1 Metodología de aprendizaje



## 4.2.2 Los Submodelos

El modelo consiste en una variable de estado principal de índole cualitativa pero cuantificable. Esta variable registra el nivel de la pobreza femenina medida en un número índice. En este tipo de análisis no interesa tanto el nivel mismo de la variable en un momento determinado, sino su variabilidad ante cambios en el sistema. El sistema analizado está constituido por siete submodelos en los cuales se agrupan variables involucradas en cada caso.

## a) Sector Salud:

En el sector salud el aporte para la disminución o aumento de la pobreza femenina está dado por:

- El Acceso a la Salud y
- La Calidad de la Salud

## b) Sector Educación:

El sector educación agrupa a las variables:

- Acceso a la Educación
- La calidad de la Educación
- Capital Humano
- Analfabetismo Femenino
- Educación sexual y reproductiva

## c) Mercado de Trabajo

En el mercado de trabajo, las variables involucradas en el aumento o disminución de la pobreza femenina son:

- Empleo
- Salario femenino
- Salario de mercado
- Salario de apoyo
- Segregación laboral
- Reproducción de tareas naturalizadas
- Informalización laboral femenina
- Doble jornada de trabajo
- Diferenciación salarial
- Desempeño laboral
- Capacitación en áreas tradicionales

#### d) Factores Geo-Demográficos:

Entre los factores Geo-Demográficos encontramos:

- La edad
- El embarazo precoz
- La esperanza de vida femenina
- La pobreza de tercera edad
- La ruralidad
- La tasa de fertilidad

#### e) Sector Institucional

En el sector institucional, se incluyen las variables a partir de las cuales se puede caracterizar el estado del arte en cuanto a la postura oficial frente a la problemática de la pobreza femenina.

- La institucionalidad
- La visión de género en las políticas públicas

#### f) Direccionalidad del Proceso Económico

En este submodelo incluimos las variables que expresan la resultante de las acciones del empresario con sus decisiones de inversión, de las demandas de los trabajadores en materia de remuneración de la fuerza de trabajo, y de las políticas de distribución del Estado.

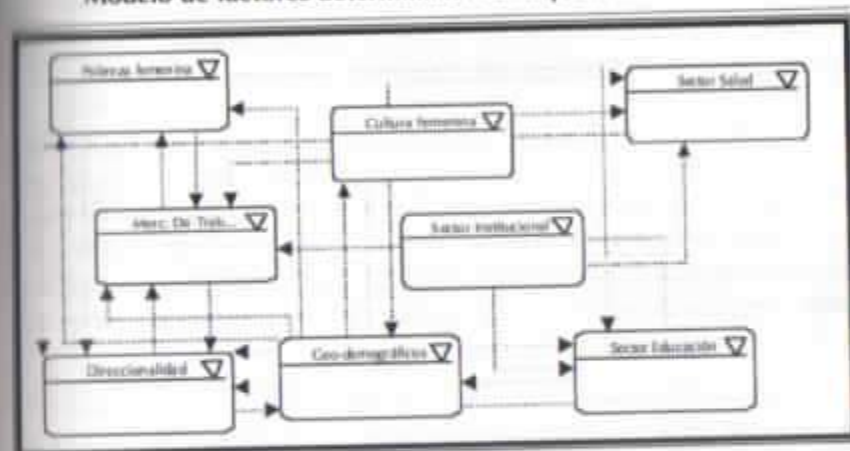
- El estrato Social
- La Inflación
- El nivel de Ingreso real
- Las Transferencias

#### g) Cultura y Familia:

Aquí incluiremos las variables que resumen la dimensión cultural del problema de la pobreza femenina.

- Aceptación del embarazo
- Desagregación familiar

#### Modelo de factores determinados de la pobreza femenina



#### 4.2.3 El Sistema de Interrelaciones:

Cuando se concibe el modelo formal, el desarrollo del mismo se hace modularmente estableciendo las rutas causales del fenómeno a través de un proceso de discusión entre los expertos de un equipo interdisciplinario enriqueciendo de esta manera la calidad del enfoque sistémico a la vez que se disminuye la probabilidad de un tratamiento sesgado de la problemática.

La pregunta inicial y con la cual se comienza a desarrollar el árbol de causalidades, es la que concierne a cuáles son los argumentos de una función de la pobreza femenina, es decir, la respuesta a la pregunta ¿de qué depende la pobreza femenina?

Posteriormente, el mismo proceder se repite con cada uno de los argumentos de la función inicial y se va avanzando en el nivel de complejidad hasta que se logran cubrir los aspectos más relevantes en el análisis de la pobreza femenina. A continuación se presenta el diagrama de interacciones entre las variables y submodelos del sistema analizado, con el objeto de ofrecer una vista aérea de la problemática y, en la próxima sección, se analizará detalladamente la causalidad del sistema en el camino hacia la elaboración de recomendaciones de política institucional.

#### 4.3 RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA INSTITUCIONAL: ANÁLISIS DE LOS BUCLES DEL SISTEMA

Existen dos maneras de intervenir en un sistema para lograr ciertos objetivos inherentes al funcionamiento del mismo. Por una parte, podemos actuar sintomáticamente induciendo el comportamiento de una determinada variable a través de las variables exógenas al sistema. Por la otra, podemos actuar sistémicamente, determinando cuáles son los nodos más sobrecargados del sistema para estudiar la posibilidad de intervenir sobre la causa sistémica del problema.

Adicionalmente, a partir del enfoque sistémico, se logra una mejor apreciación de la naturaleza del fenómeno y de los plazos requeridos para el logro de determinados objetivos sobre el comportamiento del sistema.

El análisis de bucles consiste en la determinación de los nodos de más densidad en las rutas causales cerradas (bucles) del sistema con el objeto de establecer una política eficiente para el control del fenómeno estudiado. Un nodo es una variable común en más de un bucle.

El sistema arrojó 43 rutas causales cerradas que parten de la pobreza femenina y regresan a ella.

De las 32 variables consideradas en el sistema, sólo 14 pertenecen a alguno de los 43 bucles del sistema. A continuación se presenta un cuadro que muestra las mencionadas variables acompañadas de la frecuencia con la cual aparecen en los bucles. Como es posible notar, la variable Embarazo precoz es la que aparece con mayor frecuencia (en 36 de los 43 bucles).

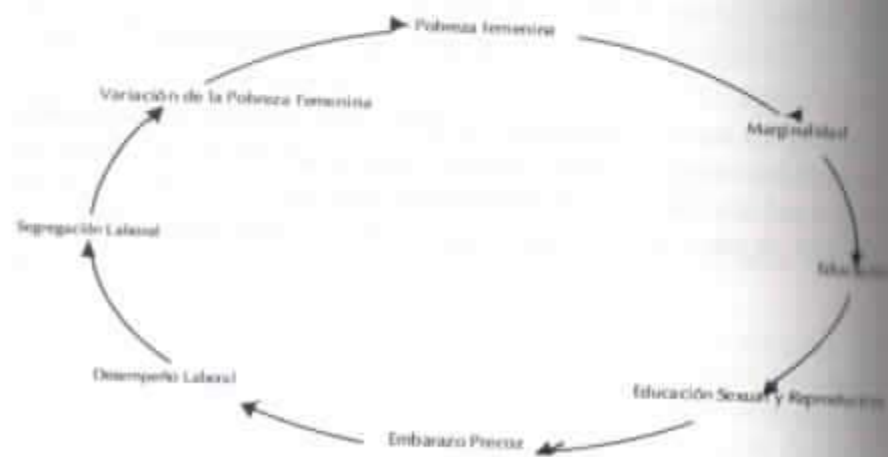
Un cuadro completo sobre la secuencia causal intrabucle de cada uno de los bucles se puede hallar en el apéndice 1 de este trabajo.

	SUBMODELO	VARIABLE	F
1	GEO-DEMOGRAFICO	Embarazo precoz	36
2	GEO-DEMOGRAFICO	Tasa de Fertilidad	30
3	DIRECCIONALIDAD	Estrato Social	30
4	DIRECCIONALIDAD	Nivel de Ingreso Real	30
5	MCDO DE TRABAJO	Segregación Laboral	29
6	EDUCACION	Acceso a la educación	21
7	CULTURA Y FAMILIA	Aceptación cultural del embarazo	18
8	EDUCACION	Capital Humano	16
9	MCDO DE TRABAJO	Diferenciación salarial	16
10	MCDO DE TRABAJO	Informalización Laboral Femenina	15
11	SALUD	Acceso a la salud	14
12	MCDO DE TRABAJO	Desempeño laboral	14
13	DIRECCIONALIDAD	Empleo	12
14	EDUCACION	Educación sexual reproductiva	6

Los 43 bucles representan las diversas maneras de cómo pueden transmitirse causalmente los elementos determinantes del sesgo hacia una mayor pobreza femenina. A continuación se presentan los bucles (tres bucles con 14 pasos causales) más entramados del sistema analizado.

SUBMODELO	VARIABLE	Bucles
EDUCACION	Acceso a la Educación	11
EDUCACION	Capital Humano	12
MCDO DE TRABAJO	Empleo	13
DIRECCIONALIDAD	Nivel de ingreso real	14
DIRECCIONALIDAD	Estrato social	15
GEO-DEMOGRAFICO	Tasa de fertilidad	16
GEO-DEMOGRAFICO	Embarazo precoz	17
MCDO DE TRABAJO	Desempeño laboral	18
MCDO DE TRABAJO	Segregación laboral	19
MCDO DE TRABAJO	Informalización laboral femenina	20
MCDO DE TRABAJO	Diferenciación salarial	21
	VARIACION POBREZA	22
	POBREZA FEMENINA	23
	MARGINALIDAD FEMENINA	24

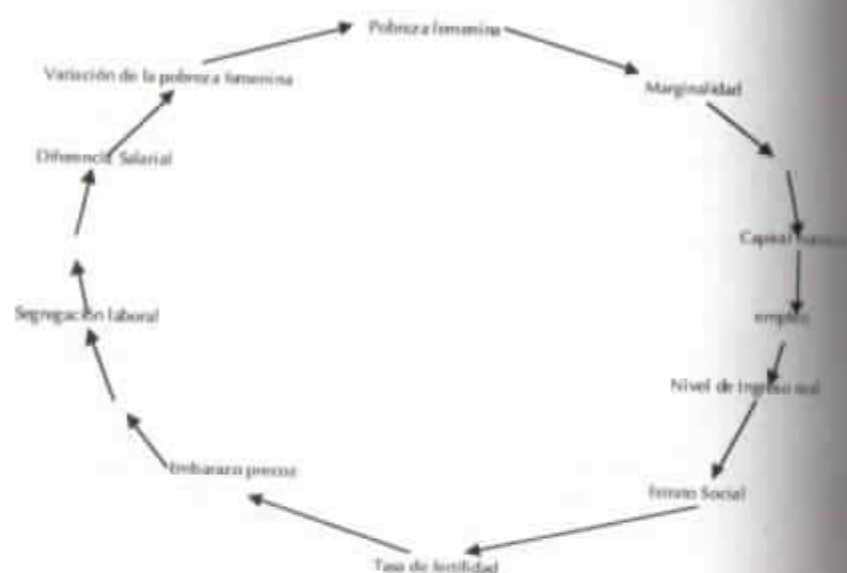
Esto significa que si la variable Embarazo precoz se elimina del sistema, desaparecerían 36 bucles simplificando considerablemente el problema. En otras palabras, si ese nodo del sistema se ataca consistentemente, disminuyendo su efecto, se estaría tomando la medida más eficiente para reducir el grado de la diferenciación debido al género en la pobreza. (Ver siguiente tabla)







### Bucle reproductor de la pobreza femenina (ejemplo 2)



Siguiendo al embarazo precoz, y muy vinculados a éste, están la Tasa de fertilidad, el estrato social y el ingreso real con una frecuencia de treinta bucles respectivamente.

En síntesis, tenemos que el problema de la pobreza femenina es ocasionado en alto grado por variables geo-demográficas y variables que tienen que ver con la direccionalidad del proceso económico, es decir, en este último caso, con la resultante de las acciones del empresariado con sus decisiones de inversión, de las demandas de los trabajadores en materia de remuneración de la fuerza de trabajo, y de las políticas de distribución del Estado. En este último ámbito, tenemos que las políticas que se instrumentan no son específicas para reducir el problema de la pobreza femenina sino que podrían enmarcarse dentro del cuerpo de políticas económicas del Estado, cuyos objetivos son de índole meramente económica. De modo que, una política económica exitosa tendrá efectos sobre el nivel general de pobreza, mas no sobre el hecho de que la probabilidad de ser pobre es ma-

yor en el sexo femenino debido a que este fenómeno es de naturaleza estructural. No se pretende sin embargo afirmar que una política económica es de naturaleza coyuntural. Al contrario, en la instancia de los procesos económicos se requiere un enfoque sistémico (estructural) para disminuir el riesgo del fracaso de la instrumentación de una política económica determinada. Sin embargo, las dimensiones de la estructura del proceso económico, abarcan especificidades cuya comprensión y control, pueden omitir interacciones con otros procesos, que tienen implicaciones económicas, pero cuyo origen está en otras instancias del proceso social.

De acuerdo a esto último, la política específica de reducción del sesgado peso de la pobreza femenina dentro de la pobreza total debe inscribirse dentro de las líneas de acción de los organismos competentes y con inherencia en las variables relevantes del caso.

De la lista de variables críticas, se desprende que la política debe vincular cuando menos a cuatro organismos públicos: el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) o el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) creado por la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer desde 1993 como ente descentralizado, pero que no ha sido instalado; el Ministerio de la Familia, en la coordinación del proyecto y los ministerios de Educación y Salud para lograr una acción conjunta (sistémica) en varios frentes, que parta de un proyecto común.

Un aspecto muy importante es el plazo asociado a la consecución de los objetivos trazados. En nuestro caso, el objetivo específico es reducir el componente femenino de la pobreza por considerar que éste es de mayor peso dentro de la pobreza total por razones inherentes a un sistema en el cual las relaciones causales pechan de manera sesgada al sexo femenino.

Otra consideración de relevancia es la visualización a priori del funcionamiento en sí de la política. En este sentido, es oportuno señalar que las políticas a diseñar tenderán a afectar los flujos reproductivos de la pobreza total (y no del stock vigente de pobreza <sup>22</sup>) concentrando su atención en aquellos aspectos vinculados a la condición femenina de la maternidad, que en condiciones de una alta tasa de embarazo precoz, se constituye en un mecanismo perverso de reproducción de la marginalidad, acen-

tuando el problema de la pobreza genérica. Por otra parte, debemos tener en cuenta que se trata de una política de mediano y largo plazo cuyo éxito dependerá de la sostenibilidad continuada de la misma. De aquí que el diseño de los programas de la política debe garantizar los recursos para el financiamiento de los mismos en el mediano y largo plazo. Si esta dimensión no es respetada, los recursos destinados a programas -sin la profundidad e intensidad adecuada- serán recursos utilizados en función de objetivos de dudoso cumplimiento.

Ahora bien, qué significa afectar los flujos reproductivos de la pobreza. Lo que se pretende lograr es disminuir el flujo de individuos que pasan a engrosar las filas de la pobreza extrema, atacando eficientemente el problema del embarazo precoz. Ya hemos visto que el embarazo precoz es el factor de mayor peso en la reproducción de la pobreza femenina. Es esta unión de cadenas causales ubicadas en todos los submodelos y por lo tanto un ataque eficiente al fenómeno, podrá ofrecer resultados en forma palpable en el mediano plazo.

#### 4.4 EL ARQUETIPO DE COMPORTAMIENTO DE LA POBREZA EXTREMA

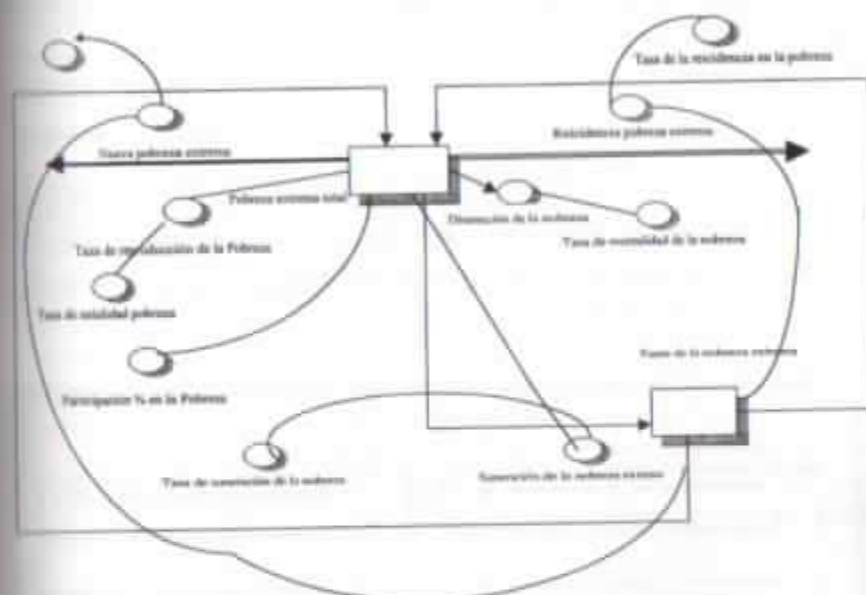
Una vez concluido el análisis sistémico, se precisa la simulación cuantitativa para la obtención de un conocimiento más cercano de las dimensiones alcanzables en materia de programas de reducción de la pobreza en general.

Para ellos son útiles los arquetipos de comportamiento. Es decir, versiones simplificadas del modelo analizado, que expresan la esencia del fenómeno de manera sencilla, e informan acerca de la disponibilidad mínima de información para obtener una simulación del fenómeno estudiado.

En el caso que nos ocupa, estamos interesados en conocer el comportamiento dinámico de la variable de nivel "Pobreza Extrema" en su dimensión de género. Es decir, el sentido y naturaleza de los flujos que alimentan y/o drenan el nivel de pobreza extrema por sexo.

Utilizando el lenguaje de Forrester, el arquetipo podría tomar la siguiente forma:

#### ARQUETIPO DEL COMPORTAMIENTO DINAMICO DE LA POBREZA EXTREMA



#### 4.5 LA PARAMETRIZACIÓN DEL ARQUETIPO

El próximo paso es ahondar en el aspecto cuantitativo del asunto. Es decir, dotar al arquetipo con información numérica de un caso específico para evaluar la capacidad del arquetipo reproduciendo el fenómeno de la pobreza extrema.

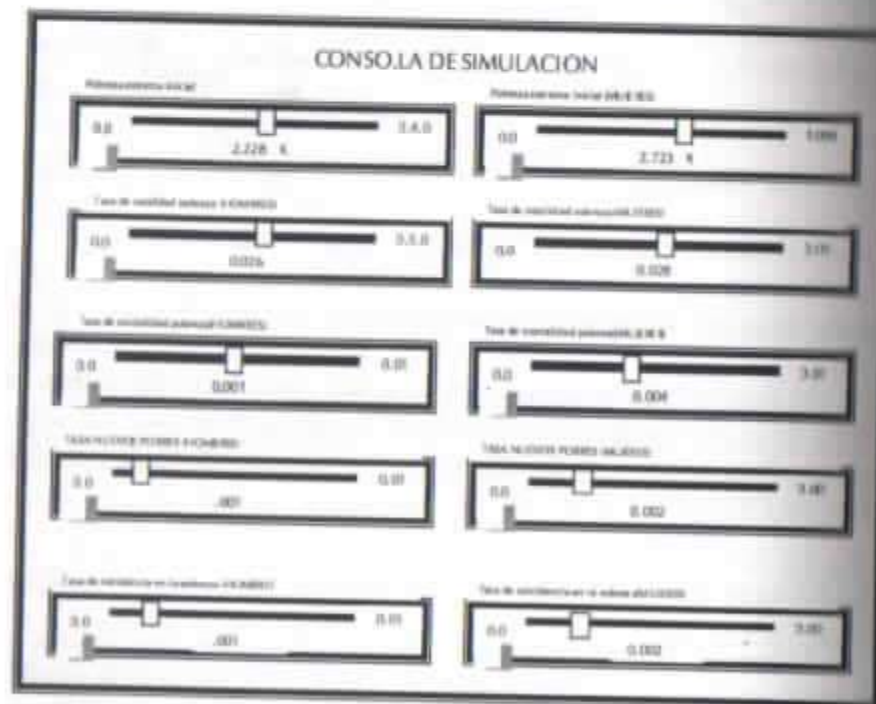
##### 4.5.1 Elementos Claves de la Parametrización

Valores iniciales de las variables de estado: En nuestro caso se trata de conocer los valores del nivel de la pobreza extrema al inicio de la simulación discriminado por género. Adicionalmente podría incluirse una discri-

minación regional que daría cuenta de la problemática urbana-rural del problema de la pobreza extrema.

Valores de los flujos que alimentan y/o drenan a la pobreza extrema (ver consola de simulación):

- Tasa de natalidad en la pobreza extrema (hombres y mujeres)
- Tasa de mortalidad en la pobreza extrema (hombres y mujeres)
- Tasa de superación de la pobreza extrema (hombres y mujeres)
- Tasa de reincidencia en la pobreza extrema (hombres y mujeres)
- Tasa de nuevos pobres provenientes de estratos superiores (hombres y mujeres).



Con el conocimiento de los flujos mencionados, estaremos en capacidad de obtener una visión cuantitativa de la dinámica de la pobreza extrema. Por otra parte, la consideración de que al influir la anterior lista de variables afectamos la evolución de la variable de estado pobreza extrema, nos da la posibilidad de obtener una idea precisa de cómo han de influir las políticas que se diseñen para controlar el sesgo hacia la feminización de la pobreza.<sup>3</sup>

Sin embargo, han habido algunas dificultades para la consecución de los datos requeridos en la parametrización del arquetipo por no haber tenido el acceso adecuado a los datos brutos de la Encuesta Nacional Presupuesto Familiar. Pensamos sin embargo, que en lo sucesivo el trabajo de análisis sistémico podrá servir de base para resaltar la importancia de la información requerida. Los números que sirvieron de alimento a las simulaciones aquí presentadas provienen de la consulta a expertos, de modo que los resultados deben considerarse preliminares. Cabe destacar sin embargo, que tal como se señaló al principio, la construcción de un arquetipo de simulación tiene importancia no sólo por el hecho de que permite hacer análisis retrospectivo, sino que adicionalmente ofrece una visión enriquecida con la perspectiva sistémica del fenómeno que revela facetas probablemente ocultas antes de la instrumentación del análisis.

A continuación se presenta un cuadro con los datos utilizados para las simulaciones que a continuación se presentan:

PARAMETROS DE LA SIMULACION	HOMBRES	MUJERES
Tasa de natalidad en la pobreza extrema	25.5	25.5
Tasa de mortalidad en la pobreza extrema	4.2	4.2
Tasa de superación de la pobreza extrema	1.5	1.0
Tasa de reincidencia en la pobreza extrema	1.7	1.8
Tasa de nuevos pobres provenientes del estrato superior	0.9	0.9
Tasas por cada mil		

## 4.6 RESULTADO DE LAS SIMULACIONES

Se realizaron tres simulaciones de diez años a partir de 1997, siendo a niveles diferentes de pobreza extrema por género. En primer lugar se consideró un supuesto de población inicial de 50% hombres y 50% mujeres de un total de 4'951.414 de individuos en situación de pobreza extrema. En segundo lugar se hizo el supuesto de una población inicial de 55% hombres<sup>3</sup> y 45% mujeres y, por último se consideró el supuesto de 45% hombres y 55% mujeres. Este último, representa para los expertos consultados el caso más cercano a la realidad.

PARA LOS TRES SUPUESTOS EVALUADOS LOS RESULTADOS FUERON LOS SIGUIENTES:

SUPUESTO 1		SUPUESTO 2		SUPUESTO 3				
Hombres	Mujeres	hombres	mujeres	Hombres	Mujeres			
1	2.475.707	2.475.707	1	2.228.136	2.723.278	1	2.723.278	2.238.136
2	2.535.203	2.543.931	2	2.282.679	2.792.487	2	2.787.727	2.291.211
3	2.595.878	2.613.527	3	2.338.302	2.873.108	3	2.853.454	2.355.181
4	2.657.756	2.684.522	4	2.395.025	2.935.170	4	2.920.487	2.421.214
5	2.760.861	2.756.946	5	2.452.872	3.008.705	5	2.988.850	2.488.184
6	2.785.218	2.830.830	6	2.511.865	3.083.742	6	3.058.571	2.556.493
7	2.850.852	2.906.203	7	2.572.027	3.160.314	7	3.129.678	2.626.171
8	2.917.789	2.983.097	8	2.633.382	3.238.451	8	3.202.197	2.697.217
9	2.986.056	3.061.544	9	2.695.953	3.318.187	9	3.276.158	2.769.771
10	3.053.678	3.141.576	10	2.759.766	3.399.555	10	3.351.590	2.843.741

Gráfico 1  
Pobreza extrema

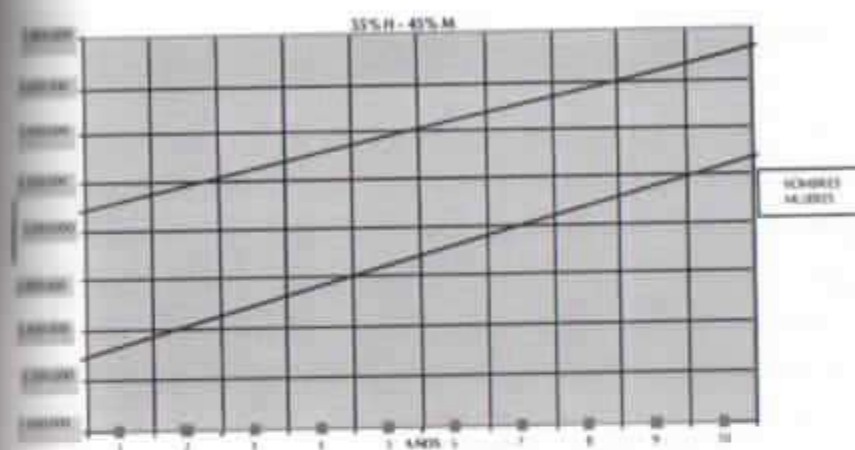
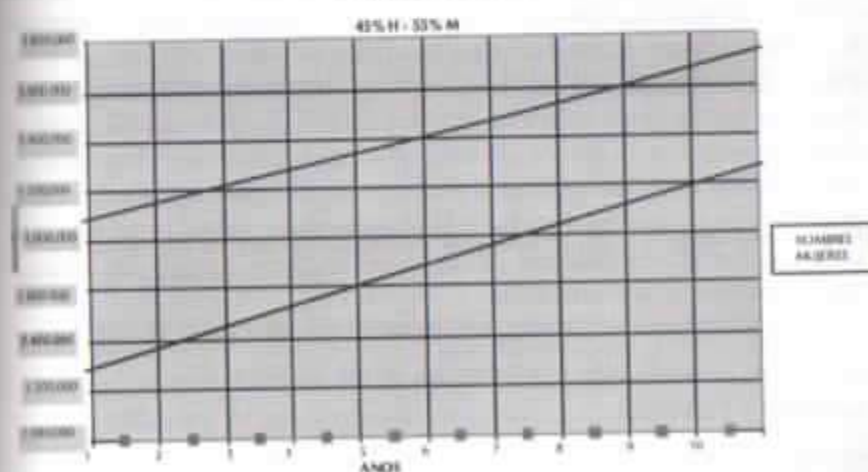
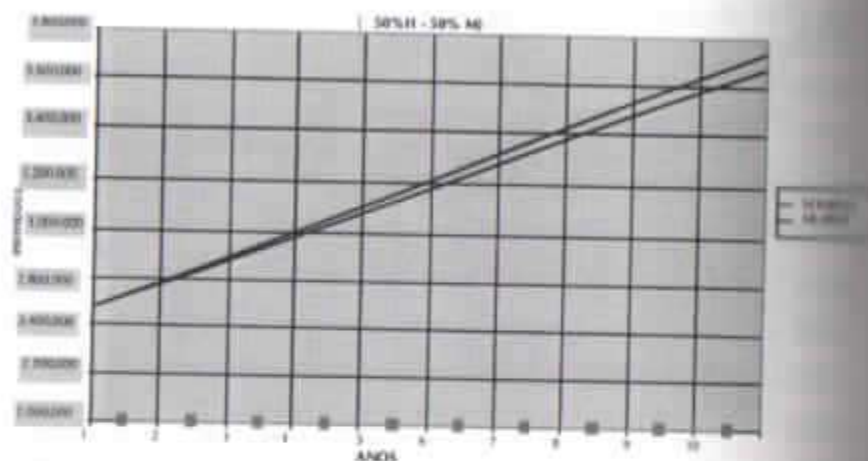


Gráfico 2  
Pobreza extrema



**Gráfico 3**  
*Pobreza extrema*



En los tres ejercicios de simulación hechos aquí, como puede observarse en los cuadros y gráficas que se corresponden con ellos, la llamada "feminización de la pobreza" termina por estar presente. Inexorablemente la pobreza femenina aumenta más que proporcionalmente, aún en el supuesto de menor número de mujeres entre los sectores más pobres. Creemos que esto exige la necesaria intervención de las políticas públicas, en forma continua, coordinada, de largo plazo y con los recursos suficientes para poder revertir esa tendencia presente en cualquier sociedad, pero de gran peso en la nuestra. Combatir la pobreza sin la visión de género aplicada a todos los mecanismos de ese arduo combate, contribuye a perpetuar el problema aquí estudiado.

#### V. POLÍTICAS SOCIALES ESPECÍFICAS Y SUS EFECTOS SOBRE GÉNERO Y POBREZA

En Venezuela hemos contado durante muchos años, pero especialmente desde que se instala la crisis -al agotarse el modelo de sustitución de

importaciones hacia finales de los sesentas-, con numerosos programas de atención directa a los requerimientos de la población más golpeada por la pobreza (Alvarado Chacín, 1993). En su discurso de toma de posesión, el 12 de marzo de 1979, el presidente Herrera Campins señaló que "Es justo que el Gobierno se ocupe preferentemente de los débiles, de los marginados, de los pobres", y, en consonancia, el VI Plan de la Nación se planteó "una estrategia de crecimiento con distribución del ingreso, priorizando los objetivos sociales y afinando objetivos económicos en función de aquéllos... la actuación del Estado propendería a la atención de las necesidades básicas de la población en materia de educación, salud y seguridad, vivienda, servicios públicos y nutrición" (p. 48). La política social del VII Plan, en sus cinco proyectos de acción incluyó de primero el de enfrentamiento a la pobreza crítica, para modificar las estructuras que la generaban y compensar o paliar sus efectos (p. 51).

Estos programas se siguieron haciendo básicamente para ofrecer "...asistencia especial a los niños, jóvenes, madres embarazadas y lactantes en las zonas más pobres del país, garantizando de esta forma un recurso humano dotado, mental y físicamente, para el futuro", tal como lo señalaba el VIII Plan de la Nación que presentó el Ejecutivo en 1990. Los eventos del 27 de febrero de 1989, llevaron al Gobierno de Carlos Andrés Pérez a formular lo que se llamó el Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (P.E.P.) que abarcó "desde transferencias directas de fondos a familias con niños en edad escolar, hasta un sistema especial de atención médica y entrega de alimentos para mujeres embarazadas y en etapa de lactancia, pasando por la promulgación de un sistema de seguro al desempleo" (p. 52-53).

Desde allí se inician cambios sustantivos para el área social, entre ellos cabe destacar (p. 53):

- Paso de una estrategia de subsidios generalizados a los focalizados.
- Aumento de la presencia de Ong's y de las comunidades en servicios y ejecución de los programas sociales.
- Fuerte impulso financiero para gastos de los programas sociales para enfrentar la situación de los más pobres producidos por la crisis.

- Siguen los programas "tradicionales" pero se priorizan los coyunturales de enfrentamiento a la pobreza durante la crisis.

Uno de los grandes avances de este período, fue que el VIII Plan de la Nación incluyó por primera vez en el área de proyectos estratégicos del sector social, para el Fortalecimiento Institucional y Promoción de la Participación de la Sociedad Civil, la creación del Consejo Nacional de la Mujer, conjuntamente con el Ministerio de Bienestar Social.

El centro de las acciones del P.E.P. eran los programas del área de nutrición y salud materno-infantil:

- Beca alimentaria
- PAMI
- Beca láctea
- Bono de cereales
- Vaso de leche escolar
- Lactovisoy.

#### Del área de educación preescolar y básica:

- Expansión preescolar
- Uniformes y útiles escolares
- Hogares de cuidado diario.

#### Del área de empleo e inversión social:

- Seguro de paro forzoso
- Inversión social local (PROINSOL)
- Promoción y apoyo a la economía popular.

A pesar de las convulsiones del período de transición entre el gobierno de Carlos Andrés Pérez y el del Dr. Caldera, la aplicación de los programas continuó.

En decreto N° 1360 de fecha 5 de junio de 1996, publicado en Gaceta N° 35977 del 10 de junio del mismo año, fue creada la COMISION NACIONAL PARA EL SEGUIMIENTO DEL COMPONENTE DE PROTECCION SOCIAL DE LA AGENDA VENEZUELA. Como se sabe, dicha Comisión haría el seguimiento al componente de protección social de dicha Agenda, al cual por su carácter compensatorio se le dio un carácter temporal, hasta el 30 de junio de 1998, que luego se prolonga hasta el 31 de diciembre de 1999, mediante el decreto N° 2.205 del 19 de noviembre de 1997, publicado en Gaceta Oficial del 10-12-97. Y está formada por 19 miembros principales que representan al Presidente de la República (1), quien la presidirá, al Congreso Nacional (7), Min. Defensa (1), Min. Familia (1), CORDIPLAN (1), OCEPRE (1), Consejo Nacional de la Alimentación, Fedecámaras (1), CTV (1), Conferencia Episcopal (1), Medios de Comunicación Social (1), Asociación de Gobernadores (1), Consejo Nacional de Alcaldes (1). CORDIPLAN y el Ministerio de la Familia son las instancias técnicas de apoyo, para que la Comisión recomiende criterios para elevar la eficiencia y eficacia de los programas señalados en el mismo decreto.

Los siguientes son los 14 programas desarrollados por el Componente Social de la Agenda Venezuela:

- 1) Subsidio Familiar
- 2) Alimentos Estratégicos
- 3) Alimentación Escolar
- 4) Merienda y Comedor Escolar
- 5) Uniformes y Útiles Escolares
- 6) Suministros de Medicamentos
- 7) Atención Materno Infantil
- 8) Materiales Médico-Quirúrgicos para ambulatorios
- 9) Hogares de Cuidado Diario y Multihogares
- 10) Pasaje Preferencial Estudiantil
- 11) Capacitación y Empleo Joven

- 12) Protección al Anciano
- 13) Fortalecimiento Social
- 14) Homologación e Incremento de los ingresos a los pensionados por vejez.

#### A. Programas sociales y su impacto redistributivo por género

Hemos encontrado grandes dificultades en la realización de una evaluación sobre los efectos -en relación a hombres y mujeres del país- de los diferentes programas que las políticas sociales han instrumentado. El obstáculo esencial sigue siendo que no se especifican por sexo los usuarios de los mismos, mucho menos los efectos que se esperan sobre cada grupo y ni siquiera los que realmente han tenido. Equivale a decir que no existe una visión de género en relación a esta temática.

Es muy reciente, y débil aún, la presencia del CONAMU en el sector social, aunque viene incorporándose al Gabinete Social, donde seguramente exigirán -como organismo- la aplicación de los indicadores de género. Ni siquiera la dramática realidad en que viven las mayorías femeninas en los sectores más pobres ha sensibilizado a los planificadores y ejecutores del mismo para que la problemática de género tiña sus acciones de combate a la pobreza y contribuir a erradicar a fondo el problema.

A todos los grupos que desarrollan programas del área social les hemos preguntado por sus acciones según se orienten a hombres y mujeres, y nos han señalado que existen numerosas mujeres que se benefician de ellas pero, ninguno ha precisado en cuánto, ni siquiera aproximadamente. También han estado conscientes en relación a que muchos de esos programas refuerzan el patrón de conducta aceptado socialmente como típicamente femenino.

No se busca en ninguno de dichos programas combinar la atención de las necesidades básicas de los grupos de mujeres pobres, con sus necesidades estratégicas de cambiar la subordinación en la cual están sumidas, las manifestaciones de violencia a las cuales son sometidas en lo familiar, laboral, cultural, políticamente, etc. La mayoría de dichos programas si-

guen viendo en hombres y mujeres los rasgos más tradicionales. La mujer es madre y cuidadora de la familia básicamente, a pesar del indetenible y creciente proceso de incorporación laboral, al cual la conducen, lo económico y lo histórico. Los hombres siguen como jefes de familia, aunque ni siquiera existan en los sectores de mayor pobreza.

Dentro del proceso de descentralización es muy difícil también analizar los efectos de los programas sociales según afecten a hombres y mujeres, a niños y niñas. No conocemos de documentos, diferentes a los del CONAMU, donde se señalen las actividades de los Consejos Regionales de la Mujer (COREMUS) y de las Casas de la Mujer, que existen en la mayoría de las regiones y en muchos casos conectadas con los gobiernos regionales y locales.

Tales organismos no aparecen como actores sociales de sus respectivas zonas, a pesar de que sabemos que en muchos Estados del país, ellos forman parte del área social de las Gobernaciones y/o Alcaldías. No podemos decir con seguridad si las redes sociales que está tratando de articular el sector social las incluye o no. La invisibilidad sigue siendo la norma. Esto es grave, porque, como se sabe, el llamado de protección social de la Agenda Venezuela busca frenar o compensar el deterioro violento en los niveles de vida de la mayoría de la población, y persigue generar "una red eficiente y sostenible, prestadora de servicios" (MIN. FLIA., 1997, p. 72) y si no se precisa el peso de las mujeres allí, nos diluimos en programas absolutamente tradicionales de apoyo a las madres, que no contribuyen a resolver sino a paliar los graves problemas que viven las mujeres pobres del país en un serie de aspectos que van más allá de la maternidad y la familia, restringiendo sus oportunidades.

#### B. Programas sociales orientados a jefes de hogares, Subsídios familiares y Otros programas para mujeres y niños/as

Con respecto a estos puntos, como no se diferencia por sexos en los programas generalmente, no podemos especificar lo relativo a género. Es evidente que la condición de pobreza y de pobreza extrema se hubiera agravado considerablemente de no ser por el vasto programa de hogares

de cuidado diario y multihogares, del PAMI, del subsidio familiar y en general de todos los programas sociales instrumentados en la Agenda Venezuela.

En materia de nutrición, la mayoría de los programas tienen su componente al respecto, cabe destacar por el volumen de la población atendida, los siguientes programas: especial de meriendas (PEM), el alimentario escolar (PAE), los comedores populares e industriales, que pasa de 3.2 millones de personas atendidas por el INN, y el PROAL, que pasa de 4 millones y es manejado por el MAC.

Estos programas están orientados a los pobres, y las jefas de hogar en esos sectores constituyen el 65%. Está claro el amplio beneficio de la política social de carácter compensatorio.

Ver anexos sobre los principales programas que benefician a las mujeres pobres.

### C. Análisis de incidencia-eficiencia de las políticas y los organismos

También aquí tropezamos con la falta de datos discriminados por sexo para poder determinar el grado de acceso y/o exclusión en la aplicación de los programas orientados a combatir la pobreza. Lo mismo se puede decir con respecto a la eficiencia. No podemos, sin datos por sexo, precisar la cobertura, las filtraciones, y el acierto en la determinación de la población objetivo, así como la oportunidad con que llegan los productos de los programas.

Respecto al costo real anual de algunos programas por beneficiario, el resultado fue en programas especialmente orientados hacia las mujeres pobres, hasta abril de 1998 el siguiente:

Fortalecimiento social	16.000.000
Capacitación y empleo joven	203.000
Pensiones por vejez	168.000
PAMI	152.000
Hogares y Multihogares	136.000
Protección al anciano	72'000
Subsidio Familiar	58.000
Alimentación escolar	36.000
Merienda y comedores escolares	26.000
Dotación de Uniformes	16.000
Pasaje estudiantil	12.000
PROAL	5.800

La fuente consultada (CORDIPLAN), observa que los dos programas que mantuvieron equilibrados el costo teórico por beneficiario y el mismo costo real por beneficiario fueron: protección al anciano y alimentación escolar.

Con respecto a la eficiencia, observa CORDIPLAN que el índice de impacto teórico, o índice de impacto esperado, que es la relación entre la población meta y la población objetivo, el resultado fue el siguiente:

Subsidio familiar	0.92
Dotación de uniformes	0.88
Materiales Médico Quirúrgicos	0.80
Pensionados por vejez	0.74
Capacitación y empleo joven	0.59
Alimentario estratégico	0.52
Pasaje estudiantil	0.47
Alimentación escolar	0.33
Merienda y comedores escolares	0.30
SUMED	0.30
Hogares y multihogares	0.20

FUENTE: CORDIPLAN, abril 1998, Ejecución presupuestaria, física e indicadores de los Programas Sociales de la Agenda Venezuela. Caracas 1997.



Es de destacar que la desviación del índice del impacto real con respecto al de impacto teórico, arroja aproximadamente en un 50% de los casos una desviación hacia la baja, no muy significativa.

## VI. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS ASPECTOS MÁS DESTACADOS QUE AFECTAN EL ACCESO A LOS MERCADOS Y SERVICIOS BÁSICOS DE HOMBRES Y MUJERES EN VENEZUELA (CON ÉNFASIS EN LA MUJER POBRE)

### 1) LOS MERCADOS DE TRABAJO, CRÉDITO, VIVIENDA, ETC.

Ocupémonos de los mercados de trabajo, en los cuales señalaremos las tendencias más destacadas que se desprenden de la data que va en los anexos. En términos absolutos la población de 15 años y más en la población económicamente activa (PEA) ascendía en el primer semestre de 1998, a un gran total de 14'950.897 personas, de las cuales 7'469.334 (49.96% son hombres), y 7'481.563 (50.04% son mujeres). Del total de la PEA, un 7.20% son analfabetos, repartidos por sexo en las siguientes proporciones: 3.06% hombres y 4.15% mujeres. A pesar de la reducción en el analfabetismo, siguen siendo las mujeres mayoría en este grupo. Ese fenómeno es mayor en el grupo de quehaceres del hogar (2.53% del total) y fuera de la fuerza de trabajo (3.17%).

En relación a los trabajadores sin ningún nivel (1.17 de la PEA), 0.60% (varones) y 0.57% (mujeres), entre las mujeres, del total de quehaceres del hogar, 0.33% y de las que están fuera de la PEA 0.40%.

Del total de técnicos superiores y de universitarios en la PEA, el 6.41% son varones y el 7.54% mujeres, una diferencia significativa.

En relación a la informalidad laboral, cuyo monto total es de 4'147.401 personas, el 65.43% son varones y el 34.57% son mujeres. Predominando en número al igual que en los hombres el grupo comprendido entre 25 y 44 años de edad y entre 45 y 64. Es importante destacar que la informalidad es dentro del sector de jóvenes (15 a 24) 2.37% veces mayor en los hombres que en las mujeres.

En relación a los ingresos que perciben los diferentes grupos de trabajo según el género, puede percibirse fácilmente, en los cuadros insertos en el anexo estadístico, que la tendencia constante es a que en las categorías de empleo mejor remuneradas tanto del sector formal como del informal, prevalecen los hombres y en las de más baja remuneración están las mujeres. Dichas categorías van desde profesionales y técnicos, gerentes, empleados de oficina, hasta los empleos en ocupaciones por cuenta propia no profesional y los trabajadores de los servicios. Por ejemplo, en los trabajadores por cuenta propia, entre los que ganan hasta Bs. 75.000 predominan ampliamente las mujeres, sobre todo en vendedores, y servicios.

Sin embargo, entre los profesionales y técnicos mal remunerados, Bs. 75.000 o menos, ambos géneros se equiparan. Desde luego que entre los patronos las mujeres juegan un papel muy limitado en todas las categorías de ingreso, incluso en aquellos cuyo ingreso llega sólo a los 70.000 bolívares. Por eso no es tarea fácil identificar a las llamadas mujeres emprendedoras, aún siendo jefas de hogares pobres, que generan ingresos mediante actividades muy variadas a nivel mercantil.

Todavía con relación al ingreso cabe destacar (cuadro 20 del anexo), que después de sobrepasada la clase estadística superior a los 500.000 bolívares (\$ 1.000 para el momento), no existen prácticamente mujeres, es de apenas 0.2% en el grupo de ingresos entre 500.000 y 650.000, y de 0.1% en la clase comprendida entre 650.000 y 800.000 bolívares. De allí en adelante es cero.

Es bueno que señalemos, que para ambos géneros, es significativa la cantidad de personas que está por debajo del salario mínimo de Bs. 100.000 al mes. En mujeres el 18% y en hombres el 25%, porque entre los empleados y obreros en actividades no agrícolas de la PEA, predominan los hombres.

Esta distribución asimétrica desde el punto de vista de género, es consecuencia de la segregación laboral que sufren las mujeres, que como se ve en los cuadros 16, 16-A, 18 y 18-A, están ubicadas mayoritariamente en actividades de baja remuneración, poca calificación y poco protegidas socialmente. La excepción está dada por el grupo de gerentes administra-

dores y directores, donde hay 15% más de mujeres que de hombres, pero como ya señalamos la diferencia se da a nivel de ingresos.

Las mujeres predominan en el servicio doméstico (93.9%), fabricación de prendas de vestir (84.1%), instrucción pública (74.1%), servicios sociales y otros comunales anexos (73.3%), servicios médicos y odontológicos (70.3%) y así, en orden decreciente hasta establecimientos financieros donde representan el 51%.

En el sector rural, la dotación de tierras y la regularización de títulos de propiedad por parte del Instituto Agrario Nacional (IAN) favorece también ampliamente al sector masculino como puede verse en las estadísticas anexas. Esto tiene mucha importancia para el tema que nos ocupa, porque en las comunidades campesinas e indígenas la tierra sigue siendo el principal factor de la producción.

Como se muestra en el Plan Nacional de la Mujer, la tendencia de la población femenina rural es a disminuir. Sólo el 6.7% representa la población rural femenina. Pero en relación al tema de la pobreza, es muy pertinente analizar las condiciones de vida de ese sector, que al lado de hombres campesinos e indígenas conforman el sector de los más pobres del país.

#### *A. Acceso a servicios públicos: educación, salud, saneamiento, agua, seguridad jurídica*

En Venezuela la probabilidad de asistir a la escuela según edad, zona rural o urbana e ingresos familiares per cápita, en una muestra poblacional de 6 a 15 años, estimada para 1990 y 1995 (según el modelo Logit de regresión logística acumulativa), con base en datos de la ENH, indica que para el 90, en los estratos etarios seleccionados (7,52 años; 10,36 y 13,88), la probabilidad de asistencia escolar es mayor, sistemáticamente, en las niñas que en los niños, y la misma probabilidad se sostiene para 1995. En cuanto a la pobreza extrema y crítica, con muy pocas excepciones se observa la misma distribución favorable a las niñas en materia de asistencia escolar, lo que se acentúa en el medio urbano (Véase anexo B, IESA, 98).

A nivel universitario, en el primer semestre de 1998, la Universidad Central de Venezuela, del total de inscritos (2.751), el 57.8% fueron del sexo femenino y 42.2% masculino. En cuanto a la demanda nacional de educación superior para 1996 (209.711) 60.83% de los demandantes era femenino y 39.17% masculino. Y respecto a los alumnos asignados a nivel nacional, para ese mismo año (57.402) el 60.51% eran mujeres y el 39.49% hombres (Datos Secretaría/UCV).

La demanda y los asignados por nivel socioeconómico y por sexo, en la educación universitaria para el proceso 1997, arroja los siguientes resultados que resumimos de datos del CNU/OPSU:

- Según el nivel socioeconómico, de un total de demandantes de 101.654, el 35.12% era masculino y el 52.37% femenino. De este total, un 10% pertenecía a las clases obrera y marginal en el sexo masculino, y un 18% al sexo femenino.
- Respecto a los asignados de un gran total de 17.483, para el mismo año 97, un 33.09% era del sexo masculino mientras que un 51.70% lo era del femenino.
- Los asignados pertenecientes al sector obrero y marginal fueron menos del 8% en masculino y poco más del 14% en el femenino.
- Respecto a la profesión del jefe de familia, la misma demanda se distribuyó de la siguiente manera: obreros no especializados, 2.72% masculino y 5.22% femenino. En las categorías superiores (universitario, ejecutivo, técnico, empleado y obrero especializado), representaron un poco más del 31% masculino y casi 46% femenino.
- Respecto del nivel de instrucción de la madre, que va de analfabeta hasta universitaria, respecto al primero fue de 0.80% del sexo masculino y 1.41% del sexo femenino. De los que completaron primaria, menos del 10% fueron masculinos y casi 18% femenino. Vale la pena notar que en todas las otras categorías la demanda femenina supera a la masculina.
- Según la fuente del ingreso familiar (herencia/inversiones en empresas, honorarios profesionales, sueldos, salarios, ingresos ocasionales), los de fuente ocasional de ingresos montaron a 2% entre los hombres y a

3.3% de mujeres. También aquí, en todas las categorías las mujeres superan a los hombres, salvo en los sectores empresariales donde se igualan los porcentajes (1.43%).

- Respeto a la condición de alojamiento (lujoso, espacioso, reducido, con condiciones sanitarias normales, pequeño con condiciones deficientes, y las muy deficientes): las dos últimas categorías suman 4.5% entre los hombres y 7.6% entre las mujeres. También en las demás categorías las mujeres superan a los hombres salvo en los de alojamiento lujoso donde los hombres superan levemente a las mujeres (1.42% vs. 1.35%).
- Respecto a la distribución del ingreso familiar (menos de Bs. 30.000 corrientes a 91.000 y más): los de menos de Bs. 30.000 al mes representaban 10% entre los hombres y casi 20% entre las mujeres. En las demás categorías percentiles (dobles deciles), las mujeres también superan a los hombres pero en una proporción decreciente hasta casi nivelarse en el tope de esta escala. Lo cual pareciera indicar que en las escalas más bajas de ingreso la mujer demanda más acceso a la educación superior, acercándose en el tope. Esa tendencia también se mantiene en los alumnos asignados.

En materia de salud, la crisis vivida por el país ha contribuido al deterioro de una serie de indicadores. Ha aumentado el número de mujeres en edad reproductiva que vive en condiciones de pobreza y de pobreza extrema, provocando un aumento del embarazo precoz, aumento de la desnutrición, de la violencia intrafamiliar, etc. La mortalidad materna que era entre 1989-91 de 58.6% por cien nacidos vivos registrados, pasó del 92-94 a 61.8%, en el 95 a 62.2%, y entre 1989-1995 fue de 60.4%. La cobertura prenatal fue de sólo el 33.70% para el año 95 y (la) cobertura puerperal de 33.15% y un 25.79% de los embarazos ocurren en mujeres adolescentes con mayor riesgo para su salud" (CONAMU, Plan, 1998, p. 48).

En materia de legislación y seguridad jurídica, el Plan de la Mujer señala que "la situación de inferioridad social que parece condicionar el tratamiento de la mujer en el marco legislativo y la falta de voluntad política para legislar sobre el tema mujer tiene sus efectos en el ejercicio del reclamo de sus derechos por parte de la mujer que es afectada individual, so-

cial, física, psicológica y económicamente, así como en la victimización de la mujer en mayor proporción que del hombre.

Esta realidad se profundiza cuando se considera la población femenina que conforma los estratos sociales en situación de pobreza, quienes no sólo enfrentan la ausencia de recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, sino que además adolecen de oportunidades para participar en los beneficios sociales, entre los cuales destaca como esencial la atención de sus necesidades legales, debido a que nuestro sistema judicial está asentado sólidamente sobre la onerosidad" (CONAMU, Plan, p. 70).

En general la situación de acceso a la justicia es dramática en Venezuela tanto para los hombres como para las mujeres, para no hablar de las características dantescas del sistema carcelario venezolano, que tienen que sufrir los y las que pasan por él. En el caso del sector femenino, a esto se agrega, como también lo señala el Plan: "la desinformación de la mujer en relación a sus derechos y las alternativas y formas de ejercerlos, el costo del proceso de administración de justicia, la falta de instalaciones para la asistencia jurídica, la falta de credibilidad de la mujer en la administración de justicia, la falta de representatividad de la mujer en el área legislativa y la poca participación de la mujer en la gerencia política del Estado".

En relación a la población penal femenina, unas 1.194 mujeres en total para enero de 1997, la mayoría espera una decisión judicial, sólo 1.6% son penadas. Por otra parte, algunas conquistas legales como las visitas íntimas y poder albergar a los hijos menores, generalmente no son respetadas.

#### B. Acceso a otros servicios

Servicios como acceso a la vivienda, propia o alquilada, electricidad, agua, saneamiento ambiental, etc., tratados en otro capítulo de este proyecto, no pueden ser estudiados por la misma falta de información discriminada por sexo, que ya hemos señalado en otros puntos de este trabajo. Generalmente estos indicadores se dan en función de la población, sin discriminar por sexo y mucho menos analizar según la visión de género.

## VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

### 1) A PARTIR DEL ABORDAJE SISTÉMICO DEL PROBLEMA DE LA FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA SE ENUMERAN LAS SIGUIENTES CONCLUSIONES:

- El fenómeno de la feminización de la pobreza es un proceso dinámico y, por lo tanto debe ser tratado como tal.
- La dinámica de la feminización de la pobreza debe ser entendida como una consecuencia sistémica.
- El problema de la feminización de la pobreza se halla fundamentalmente en los flujos reproductivos de la pobreza extrema.
- Como consecuencia de lo anterior, las políticas de reducción del grado de feminización de la pobreza deben ser dirigidas hacia el control de los flujos reproductivos de la pobreza extrema.
- La causa más importante en la reproducción de la pobreza extrema es el embarazo precoz.
- Dentro de la pobreza extrema, la causa más importante en la feminización de la pobreza es el embarazo precoz.
- Como consecuencia de las dos últimas, se desprende que la política más eficiente es la de reducir (controlar) esta variable en el tiempo.
- Igualmente se señala que las políticas deben ser sostenibles en el tiempo porque de lo contrario pierden rápidamente su efecto, este último en los flujos reproductivos de la pobreza extrema.
- Las políticas públicas dirigidas a la reducción del grado de feminización de la pobreza, deben ser concebidas sobre horizontes temporales de mediano y largo plazo.
- Las políticas públicas dirigidas a la reducción del grado de feminización de la pobreza deben ser concebidas en el marco de programas de acción mixta con la participación del Ministerio de la Familia, en la coordinación del proyecto los ministerios de Educación y Salud para

lograr una acción conjunta (sistémica) en varios frentes, que parta de un proyecto común y del Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) o el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) creado por la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer desde 1993 como ente descentralizado, pero que no ha sido instalado.

- La feminización de la pobreza es una consecuencia de mayores tasas de reincidencia en la pobreza extrema en las mujeres que en los hombres.
- La feminización de la pobreza es una consecuencia de mayores tasas de incorporación de nuevos pobres extremos provenientes de estratos superiores en las mujeres que en los hombres.
- La feminización de la pobreza es una consecuencia de menores tasas de superación de la pobreza extrema en las mujeres que en los hombres.
- Adicionalmente, el hecho de que se verifica una mayor esperanza de vida femenina para las mujeres se constituye en un factor de feminización de la pobreza.
- Para obtener cifras confiables del aspecto dinámico de la feminización de la pobreza es preciso conocer, además de las tasas de natalidad y mortalidad por sexo, las tasas de superación y reincidencia en la pobreza extrema. Así como también, la tasa de incorporación de nuevos pobres provenientes de estratos superiores. Este último aspecto implica su consideración en la estructura de las encuestas actuales.

### 2) OTRAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

- Del análisis incidencia-eficiencia en relación a los programas sociales de la Agenda Venezuela puede concluirse, por vía de inferencia, que las mujeres pobres se han beneficiado de modo muy importante, ya que la feminización de la pobreza es una realidad que hemos demostrado en esta investigación.

- Es de imperiosa necesidad resolver definitivamente las insuficiencias de la información estadística por sexo en Venezuela, que permita comprobar las inferencias hipotético-deductivas por vía de las evidencias empíricas, en materia de análisis de género. Especialmente para garantizar en materia de pobreza, calidad de vida, oportunidades, empleo, salud, educación, acceso a los servicios básicos, etc., una mayor eficiencia y eficacia de las políticas públicas.
- Instalar de inmediato el INAMU y cobrar presencia en el Gabinete Social.
- Coordinar acciones entre organismos que atienden pobreza y género.
- Garantizar la continuidad de los programas y políticas en favor de la equidad de género.
- Garantizar el desarrollo de un banco de datos por género en todas las áreas que tienen que ver con el área socio-económica y cultural.
- Incrementar la noción de género en los diferentes sectores del Poder Público.
- Afinar la variable género en la política social, en todos y cada uno de sus programas, proyectos y acciones.
- Fortalecer el trabajo en derechos sexuales y reproductivos y la equidad de género.
- Establecer programas orientados a las jefas de familia de menores ingresos.
- Instrumentar mecanismos para garantizar la eficacia de los programas de educación sexual con participación de alumnos, comunidad y maestras/os.
- Darle a la prevención del embarazo precoz la significación que tiene en el contexto de la pobreza.
- Impulsar la necesidad de articular la política económica con la visión de género, porque sus decisiones pueden mejorar el ingreso de la sociedad pero no de sus mujeres, perpetuando la tendencia a feminizar la pobreza.

## VIII. ANEXOS

- a) Tablas del N° 1 al N° 24.6.
- b) Gráficos y Diagramas.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, Rosario

- 1997 "El maternalismo en las políticas sociales"; *Ediciones de las Mujeres* N° 25; Isis Internacional, Santiago, pp. 87-100.

Anderson, Jeanine

- 1994 *Feminización de la pobreza*; Red Entre Mujeres Diálogo Sur-Norte; Lima-Perú.

Arriagada, Irma

- 1997 *Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo*; Naciones Unidas/CEPAL, *Serie Políticas Sociales* 21; Santiago de Chile, 51 pp.

Banco Mundial

- 1998 *Análisis de Hechos y Características de la Oferta de la Mano de Obra en Venezuela: ¿Qué se puede hacer para mejorar los resultados?* 30 de junio Informe N° 17901-VE, preparado por Fretes V et al. Dirección Subregional para Colombia, Ecuador y Venezuela.

Banco Mundial/PNUD

- 1998 *Alianzas para la reducción de la pobreza. Experiencias exitosas en JAMAICA*; Impresos Barro, Caracas-Venezuela, junio 138 pp.
- 1998 *Alianzas para la reducción de la pobreza. Experiencias exitosas en Venezuela*; Impresos Barro, C.A.; Caracas, junio de 1998, 242 pp.

Buvinic, Mayra

- 1998 "Mujeres en la pobreza: un problema global"; *Foreign Policy/Global*, pp. 28-34. Enero.

Cartaya, Vanessa; González, Ginette; García, Gabriela; y Dávila, Alicia

- 1993 *Alternativas No Convencionales de Prestación de Servicios de Seguridad Social en el Área Metropolitana*; CIES/ILDIS, Caracas, octubre. 113 pp.

Carrasco, Cristina; Alabart, Anna; Mayordomo, Maribel; Montagut, Teresa

- 1997 *Mujeres, trabajos y políticas sociales: una aproximación al caso español*; Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales/Instituto de la Mujer, España. 240 pp.

Castañeda, Nora y Avila, Calixto I

- 1998 "Venezuela dos dimensiones: salud y género" en *Control Ciudadano* N° 2. Montevideo-Uruguay.

Cockburn, Cynthia

- 1996 *Strategies for Gender Democracy Women and the European social dialogue*; European Commission, Luxembourg, 105 pp.

Commission of the European Communities/Directorate-General for employment, industrial relations and social affairs

- 1993 SOCIAL EUROPE. *Occupational segregation of women and men in the European Community*; Supplement 3/93. Luxembourg, 148 pp.

Commission des Communautés Europeennes

- 1995 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur l'intégration des questions de genre dans la Coopération au Développement; Bruxelles, 18-9. COM (%) 423 final. 17 pp.

Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU); VENEZUELA.

- 1997 *Informe Nacional presentado en la IV Conferencia Mundial de la Mujer "Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz"*. Actualizado al mes de agosto de 1997 Con base en el Sistema de Indicadores para el seguimiento del Tema 18 del Plan de Acción de la I Cumbre de las Américas. Caracas-Venezuela; 28 de agosto. 127 pp.

CONAMU/a/c Vargas, Carmen de Lourdes

- 1997 Informe Final Sub Comisión "Mujer y Estadísticas" Incorporación del Enfoque de Género en las Estadísticas Nacionales. *Hacia la equidad en las relaciones de género*; mimeo. Caracas, 10-12.

República de Venezuela/Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República/Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU)

- 1998 *Condición de la Mujer en las Américas*, Capítulo Venezuela. Caracas-Venezuela, enero de 1998. 32 pp.

Presidencia de la República/Ministerio de la Secretaría de la Presidencia/Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU)

- 1997 Estudio Regional de las Oficinas o Instancias Nacionales de la Mujer (Respuesta a cuestionario del BID/*Unidad de la Mujer en Desarrollo*, 1997); Caracas-Venezuela, diciembre. 16 pp.

Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU)

- 1998 *Plan Nacional de la Mujer 1998-2003*; Caracas-Venezuela, marco de 1998; 163 pp.

CONAMU/Comisión Asesora Mujer Rural e Indígena

- 1998 *Presentación del área en Plan Nacional de la Mujer 1998-2003*. Caracas.

Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU)/CEDAW, Venezuela.

- 1998 *III Informe Periódico 1987-1995*. Examinado en enero de 1997; Talleres Tipográficos Norte C.A., Caracas. Enero, 169 pp.

Centro de Investigación, Divulgación, Estudios y Análisis del Sector Informal (CI-DEAS)

- 1994 Recopilación Documento Base y Conclusiones del Seminario *El Comercio Informal Problemas y Soluciones*; Caracas, Parque Central 12 y 13 de julio. 73 pp.

Código Civil,

- 1982 Eduven, Caracas. 325 pp.

## CORDIPLAN; VENEZUELA

- 1997 *Salud Sexual y Reproductiva de las y los adolescentes*. Informe de país (sujeto a revisión). Caracas, octubre. 29 pp.

Chamberlain, Christopher H.

- s/f *Guía Ciudadana sobre Género y el Banco Mundial*.

European Commission/Dir.

- 1996 Gral. for employment, industrial relations and social affairs. SOCIAL EUROPE. *Strategies for gender democracy: Women and the European social dialogue*; Supplement 4/95. Luxembourg.
- 1994 Gral. for emp., ind. rel. and soc. Affairs; SOCIAL EUROPE. *Wage determination and sex segregation in employment in the European Community*; Supplement 4/94. Luxembourg. 269 pp.

Bank Information Center

- 1996 Washington, septiembre. 139 pp.

David, Natacha

- 1996 *Un mundo aparte La mujer y la Economía Mundial*; CIOSL, 8 de marzo. 69 pp.

Dehollain, Paulina y Pérez Schael, Irene

- 1991 *Venezuela desnutrida hacia el 2000*; Colección Trópicos Alfadil Ediciones, Caracas-Venezuela, febrero. 114 pp.

De Sousa, María José; Marín H., Grecia; Paz R., Eneida; Romero, Isandra

- 1993 *Evolución de la participación de la Mujer en el mercado laboral*. UNESR. Caracas mayo. 51 pp.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)

- 1997 *Pobreza e Inequidad de Género: Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos en América Latina y el Caribe; VII Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 19-21 de noviembre. 49 pp.

## Fundación CAVENDES

- 1994 NUTRICION Base del Desarrollo. *Fascículo VII Nutrición y Pobreza*, Coord: María Helena Jaén. Ediciones Cavendes, Caracas. 92 pp.
- 1996 NUTRICION Base del Desarrollo. *Fascículo II Situación Alimentaria y Nutricional de Venezuela*; Coordinado por López de Blanco, Mercedes; Evans Ronald; et al. Ediciones Cavendes, Caracas. 79 pp.

Fundación Friedrich Ebert/texto Burkard, Susanne

- 1997 *Políticas de Promoción de la Mujer después de Pekín. La plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*; Alemania. 60 pp.

Fundación Polar

- 1997 *Memorias del Primer Encuentro Nacional de Mujeres Rurales Productoras de alimentos para el desarrollo de la familia y la comunidad*; Carúpano-Venezuela, 19 al 22 de junio. 212 pp.

Febres, C.E., Rivas O., Rojas G., Hernández, V.

- 1993 *Los Indicadores Sociales en Venezuela*; Editado por ULA/ILDIS. Mérida-Venezuela, octubre. 132 pp.

Garay, Juan

- 1998 *Legislación Laboral Práctica LEY DEL TRABAJO*; Librería CIAFRE. Caracas. Reedición.

Gammage, Sarah

- s/f *La dimensión de género en la pobreza, la desigualdad y la reforma macroeconómica en América Latina*; Centro Internacional de Investigación sobre la Mujer. 42 pp.

Grohmann, Peter

- s/f *Macarao y su gente Movimiento Popular y Autogestión en los barrios de Caracas*; ILDIS/Nueva Sociedad. Caracas-Venezuela. 196 pp.

Gopal, Gita y Salim, Mariam Editoras

- 1998 *Gender and Law Eastern Africa Speaks*; Banco Mundial, Washington, abril 229 pp.

## Instituto Nacional del Menor (INAM)

- 1996 *Encuesta Nacional sobre la situación laboral de la Niñez y la Adolescencia en Venezuela* N° 2. Segundo semestre. Miguel Angel García e hijo. SRL. Caracas. 83 pp.

## Jelin, Elizabeth

- s/f "Los derechos y la cultura de género"; *Ediciones de las Mujeres* N° 25; Isis Internacional, Santiago, 1977. pp. 71.85.

## Lara Flores, Sara María (Coordinadora)

- 1995 *El rostro femenino del mercado de trabajo rural en América Latina*. UNRISD/Editorial Nueva Sociedad; Caracas-Venezuela. 229 pp.

*Ley de Reforma Agraria*

- 1960 Eduven, Caracas. 56 pp.

*Ley de Política Habitacional 1993/1995*

- 1994 *Ley de protección al deudor hipotecario*. Ediciones Dabosan, C.A. Caracas. 80 pp.

*Ley Orgánica de Seguridad Social Integral*

- 1997 Ediciones Dabosan, C.A. Caracas. 34 pp.

*Ley sobre la violencia contra la mujer y la familia*

- 1998 *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 36.531, Caracas, jueves 3 de septiembre. 6 pp.

## Ministerio de la Familia/CONAPEP

- 1995 *Plan Nacional para la Prevención del Embarazo Precoz 1995-1998; Memoria de la Jornada Preparatoria/Junio 1995 y del Taller Gerencial/Agosto; Caracas.*

## MIN. FAMILIA/OTC/FEGS

- 1997 *Programas sociales del Ministerio de la Familia y sus organismos adscritos según red de atención; Serie Cuadernos Técnicos* N° 13, Caracas, octubre. 106 pp.

## Encuesta de opinión sobre los programas sociales de la Agenda Venezuela

- 1998 *Area Metropolitana de Caracas, Serie Cuadernos Técnicos* N° 14. Caracas, marzo 29 pp.
- 1998 *Municipios Maracaibo, San Carlos, Montalbán; Cuadernos Técnicos* N° 15. Caracas, marzo 33 pp.

## Josko de Guerrón, Eva

- 1997 *Políticas públicas en el área de la economía informal. El caso del Municipio Libertador. Cuadernos de Investigación* N° 18, Caracas, noviembre 59 pp.

## España N., Luis Pedro

- 1997 *El Programa de Enfrentamiento a la Pobreza 1989-1993 Recomendaciones para su reforma; Cuadernos de Investigación* N° 19. Caracas, noviembre 172 pp.

## Naciones Unidas/CEPAL

- 1997 *Desarrollo sostenible, pobreza y género América Latina y el Caribe: medidas hacia el año 2000; documento LC/L. 1064 (CRM.7/5), 26 de septiembre de 1997, Séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 19 al 21 de noviembre de 49 pp.*

## Naciones Unidas

- 1996 *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. 6 al 12 de marzo de 1995. Declaración y Programa de Acción de Copenhague; Nueva York. 146 pp.*

## Núñez, Norma

- 1995 *Situación y Tendencias de la Salud de la Mujer y los Diferenciales de Género y Condiciones de Vida Venezuela 1980-1990; OPS/OMS; Caracas-Venezuela, febrero 72 pp.*

## North, Douglass C.

- 1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico; Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea, México 190 pp.*



## OCEI

- 1997 *Encuesta de Hogares por Muestreo 1967-1997*; División de Publicaciones y Artes Gráficas de la OCEI, Caracas, noviembre 249 pp.
- 1996 *Encuesta de Hogares por Muestreo. Principales Indicadores de Fuerza de Trabajo. Total Nacional. Informe Comparativo 1er. semestre 1er. semestre 1998*. Caracas.

## Pulido de Briceño, Mercedes

- 1998 "El impacto de los programas sociales"; ponencia en el Seminario Política social, exclusión y equidad en Venezuela durante los años 90. Balance y Perspectiva. Mimeo, Caracas. Junio.

## Psacharopoulos, George y Tzannatos, Zafiris

- 1994 *El empleo y la remuneración de la Mujer en América Latina*; Banco Mundial. Región de América Latina y el Caribe. Departamento Técnico. Washington-USA. 101 pp.

## Pollack, Molly

- 1993 ¿Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe? ONU/CEPAL; *Serie Mujer y Desarrollo* N° 11; Santiago de Chile, marzo.
- 1997 Reflexiones sobre los Indicadores del Mercado de Trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género. ONU/CEPAL, *Serie Mujer y Desarrollo*. N° 19. Santiago de Chile, julio 75 pp.

## Rauseo, Xiomara y Jiménez, María

- s/f *Las presentaciones Sociales y la Seguridad Social*; COPRE, Caracas, mimeo.

## Rico, Nieves

- 1996 La formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad; Naciones Unidas/CEPAL, *Serie Mujer y Desarrollo* N° 15; Santiago de Chile, julio 50 pp.

## Red Venezolana de Organizaciones para el Desarrollo Social (REDSOC)

- 1998 *Memoria del Encuentro "Caminos hacia la superación de la pobreza"*; Fundación Polar, Caracas julio. 271 pp.

## República de Nicaragua

- 1997 Encuentro Técnico Hemisférico del Seguimiento del Tema 18: "El fortalecimiento del Papel de la Mujer en la Sociedad". Plan de Acción Cumbre de las Américas. Montelimar-Nicaragua, abril.

## República de Venezuela/Ministerio de la Familia

- 1997 *Venezuela Principales acciones en materia de superación de la pobreza*; IV Conferencia Anual de la Red Social de América Latina y el Caribe. Noviembre. 29 pp.

## Reglamento de la Ley del Trabajo

- 1973 Eduven, Caracas, 65 pp.

## Reglamento del Seguro Social a la Contingencia de Paro Forzoso

- 1993 Ediciones Dabosan CA, Caracas. 15 pp.

## Silva, José Ignacio y Schliesser, Reinier

- 1998 *Sobre la evolución y los determinantes de la pobreza en Venezuela*; Gerencia de Investigaciones Económicas/Departamento de Análisis Económico/Sector Real (BCV). Caracas, 10 de marzo.

## Silva B., José Ignacio

- 1998 *Un estudio económico sobre el comportamiento de la tasa de actividad en Venezuela: una visión de género (1980-1997)*; mimeo, Escuela de Economía-FACES-UCV. Caracas, marzo 72 pp.

## Winkler, Donald R. y Guedes, Andrea

- 1994 *Mejorando la contribución de la Mujer al Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe Experiencias del Banco Mundial*; Banco Mundial Región de América Latina y el Caribe. Departamento Técnico, Washington-USA, 41 pp.

**Notas:**

1. Existen muchos programas de computación que permiten convertir directamente el diagrama de un sistema dinámico en un sistema de ecuaciones diferenciales. La mayoría de estos programas son de índole académica, producidos por departamentos de investigación de renombrados institutos en el marco de proyectos de investigación centrados en la dinámica de sistemas (por ejemplo, el M.I.T. dedica notables recursos a proyectos vinculados a la dinámica de sistemas como herramienta educativa). Sin embargo, existen programas de naturaleza comercial que pueden ser adquiridos por usuarios interesados en la simulación de procesos dinámicos. Uno de estos programas de computación comerciales es el I-THINK, de la empresa High Performance System. En la actualidad, este programa es el más difundido y completo en el mercado. Para la realización de este trabajo, se utilizó el programa I-THINK.
2. El stock de pobreza, es decir el número de individuos que se encuentran en situación de pobreza extrema en un momento dado, será más o menos pobre, en la medida de que su ingreso real se vea afectado hacia la baja, perteneciendo esta última variable al ámbito de la direccionalidad del proceso económico. Es claro que variaciones en el ingreso real, afectarán los flujos de aumento y disminución del stock de pobreza extrema, pero lo que nos interesa es la relación que existe entre las intensidades de los flujos de ingreso y/o salida de la pobreza extrema, y es ahí donde deben instrumentarse las políticas respectivas.
3. Un primer vistazo sobre este supuesto podrá hacerlo aparecer contradictorio con la tesis de la feminización de la pobreza. No debe olvidarse sin embargo, que los fenómenos demográfico-económicos son fenómenos dinámicos. En el pasado, la tasa de mortalidad femenina era mucho más alta que la masculina debido a la alta tasa de mortalidad asociada al parto, por lo que es probable que a partir de una edad determinada en la pirámide poblacional venezolana se refleje este hecho afectando los niveles iniciales discriminados por género, de modo que el análisis debe concentrarse en los flujos y no en los niveles.



*Mujeres por una nueva economía*, es el título de este libro que más que pensar en las duras y pobres realidades presentes que enfrentan nuestros países, nos conduce a la reflexión sobre cómo enfrentar de forma inmediata y urgente los cambios que requiere el desarrollo sustentable con equidad de género y equidad social.

Los fenómenos analizados en las distintas ponencias presentadas por destacadas mujeres profesionales de Venezuela, Colombia, Ecuador, Chile y Brasil en el Seminario *Mujeres por una Nueva Economía*, así como las propuestas puestas al debate por las autoras del libro incorporan conceptos nuevos que aportan a los análisis económicos comunes. La inclusión de temas como: el enfoque de género en las visiones del desarrollo sustentable, la especificidad que tienen los impactos de la política económica en las condiciones de pobreza de las mujeres, así como la necesidad de superar todo tipo de discriminación en el acceso de las mujeres a los recursos productivos e impulsar su participación en los espacios de decisión y generar oportunidades para incidir en la vida nacional con una visión propia de la realidad y del futuro que quieren construir las mujeres latinoamericanas, sin duda, van a provocar en muchos pensadores algunas reflexiones más sobre estos temas.

La obra que presentamos el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) de la Fundación Friedrich Ebert y *Mujeres por la Democracia* interita, además, impulsar al interior del movimiento de mujeres del Ecuador, una participación más activa y propositiva frente a los grandes problemas que enfrenta la economía nacional cuyas soluciones requieren aportes significativos de todos los sectores sociales en pos de caminar hacia un desarrollo sustentable con equidad.



Ediciones Abya Yala  
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Telf: 562-633 - 506-247  
Casilla 17-12-719  
E-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org)  
Quito- Ecuador



9 789978 046210