

# Pobreza, género y ciudadanía en el proyecto de desarrollo de la CEPAL\*

*Francine Mestrum*

## **Resumen**

El presente análisis forma parte de un proyecto de investigación más amplio y se refiere a la estrategia mundial de lucha contra la pobreza, vinculándola por una parte a la dimensión ciudadana y de género de las demandas sociales al nivel regional de América Latina, y por otra, a la dimensión política de la globalización. Se hace énfasis en lo que propone particularmente la CEPAL sobre tales dimensiones en su proyecto "Transformación productiva con equidad".

## **Abstract**

The present analysis is part of a research paper that refers the world strategy struggle against poverty, linking, in one way, to a citizenship and gender dimension of social demands at regional level in Latin America, in the other, the political dimension of globalization. Here, the author emphasizes on what the United Nations Economic Commission for Latin America proposes in those dimensions in its project called "Productive transformation with equity".

Desde hace algunos años la pobreza constituye una temática prioritaria de las organizaciones internacionales, principalmente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que proclamó la década 1997-2006 como la primera década internacional para la erradicación de la pobreza. Esta iniciativa se enmarca en la reconceptualización del desarrollo que, a pesar del estancamiento teórico en que se halla desde los años setenta, se está alejando de las teorías económicas específicas elaboradas después de la Segunda Guerra Mundial, para centrarse en las poblaciones de los países del llamado Tercer Mundo.

El tema de la pobreza plantea problemas epistemológicos y metodológicos considerables. No existe una definición unívoca, ni un marco teórico adecuado para estudiarla (Oyen, 1996; Samad, 1996). Por consiguiente, cabe preguntarse si el consenso al que han llegado las distintas organizaciones de la ONU para luchar contra la pobreza, se basa en un saber compartido, condición indispensable, según E.B. Haas (1990), de una acción coherente. Hasta ahora y sobre todo en lo que se refiere a la dimensión social del desarrollo, organizaciones

\* Ponencia presentada en el 49 Congreso Internacional de Americanistas, Quito, Ecuador, julio de 1997.

tales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se caracterizan más bien por su rivalidad en cuanto comunidades epistémicas, focalizando su análisis en el crecimiento económico, la equidad, la reproducción social o el poder social.

Esta consideración pone de relieve la ambigüedad del concepto de pobreza. Además de ser, efectivamente, una realidad cotidiana para millones de seres humanos en el mundo entero, la pobreza es también una construcción social que disimula esta realidad. El consenso teórico sobre la pobreza considerada como problema complejo y multidimensional, no deja de ser una tentativa de objetivar y de homogeneizar a "los pobres", categoría poblacional distinta de los "no pobres". Esta alteridad, manejada a veces como causa y otras como consecuencia de la pobreza, simultáneamente positiva y negativa, permite aislar a los pobres de las relaciones sociales que son constitutivas de su estado (Moynihan, 1968; Oyen, 1996). Para reubicar a los pobres al interior de la sociedad con objeto de analizar las relaciones sociales en juego, es preciso desplazar la atención de los pobres hacia los no pobres y hacia las representaciones que éstos producen de la pobreza.

El proyecto de investigación en el cual se enmarca el presente análisis se centrará en las representaciones de la pobreza y de los pobres producidas y difundidas por la ONU y algunas de sus organizaciones<sup>1</sup> consideradas como comunidades epistémicas (Haas, 1990; Long & Villarreal, 1993), productoras de conceptos performativos (Austin, 1975), capaces de influir sobre la realidad social por la vía de los conocimientos que los agentes sociales tienen de esta realidad (Bourdieu, 1982; Jovchelovitch, 1994; Lipiansky, 1992). Estas representaciones se entienden como elementos constitutivos del "dispositivo de la pobreza", es decir, el conjunto de discursos, estrategias e instituciones, el sitio de saberes, de poder y de resistencia en el cual se constituye el sujeto (Foucault, 1976). En este sentido, el discurso de las Naciones Unidas constituye un espacio de lucha poniendo en juego las representaciones, los valores y las identidades. Participa pues en los procesos de democratización de las sociedades y de construcción de la ciudadanía (Jelin & Herschberg, 1996).

El contexto político y social en el cual nos proponemos analizar la relevancia de estas representaciones es el de América Latina y de la lucha de las mujeres dirigida precisamente a la constitución de una identidad colectiva y al acceso a

<sup>1</sup> Se trata más precisamente de un análisis de los textos de la ONU para la Década Internacional para la Erradicación de la Pobreza, del Banco Mundial, del programa de "Desarrollo humano" del PNUD, del proyecto de desarrollo *Transformación productiva con equidad* de la CEPAL y de los textos aprobados en las últimas conferencias mundiales de la ONU.

una ciudadanía plena (Marques-Pereira, 1994). Las categorías analíticas en juego –la pobreza, las relaciones de género y la ciudadanía– son muy conflictivas, en el sentido de que históricamente tanto los pobres como las mujeres han sido excluidos de la ciudadanía, privilegio masculino ligado a la autonomía individual. Sin embargo, los logros de las mujeres latinoamericanas en las últimas décadas, –gracias a su acceso a la educación, a su participación en el mercado de trabajo, a las acciones promovidas por la ONU en el marco de la Década de la Mujer y a su papel en los procesos de democratización–, explican que sus demandas sociales actuales, en un contexto de empobrecimiento generalizado por el ajuste económico, son formuladas en términos de ciudadanía. La reivindicación de ciudadanía social se entiende como condición del ejercicio pleno de la ciudadanía civil y política.

Este es el marco en el que se sitúa el análisis preliminar que presentamos de las representaciones de la pobreza y de los pobres producidas por la CEPAL en su proyecto de desarrollo *Transformación productiva con equidad*. En un primer punto, presentamos una síntesis muy breve de los rasgos principales de este proyecto de desarrollo, para centrarnos, después, en el concepto de “equidad social”. El tercer apartado contiene las representaciones de la pobreza y de los pobres en estos documentos, con una síntesis de las estrategias de lucha. El cuarto apartado presenta un análisis de estas representaciones en términos de género y se ocupa, en particular, de la división sexual del trabajo, las necesidades prácticas y estratégicas (Molyneux, 1985) y la potenciación (Sen & Grown, 1985; Razavi & Miller, 1995). Un quinto apartado tratará de traducir estos elementos en términos de ciudadanía, entendida como *status* y reflejada en el derecho de tener derechos en el contexto de una comunidad política, así como práctica conflictiva del sujeto político luchando por la realización de sus derechos (Jelin, 1996b; Turner, 1993; Gunsteren, 1994; Sledziwski, 1989).

Este análisis sólo es la primera fase de una investigación más amplia cuyo objetivo es, por un lado, comprender en qué medida una estrategia contra la pobreza, diseñada a nivel supranacional, puede contribuir a la construcción de la ciudadanía de las mujeres en América Latina y, por el otro, de evaluar el potencial de estas políticas de contribuir a la concretización de un embrión de ciudadanía mundial.

### **El proyecto *Transformación productiva con equidad***

En 1990, la Secretaría de la CEPAL publicó una nueva propuesta para el desarrollo de los países de América Latina, centrada en lo que considera ser la

tarea primordial y común de todos los países de la región: la transformación de las estructuras productivas en un marco de progresiva equidad.

El documento fue aprobado por los gobiernos en la 23a. sesión de la CEPAL en 1990 (CEPAL, 1990). En los años siguientes fueron publicados otros documentos que completaron y concretizaron algunos de los conceptos y propuestas iniciales.<sup>2</sup> En esta primera fase de la investigación, nos hemos limitado a un análisis del documento de base de 1990 y del documento publicado en 1992 (CEPAL, 1992) que profundiza el concepto de "equidad social", dada su relevancia para la problemática de la pobreza.<sup>3</sup> Un tercer documento, que fue preparado para la Quinta Conferencia Regional sobre la Integración de las Mujeres en el Desarrollo Económico y Social de América Latina de 1991, contiene una síntesis y una crítica implícita al proyecto de la CEPAL y será integrado con las referencias debidas en nuestro análisis (CEPAL, 1991).

El punto de partida del proyecto de desarrollo es el aprendizaje doloroso de los años ochenta, la década perdida que la CEPAL considera también como punto de inflexión. El balance de la década no es totalmente negativo. Si en el año de 1989 el ingreso *per capita* de la región se sitúa al mismo nivel que en el año de 1973, y si el costo social del ajuste ha sido muy elevado, son innegables también los avances parciales y precarios a nivel económico, con la restauración de los equilibrios macroeconómicos y los avances considerables a nivel político de los procesos de democratización. El desafío de los años noventa consiste en reencontrar el camino para acceder al desarrollo, un desarrollo que será necesariamente integrado, es decir, que comprende, además del ajuste de las economías, el fortalecimiento de la democracia, el mejoramiento de la distribución y un crecimiento ambientalmente sostenible. En cuanto a la economía, el título del proyecto ya indica que la CEPAL permanece fiel al enfoque estructuralista que la caracteriza desde los años cincuenta y sesenta. Más que el crecimiento económico, el desarrollo requiere una adaptación de las estructuras productivas orientadas hacia una homogeneización de los niveles de productivi-

<sup>2</sup> "Social equity and changing production patterns: an integrated approach" (LC/G.1701, 1992); "Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment" (LC/G.1648, 1991); "Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity" (LC/G.1702, 1992); "Population, social equity and changing production patterns" (LC/G.1758, 1993); "Women in Latin America and the Caribbean: the challenge of changing production patterns with social equity" (LC/L.627, 1991); "Open regionalism in Latin America and the Caribbean. Economic integration as a contribution to changing production patterns with social equity", 1994.

<sup>3</sup> Las referencias en el presente texto a estos dos documentos se presentan del siguiente modo: (I:...) para el documento de base de 1990 y (II:...) para el documento sobre la equidad social; el espacio en blanco concierne al número de la página en que figuran las ideas o las citas utilizadas. En lo que se refiere al documento de 1992 sobre la equidad social, tuvimos que trabajar con la versión inglesa, de manera que las citas son traducciones nuestras que no corresponden textualmente a la versión original.

dad. Pero si el estructuralismo concebido por Raúl Prebisch se centró en la sustitución de las importaciones, el proyecto llamado neoestructuralista de los años noventa está netamente orientado hacia afuera. La competitividad internacional es objetivo y medio para alcanzar un desarrollo que sea capaz de mejorar la vida de toda la población. El requisito de un desarrollo integrado, es decir que considera las dimensiones económicas, sociales y políticas como elementos interdependientes, implica que esta competitividad sea sistémica y no se base en una depreciación de los salarios reales, sino en la incorporación del progreso técnico, en la propagación de la lógica industrial al conjunto de la sociedad y en el sistema socioeconómico en el que están integradas las empresas.

La dimensión política del desarrollo es un condicionante indispensable para una política que apunta al crecimiento y la competitividad sin retrocesos a nivel de la equidad en un contexto democrático; requiere "esfuerzos decididos, persistentes e integrales por parte de gobiernos y sociedades civiles" (I:13). El Estado mantiene, pues, un papel importante de orientación y de coordinación más que de planificación. La "concertación estratégica" entre el Estado y los principales actores políticos es el hilo conductor de todas las propuestas.

Con estas "propuestas orientadoras" destinadas a los gobiernos de la región, la CEPAL reanuda su tradición innovadora del pensamiento teórico sobre el desarrollo; tiene en cuenta las especificidades y la heterogeneidad de la región y de los distintos países y al mismo tiempo toma distancia de las recetas únicas de las organizaciones financieras internacionales. *Transformación productiva con equidad* es un proyecto de desarrollo y de modernización en el cual la cohesión social y la participación democrática son a la vez condiciones y consecuencias del desarrollo económico. Este cambio paradigmático radica en las primeras críticas formuladas en los años setenta al sesgo economicista del pensamiento desarrollista. Los conceptos promovidos en aquella época (enfoque unificado, estilos de desarrollo, satisfacción de las necesidades básicas) fueron borrados por la ofensiva neoliberal de los años ochenta. Si desde hace algunos años las organizaciones internacionales compiten para promover su propia versión de un desarrollo holístico (integrando a las mujeres, la dimensión social y ecológica, la cultura, etcétera), la CEPAL tiene el mérito de traducir algunos conceptos básicos en propuestas concretas enmarcadas en la realidad política, económica y social de América Latina (Estay Reino, 1994; Gutiérrez Garza, 1994; Kay, 1989; Arndt, 1987; Boutros Boutros-Ghali, 1995; PNUD, 1990; World Bank, 1995).

Sin embargo, el concepto de equidad social no surge de la zona de tensión donde se enfrentan, por un lado, los requisitos del crecimiento y de la competitividad internacional y, por otro, los problemas coyunturales y estructurales

muy agudos que persisten en la mayoría de los países de la región. La necesidad de medidas de emergencia social a corto plazo y de un desarrollo integral de la sociedad a mediano y largo plazo, introduce un sesgo al proyecto de *Transformación productiva* con consecuencias paradójicas a nivel de las políticas propuestas.

### **El concepto de "equidad social" en el proyecto de desarrollo de la CEPAL**

Los elementos que permiten definir el contenido de "equidad social" figuran en distintos lugares del primer documento analizado. Se trata básicamente de tres elementos distintos: la incorporación del conjunto de sectores marginados a las actividades de creciente productividad (I:14), niveles de ingresos más igualitarios con una línea divisoria cifrada (I:63 nota en pie de página)<sup>4</sup> y la ampliación masiva del acceso a bienes y servicios esenciales (I:84). El concepto es ampliado y concretizado en la introducción al segundo documento. Se trata entonces de reducir las desigualdades a nivel económico, político y social, lo que implica mejorar las condiciones de vida, educación y capacitación, igualdad de oportunidades y eliminación de los privilegios legales y de las discriminaciones étnicas, geográficas y de género, como también una menor concentración de poder y riqueza para salvaguardar la libertad de las generaciones actuales y futuras (II:15).

Insistiendo, como lo hace también el PNUD en su proyecto de desarrollo humano, en la compatibilidad y la complementariedad del crecimiento económico y de la equidad social, ambos objetivos se realizan tanto a través de las políticas económicas como a través de las políticas sociales.

Aunque la cohesión social fija límites claros al contenido de las políticas y estrategias económicas y constituye —con la democracia política— la condición interna de la transformación productiva (I: 13 y 41), es de todas formas un proceso de largo y mediano plazo difícil de realizar simultáneamente con la equidad social (I:14). A corto plazo faltan los recursos para satisfacer las demandas sociales, y durante los procesos de estabilización no se puede hacer más que atenuar los perjuicios que afectan a los grupos más necesitados (II:25). De esta manera, en algunos países el fortalecimiento de la cohesión social constituye un requisito de sobrevivencia, mientras que en otros la prioridad tiene que ir a la competitividad, sin retrocesos en materia de equidad (I:14). En otras

<sup>4</sup> Un criterio considerado como "conservador": "... como definición de equidad se adoptó la relación entre el ingreso del 40 por ciento de la población de ingresos más bajos y el 10 por ciento de la de ingresos más altos, adoptándose un valor 0.4 como línea divisoria. Este valor corresponde a la mitad del que se registró en los países industrializados a fines de 1970 y comienzos de 1980 (Banco Mundial)".

palabras, parece como si existiesen dos tipos de países: los muy pobres, en los que la transformación productiva con equidad es un objetivo muy lejano, dada la escasa importancia del sector moderno y el nivel tan bajo de la productividad; y los más avanzados en vías de transformación productiva, en los que el crecimiento y la competitividad son prioritarios. En ambos casos, las políticas sociales se dirigen prioritariamente hacia los grupos más vulnerables: en el primer caso porque faltan los recursos para una política más global, en el segundo porque la expansión dinámica de un sector de bienes y servicios de alta productividad puede aun aumentar las disparidades de ingresos (I:81). Conciliar crecimiento y equidad implica la adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres de la población (I:82) y eliminar los privilegios existentes (II:22).

En suma, a nivel de las políticas sociales, la equidad social, como condición de un desarrollo integrado y sostenido, se traduce a corto plazo en una política destinada a los pobres, centrada en la distribución de oportunidades más que de ingresos. La equidad social como resultado del desarrollo es un proyecto a largo plazo y siempre es condicionada por el crecimiento y la competitividad. A nivel de las políticas económicas, la equidad social, como condición del desarrollo, se traduce a corto plazo en medidas para aumentar la productividad de los sectores no modernos y de evitar o de minimizar el retroceso social de la expansión del sector moderno (I:14).

Así, la lucha contra la pobreza —que conceptualmente sólo es uno de los muchos elementos constitutivos de la equidad social (II:83) dentro de un arco que va de la movilidad del capital (II:162) hasta el pleno empleo (II:18) y la planificación familiar (II:189)— se convierte, a corto y a mediano plazo en el eje central. La implementación de la equidad social en su sentido más amplio es un proyecto a muy largo plazo que pasa por una racionalización del gasto social, es decir, la supresión de servicios y derechos considerados como socialmente regresivos.

Esta ambigüedad del concepto de equidad social explica que los tres tipos principales de políticas propuestas para promover la equidad (II:17) coincidan en sus grandes líneas con las políticas de lucha contra la pobreza (II:215): inversión en recursos humanos, aumento del empleo productivo, servicios y transferencias sociales.

### **Las representaciones de la pobreza y de los pobres en el proyecto de desarrollo de la CEPAL**

Si las medidas propuestas por la CEPAL para promover la equidad social a corto y mediano plazo se dirigen sobre todo hacia los “grupos de ingresos más bajos”,

los documentos analizados no dan ninguna indicación de lo que se entiende por "pobreza". Sin embargo, la CEPAL publicó varios estudios sobre el tema, destacando los problemas conceptuales y metodológicos ya señalados (Altimir, 1979; CEPAL, 1985, 1988, 1991c, 1992b, 1995c). Al principio del primer análisis influyente de 1979, Oscar Altimir propone la siguiente definición:

... un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomía, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad (Altimir, 1979).

Una definición tan amplia será de poca utilidad para identificar a los pobres y para diseñar políticas para ayudarlos. Por eso la CEPAL propone tres métodos distintos, siempre imperfectos, de medición de la pobreza: una línea de pobreza y una línea de indigencia absolutas, un concepto relativo de la pobreza que da una indicación de la desigualdad, y un "déficit de pobreza" que es el ingreso que le falta al conjunto de los hogares pobres para quedar ubicados al nivel de la línea de pobreza. Además, la CEPAL cuenta con un concepto más dinámico que es el perfil de la pobreza.

No cabe duda que según los primeros estudios de la CEPAL sobre la dimensión de la pobreza en América Latina, su causa fundamental recae en el atraso económico y social, o sea, que es un problema estructural enraizado en el estilo de desarrollo que no permite una distribución equitativa. También se menciona la dimensión política, ya que el poder está en manos de los grupos que se benefician del *status-quo* (CEPAL, 1985:51), lo que pone trabas a la democracia (CEPAL, 1988:22). Con la crisis de los años ochenta, la pobreza se hace más heterogénea y más urbana y se comienza a hablar de un grupo de pobres "coyunturales". De hecho, la terminología también se vuelve heterogénea. Se habla de pobres crónicos (los de siempre), de pobres permanentes (los ancianos y los minusválidos) y de pobres temporarios (los nuevos o coyunturales) (II:Cap. IX), o también del subproletariado, del sector informal o de los marginales, para referirse a lo que es, en algunos casos, la mayoría de la población urbana (I:60).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Esta heterogeneidad terminológica demuestra, sin duda alguna, la voluntad de la CEPAL de evitar la homogeneización del grupo de "los pobres", y refleja los debates ideológicos del pasado sobre la pobreza (Ceceña Martorella, 1994; Kay, 1989).

A lo largo de los textos analizados, la pobreza es asociada a la globalización (II:45), a la estabilización (II:25), al ambiente (II:216),<sup>6</sup> al desempleo y al bajo nivel de los salarios y de la productividad (II:227).

Los pobres son mayormente urbanos, asalariados o trabajadores del sector informal (II:39), mientras que la indigencia es un problema rural, ligado a la falta de progreso técnico (II:108). Los pobres urbanos que se han empobrecido paulatinamente, constituyen un grupo con más capacidad de adaptación que otros componentes de la población y han mostrado mayor tolerancia de la que podría esperarse ante las políticas de austeridad (I:60). Sus propensiones culturales pueden ir hacia el autoritarismo y el clientelismo, así como hacia la equidad y la autodeterminación (I:60).

Si para combatir la pobreza estructural y la pobreza coyuntural se requieren los mismos tipos de políticas (II:215), parecería que existe también una pobreza cultural que requiere otras medidas. De hecho, la CEPAL propone dos estrategias básicas de lucha contra la pobreza:

1. una centrada en los recursos humanos y dirigida esencialmente hacia las madres y los niños para contrarrestar la reproducción de la pobreza, el "círculo vicioso" que hace que la pobreza se transmita de una generación a otra, consecuencia de las altas tasas de fertilidad y la falta de los valores adecuados para el desarrollo,

2. otra que abarca las políticas sociales tradicionales bajo la forma de la promoción del empleo, seguridad social básica y el acceso a servicios sociales.

Ambas estrategias son funcionales para el desarrollo y apuntan al mayor desarrollo productivo de las personas (I:83). Además, los sectores populares urbanos forman parte –gracias a la democracia y después de muchos años de exclusión forzada (I:60)– de los grupos de sustento natural del nuevo proyecto de desarrollo (I:61). Si las políticas sociales hacia los pobres ayudan a conciliar crecimiento y equidad (I:82), también contribuyen a evitar que los estratos bajos se conviertan en adversarios decididos del nuevo proyecto (I: 61) y que pongan en peligro la estabilidad política y la democracia (II:24).

### *La reproducción de la pobreza*

Las tres causas que reproducen la marginación económica y la exclusión social de una generación a otra son: tasas de fertilidad más altas que las deseadas, una atención prenatal y posnatal a nivel médico y nutricional inadecuada y un acceso

<sup>6</sup> Llama la atención que muchos de los problemas que en otros estudios son calificados de "sociales", tales como acceso a agua potable, sistemas de desagüe, etcétera, son vinculados sistemáticamente en los documentos de la CEPAL al problema del medio ambiente; por ejemplo II:158; II:196 y II:244.

inadecuado a la educación (II:185). Aunque se admite que el aumento de la pobreza no se puede explicar exclusivamente por la evolución demográfica (II:33), el punto de vista malthusiano del vínculo entre pobreza y tasa de fertilidad está presente en todos los textos de la CEPAL. Los países más pobres son los que registran el crecimiento poblacional más fuerte y las madres que no han concluido la escuela primaria son las que tienen la fertilidad más alta (II:31). El crecimiento poblacional es mencionado –al lado de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo– como el primer elemento que “contribuye a explicar” el carácter regresivo del ajuste (I:36). Sin embargo, hay una cierta evolución en el pensamiento de la CEPAL en este terreno o por lo menos en la formulación de la problemática. En *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, un estudio publicado en 1988, que ya expone los rasgos principales del nuevo proyecto de desarrollo, se observa que “la condición de pobre y excluido comienza en la gestación materna” (CEPAL, 1988:35). Se precisan sistemas integrales de atención materno-infantil e información sobre sexualidad y reproducción, ya que las familias pobres son las que tienen el mayor número de embarazos no deseados. También se necesitan políticas de educación para que las madres puedan cumplir mejor sus funciones maternas. Al mismo tiempo hay que promover sistemas preescolares para que los niños aprendan a participar en un “lenguaje, en modelos de convivencia organizada y en los valores y comportamientos más estimados por la sociedad” y para “preparar las nuevas generaciones para el esfuerzo de desarrollo” (CEPAL, 1988:40-41). En el capítulo sobre la formación de los recursos humanos del documento de 1990, se insiste, en el marco del apoyo a la competitividad auténtica, en la importancia de los valores, comportamientos y mentalidad necesarios para el desarrollo, o sea, acordes con la aceleración del ritmo de los cambios. Los sistemas educacionales sirven para desarrollar las destrezas básicas del razonamiento lógico, el manejo del lenguaje, la flexibilidad y el acceso a un modelo de pensamiento (I:121-122).

En el documento sobre la equidad social de 1992, la relación entre tasa de fertilidad y ajuste se vuelve positiva: es gracias a la baja de la tasa de fertilidad que los efectos de la crisis fueron limitados. Surge la terminología de la planificación familiar y de la “paternidad responsable”, incluyendo métodos contraceptivos. Los autores no dejan de subrayar en pie de página que, en algunos casos, estos métodos son admitidos por la Iglesia Católica (II:189). Sin embargo, emerge de nuevo el problema del “círculo vicioso”, del “clima cultural insatisfactorio” y de la “incapacidad de las madres de dar el sustento afectivo suficiente” (II:185 y 203). Los sistemas educacionales preescolares y básicos que constituyen “el eje central del cambio” (II: 196) deben compensar el bajo nivel cultural de las familias y del entorno social de los pobres. Al mismo tiempo tienen

que formar al ciudadano moderno para permitir que integre “los códigos, valores y capacidades comunes” (II:203).

### *La seguridad social y las transferencias sociales*

Para combatir los aspectos no culturales de la pobreza coyuntural y estructural, la CEPAL propone, a nivel de las políticas sociales, dos tipos de programas:

1. Un sistema de seguridad social básica. Ya que los sistemas actuales son considerados no equitativos, es necesario una reforma para reorientarlos hacia las necesidades de los más pobres. Se observa que el modelo bismarckiano es difícilmente aplicable en América Latina, aunque dos países ya tienen un sistema casi universal y en otros seis el costo adicional para universalizar los sistemas existentes es relativamente bajo<sup>7</sup> (II:225). Se propone en primer lugar, cambiar el sistema de financiamiento de la seguridad social, tomando como base el valor añadido de las empresas en vez de los salarios (II:222); y en segundo lugar se propone introducir un sistema dual, es decir, por un lado, un sistema universal basado en la solidaridad y capaz de garantizar un nivel mínimo de bienestar durante todo el ciclo de la vida y, por el otro, un sistema individual –público o privado– en el cual la equidad se traduce en una equivalencia completa entre las cotizaciones y los beneficios (II:226).

2. Un sistema de transferencias para aliviar situaciones de precariedad temporaria y dirigidas prioritariamente hacia las familias (II:24 y 227): empleos de emergencia financiados o subsidiados por las autoridades públicas, de preferencia autofocalizados y destinados a desarrollar la infraestructura social; los fondos de emergencia social que apuntan al más largo plazo e involucran a las autoridades locales y las organizaciones no gubernamentales; la promoción de un ingreso familiar que reemplazaría el salario mínimo, considerado como una manera digna de aumentar el ingreso de los que trabajan, y que favorecería el empleo de los jefes de hogares pobres (II:227-235).

A nivel económico y dado que “al menos durante un tiempo bastante prolongado” no es posible incorporar el conjunto de sectores de baja productividad e ingresos a la modernidad (I:81), se acepta un cierto sesgo a la política de transformación productiva para ayudar al sector informal a optimizar sus actividades (I:81-82). Contar con el sector informal para promover el crecimiento no deja de ser ilusorio (II:18).

<sup>7</sup> Costa Rica y Cuba en el primer grupo, Argentina, Chile, Brasil, México, Venezuela y Uruguay en el segundo grupo, con un costo adicional de menos de 3 por ciento del PIB.

## Las relaciones de género en el proyecto de desarrollo de la CEPAL

A pesar de la situación actual tan problemática en materia de equidad social, la CEPAL es optimista en cuanto al futuro, gracias a dos perspectivas que están evolucionando en buena dirección: el descenso de las tasas de fertilidad y la racionalización del gasto social (II:44). No cabe duda que a las mujeres les afectan de forma directa ambas perspectivas. En el proyecto de transformación productiva, llama la atención que a pesar de los esfuerzos notables de la CEPAL para integrar la dimensión de género en sus actividades,<sup>8</sup> ésta ha sido totalmente olvidada en el proyecto de desarrollo propiamente dicho.

En el marco de este trabajo no es posible hacer un análisis del impacto de los modelos económicos en las relaciones de género. Basta con señalar algunos de los muchos trabajos realizados en este contexto, demostrando la neutralidad espúrea de los modelos macro-económicos de desarrollo, de las teorías del crecimiento, del mercado y del ajuste (Boserup, 1970; Nash & Safa, 1976; UNICEF, 1989; Elson, 1995; Young, 1991; Arriagada, 1991; Marchand, 1994; Benería, 1995; Walters, 1995). Los distintos resultados para hombres y mujeres en la práctica del desarrollo, son atribuibles, esencialmente, a la división sexual del trabajo y a la inserción diferenciada de las mujeres en el mercado de trabajo, tanto formal como informal (Ward & Larson Pyle, 1995; Portocarrero, 1991).

Un cambio de la posición actualmente desfavorecida de la mujer en la economía implica que las estrategias macroeconómicas sean diseñadas con miras a su participación más equitativa y que tengan en cuenta su contribución y su nivel educacional efectivos (CEPAL, 1991). Eso es sobre todo importante en América Latina ya que las mujeres han pagado un costo social altísimo por el ajuste económico y dado que el nuevo proyecto de desarrollo favorece la competitividad internacional. El primero de estos procesos ha tenido como consecuencia una inserción masiva de las mujeres en el sector informal para completar el ingreso del hogar, así como un aumento de su trabajo doméstico y comunitario para compensar la disminución del papel social del Estado (Arriagada, 1990; CEPAL, 1991b; UNICEF, 1987). El segundo proceso va acompañado de la desregulación y del bajo nivel salarial de un sector que emplea una alta proporción de mujeres y conlleva, por consiguiente, el riesgo de perpetuar el bajo estatus ocupacional de las mujeres (Naciones Unidas, 1995; Sojo, 1993; Bose & Acosta-Belén, 1995; Joeques & Weston, 1994).

<sup>8</sup> La CEPAL cuenta con un departamento llamado Mujer y Desarrollo, que tiene una serie de publicaciones *Mujer y Desarrollo* y ha organizado 6 conferencias regionales sobre la integración de la mujer al desarrollo social y económico.

La dimensión de género es particularmente importante para un enfoque integrado del desarrollo, porque son precisamente las mujeres las que constituyen, gracias a su trabajo de producción y de reproducción, el enlace entre la economía y lo social (CEPAL, 1991; Jelin, 1991). Empero, como la experiencia de la pobreza es distinta para hombres y mujeres, el concepto de equidad social tampoco es neutro y tiene implicaciones diferenciadas, por lo cual surgen tensiones entre equidad social y equidad de género. Eliminar las discriminaciones basadas en el género supone además de una participación equitativa de las mujeres en el conjunto de las actividades sociales, económicas y políticas, un cambio cultural para que las mujeres puedan disfrutar de los mismos derechos que los hombres (CEPAL, 1991).

Lo dicho no significa que las mujeres estén totalmente ausentes del proyecto de desarrollo. De hecho, al lado de su presencia invisible dentro del concepto de la familia, se manifiestan a través de las representaciones de la pobreza y de las medidas propuestas para combatirla. Concretamente, las mujeres están presentes a doble título, el de madres y el de participantes en el mercado laboral, o sea, en su rol de reproducción y en su rol de producción.

### *Las madres*

Ya fue señalado el carácter regresivo del ajuste atribuido, en primer lugar, a las altas tasas de fertilidad y a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Además, se les atribuye a las madres que sus ocupaciones "puedan haber debilitado algunas de las funciones familiares de socialización y de cuidados y protección de los niños" (I:36).

Si las madres pobres precisan ayuda es en su capacidad genésica y no como individuos. Esta instrumentalización ya está presente en el cálculo de la línea de pobreza, que imputa a las madres las necesidades adicionales de proteínas y calorías durante la gestación, pero que las atribuye al niño a partir del nacimiento y durante la lactancia (CEPAL, 1991c:160).

En cuanto a la planificación familiar, hay que destacar una clara evolución en los textos de la CEPAL. En los primeros documentos sobre la pobreza se menciona únicamente el necesario "espaciamiento entre los partos" (CEPAL, 1988), mientras que en 1992 la planificación familiar y la contracepción sirven para que "las familias puedan tener el número de hijos deseados, una necesidad muy intensa de las parejas y en particular de las mujeres" (II:187). El acceso de los pobres a los servicios de planificación familiar es un elemento más de equidad social, considerado como un derecho (II:186). Teniendo en cuenta la escasez de derechos en la redefinición de lo social, podría ser este un ejemplo de lo que Inés Smyth llama el "doble lenguaje" de las agencias internacionales: utilizar los

conceptos feministas para disimular su visión conservadora. Es evidente que un acceso efectivo a la contracepción –una demanda formulada repetidamente por las mujeres (Naciones Unidas, 1993; CEPAL, 1995b; Coordinación Regional, 1994)– constituiría un avance considerable, pero esto quizás no sería más que una ventaja derivada del objetivo principal que es la baja de la tasa de fertilidad, considerada como una condición para un crecimiento menos fuerte de la población económicamente activa, menos gastos para madres y niños y para educación (II:44 y 189). En esta visión, la planificación familiar no es sinónimo de control por las mujeres de su fertilidad, más bien puede convertirse en la violación de los derechos humanos de las mujeres pobres (Smyth, 1996; Kabeer, 1996b; Hartman, 1995). Difícilmente pues se traduce en un verdadero derecho de reproducción constitutivo de la ciudadanía (Marques-Pereira & Carrier, 1996).

Es en este mismo contexto de funcionalidad para el desarrollo económico que las tasas elevadas de mortalidad materna merecen la atención. Significan sufrimiento y son consecuencia de la pobreza y de la discriminación en función del género, pero ante todo son denunciadas como un "anacronismo", indicador pertinente del desarrollo atrasado<sup>9</sup> (II:194-195). No se menciona que son los abortos sépticos los que se ubican como una de las causas principales de la mortalidad materna (Oxfam, 1995; Coordinación Regional, 1994). Tampoco sale del contexto de las "inversiones en las personas esenciales para promover el crecimiento sostenible" (II:195-196) el hecho de que las niñas sufren en medida desproporcional de desnutrición a causa de la discriminación al interior de las familias (II:195).

Por consiguiente, las políticas propuestas para madres y niños corresponden al enfoque de bienestar identificado por Moser (1991), característico del periodo de la emergencia de la mujer en el debate sobre el desarrollo en los años setenta.<sup>10</sup> Pero el objetivo principal de este bienestar es el desarrollo económico y la baja de la tasa de fertilidad.

Las mujeres precisan ayuda para que puedan cumplir sus funciones de reproducción biológica. En cuanto a la reproducción social las cosas ya no son tan evidentes por falta de capacidad de las madres pobres de dar el "apoyo económico y afectivo necesario", viviendo como lo hacen en un ambiente cultural insatisfactorio (II:186). Sus niños sufren de una falta de estimulación intelectual, de la desorganización de las familias, lo que pone en peligro "sus

<sup>9</sup> La tasa de mortalidad materna de un país pobre como Bolivia es 120 veces más elevada que la de Canadá (II:194).

<sup>10</sup> Coincidiendo precisamente con el planteamiento de la causalidad entre el desarrollo deficiente y la evolución demográfica (Portocarrero, 1990).

posibilidades futuras para competir por el acceso a los bienes y posiciones más deseables en la sociedad" (II:191). De ahí la importancia de los programas preescolares y de la enseñanza básica para difundir los valores necesarios al desarrollo. Aquí, la ventaja derivada es la posibilidad de las madres de participar en el mercado laboral para aumentar el ingreso familiar (CEPAL, 1988:40).

Parece ser que la funcionalidad y la dimensión cultural unilaterales de la pobreza y del desarrollo son las que impiden tomar en cuenta las relaciones de género. El integrar los aspectos culturales en el desarrollo, no como trabas sino como productoras de cambios estructurales, llevaría a una interpretación distinta del "círculo vicioso", al parecer, el círculo producido por los roles estereotipados de la mujer en la sociedad, su discriminación en el hogar y en el mercado de trabajo y la perpetuación de las relaciones jerarquizadas en el conjunto de la sociedad (UNICEF, 1989; CEPAL, 1991; Jelin, 1991, Nations Unies, 1995; López y Pollack, 1992).

Como sitio de interconexión permanente entre las esferas de la producción y de la reproducción, la familia es indispensable como categoría analítica del nivel microsociedad, y en este contexto tanto la dimensión cultural como la moralidad juegan un papel central (Jelin, 1991; Bose & Acosta-Belen, 1995). El telón de fondo que contribuye a explicar la coherencia de las propuestas de la CEPAL parece ser, por un lado, el modelo normativo de la familia nuclear que está dirigiendo y, por el otro, la realidad social de la pobreza que lleva a estrategias de multiplicación de las fuentes de ingreso dentro del hogar, así como la diferenciación siempre implícita entre pobres y no pobres de las políticas familiares (Donzelot, 1977). En este sentido, la promoción de los valores familiares es perfectamente coherente con la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo, sobre todo en el sector informal y en el sector moderno de exportación, y también con las propuestas en materia de seguridad social que analizaremos más adelante.

Si escasean datos concretos sobre la situación de las mujeres dentro de sus hogares, no faltan los análisis que señalan los efectos negativos en el desarrollo de los niños, la desorganización de las familias y la inestabilidad de las figuras parentales. Por eso hacen falta medidas para estimular y reforzar relaciones parentales más estables y sobre todo el matrimonio legal como condicionantes importantes de los buenos resultados escolares de los niños, favorecidos aun por la presencia en el hogar de al menos un adulto adicional que pueda ocuparse de los pequeños (II:199-201).

De hecho, el modelo familiar en América Latina es muy dinámico y la tendencia actual no parece ir en la dirección deseada por la CEPAL. Si la nuclearización de las familias fue el rasgo principal de la evolución entre los años cincuenta y los ochenta, hoy en día la tendencia va en la dirección de familias

más extendidas y de familias monoparentales, precisamente como reacción a la inestabilidad económica o a la necesidad de colectivizar los ingresos y el consumo (Moser, 1996; Safa, 1997; Cornia *et al.*, 1987). Sin embargo, las estrategias de sobrevivencia de las familias son interpretadas como una inestabilidad constitutiva, en vez de consecutiva a, de la pobreza. Este sesgo cultural y moralizador en el enfoque de la pobreza tiene consecuencias importantes para la evaluación de la pobreza de las mujeres. En efecto, es generalmente aceptado que las mujeres son las más pobres de entre los pobres (Nations Unies, 1995b, 1995c), aunque las estadísticas sobre la pobreza, siendo registradas al nivel de los hogares, no son suficientemente desagregadas para confirmar o contradecir esta afirmación. La discriminación intradoméstica conduce a que muchas mujeres extremadamente pobres pasen desapercibidas en hogares no pobres (Escobar Latapi, 1996), mientras que la tesis de los hogares con jefatura femenina como "núcleo duro de la pobreza" (CEPAL, 1994) es muy controvertida (Moser, 1996; Sojo, 1993; Rosenhouse, 1989; Nations Unies 1995; Villarreal, 1992; Schkolnik, 1992).<sup>11</sup> Todo parece indicar que no es la estructura familiar el factor determinante de la pobreza de las mujeres, sino más bien su discriminación y la falta de servicios sociales. De manera que la dimensión cultural y de género de la pobreza parece ubicarse en las pocas posibilidades de las mujeres de valorizar sus capacidades (Kabeer, 1994; Sen, 1990 y 1992).

Por consiguiente, sin negar la importancia de la inversión en recursos humanos, del fomento de la planificación familiar o de la extensión de sistemas preescolares, es importante destacar que un cambio de la posición desfavorecida de la mujer es condicionado, en primer lugar, por la introducción de la dimensión de género en el análisis de la pobreza, y en segundo lugar, por un cambio del contenido cultural de la estrategia para combatirla.

### *Las mujeres en el mercado de trabajo*

Uno de los rasgos más notables de la evolución del mercado laboral en América Latina, en las últimas décadas, es el descenso de la tasa de participación de los hombres y el aumento continuo de la de las mujeres (Arriagada, 1990;

<sup>11</sup> Lo que las estadísticas y las investigaciones sí revelan, es que la mayoría de los hogares con jefatura femenina no es pobre, pero que se trata de una categoría vulnerable con mayores dificultades para acceder a un empleo estable; a medida que los hogares son más pobres participan menos las madres y más los hijos en el mercado laboral; no obstante, los ingresos de las mujeres jefas de hogar son mayores que los de las mujeres en general y a pesar de ser pobres, estas mujeres frecuentemente disfrutan de mayor bienestar gracias a la ausencia de violencia doméstica y de una división más igualitaria de los recursos. El consumo alimentario *per capita* es mayor en hogares con jefatura femenina que en los encabezados por hombres (Arriagada, 1990; CEPAL, 1994 y 1995; Escobar Latapi, 1996; Moser, 1996).

Psacharopoulos, 1992; BID, 1990).<sup>12</sup> Aunque la CEPAL admite que el trabajo remunerado de la mujer es necesario para contrarrestar la pobreza (I:60; CEPAL, 1994 y 1995), la presencia de las mujeres agudiza el problema del subempleo (I:81) y el aumento de la PEA dificulta la conciliación de la equidad con el crecimiento (I:66). Sin embargo, el objetivo del proyecto de desarrollo siempre es el pleno empleo (II:18), y el acceso de todos a un empleo productivo es considerado como una condición para obtener un nivel mínimo de igualdad de oportunidades (II:17).

La CEPAL reconoce también la posición desfavorecida de las mujeres en el mercado de trabajo; es frecuente que sus ingresos no basten para sostener una familia nuclear. El aumento considerable del nivel educacional no contribuyó a eliminar las discriminaciones. En 1991, las mujeres adultas, con un máximo de 9 años de escolaridad, ganaban menos, por volumen de trabajo equivalente, que hombres con 5 años de escolaridad (II:35). Toda estrategia destinada a promover la equidad social tiene que tomar medidas para incrementar el empleo, los salarios y, por ende, la productividad. En las políticas propuestas para realizar este objetivo, las mujeres que participan en el mercado de trabajo se ubican en la categoría de la "fuerza laboral secundaria". Su incorporación en el sector formal sería un primer paso en la dirección de la equidad social deseada (II:137).

A nivel de las políticas sociales, dos medidas destinadas a promover esta dimensión de la equidad social merecen nuestra atención por su impacto relevante en las relaciones de género:

1. Es la lógica misma del concepto de "fuerza laboral secundaria" que lleva a considerar el trabajo como una necesidad para complementar el ingreso del hogar, en vez de un medio para lograr satisfacción y autonomía de una actividad profesional. El supuesto explícito de que se trata mayormente de mujeres, añadido al contexto de una política de promoción del empleo, así como de defensa de los valores familiares, lleva a la CEPAL a proponer la supresión de las contribuciones sociales, ligadas a los salarios "secundarios". También propone suprimir las medidas de protección a las mujeres, medidas que constituirían trabas a su contratación. Además, el gasto social de la baja de maternidad y de las guarderías tendría que ser "socializado", es decir, pagado por el conjunto de las empresas, independientemente del número de sus asalariadas (II:146), y

2. la CEPAL propone también sustituir el salario mínimo –por su capacidad limitada de promover la equidad social– por un ingreso familiar y dar prioridad al empleo de los jefes de hogares pobres (II:232 en 24), un tipo de prestación familiar considerada más digna que el subsidio al desempleo. El supuesto

<sup>12</sup> Las estadísticas de la CEPAL –admitiendo una probable subevaluación– indican una duplicación de la tasa de participación de las mujeres entre 1950 y 1990, de 15 a 30 por ciento (II:144)

implicito de tal medida es la existencia de "pobres que trabajan", es decir, de salarios insuficientes para sustentar una familia. En caso de desempleo, la propuesta corresponde a una tendencia secular de "rentabilizar" a los pobres, condicionando la asistencia a un trabajo productivo (Polanyi, 1944; Sassier, 1990).

Desde el punto de vista de las relaciones de género, estas propuestas son muy problemáticas para la autonomía de las mujeres. En primer lugar, llevarían a que sólo los jefes de hogar —en su gran mayoría hombres— disfruten de un estatus social propio, generando derechos sociales para sí mismos y para los integrantes de su familia. Esto significaría que las mujeres no jefas de hogar —que estén presentes o no en el mercado laboral— no tendrían sino derechos derivados. Dado que el estatus de "jefe de hogar" es el resultado de una autodeclaración, implica el riesgo, muy concreto, que mujeres con ingresos y un volumen de trabajo más importantes que los de sus cónyuges, sean confirmadas en una relación subordinada y un estatus dependiente (Rosenhouse, 1989).<sup>13</sup> Teniendo en cuenta la fuerte segregación del mercado laboral en América Latina (Arriagada, 1990; Psacharopoulos, 1992), con las mujeres concentradas en algunos sectores "femeninos" poco valorizados, la falta de derechos sociales propios restaría aún más al empleo de las mujeres, el potencial de aumentar su estatus social.

En segundo lugar, la supresión de las cotizaciones sociales sobre los salarios "secundarios" y de la legislación laboral de protección de las mujeres, así como la "socialización" del gasto ligado a la maternidad, lleva sin duda alguna a mayores oportunidades de trabajo para las mujeres y hace su contratación aún más interesante para las empresas del sector moderno de exportación, cuya competitividad internacional, en muchos casos, ya depende de los bajos salarios de una fuerza laboral mayormente femenina y no organizada (Safa, 1997; CISL, 1996; Hale, 1996).

En tercer lugar, aparece el tratamiento diferenciado implícito de las mujeres pobres y no pobres. La participación en el mercado de trabajo de estas últimas puede considerarse como una cuestión de elección, es decir, que en caso de condiciones de trabajo menos interesantes tienen la posibilidad de retirarse de la Población Económicamente Activa (PEA), mientras que en los estratos más altos será determinante el contenido valorizador del trabajo (Arriagada, 1990). En cambio, las mujeres pobres son mantenidas en una posición de dependencia. El "ingreso familiar" supone un matrimonio legal y condena a las mujeres al

<sup>13</sup> Cabe señalar en este contexto que la categoría estadística de "hogar encabezado por una mujer" es casi sinónimo de "hogar monoparental"; en los hogares encabezados por hombres, más del 90 por ciento de los jefes tienen pareja (CEPAL, 1995).

sector informal para conseguir un ingreso adicional. A no ser jefas de hogar, su trabajo en el sector formal tampoco lleva a derechos sociales propios. Condenadas de todas maneras a una actividad remunerada, los bajos ingresos de las mujeres sirven exclusivamente a los gastos del hogar, sin posibilidad alguna de cambiar las relaciones de poder dentro del mismo (Escobar Latapi, 1996).

### **La ciudadanía en el proyecto de desarrollo de la CEPAL**

La dimensión política y ciudadana del proyecto de desarrollo, y más precisamente de la equidad social, se traduce en el concepto clave de la concertación estratégica. Reservando un papel importante –aunque renovado– para el Estado, la implementación del *Programa de transformación productiva con equidad* requiere un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el Estado y los principales actores políticos y sociales. Se trata de legitimar mecanismos y acciones que, por una parte, generen comportamientos convergentes con los propósitos comunes y, por otra, inhiban dinámicas de intereses de grupo que podrían comprometer propósitos colectivos. La capacidad de actuación del gobierno tiene relación directa con el grado de participación pluralista y, por ende, con la consolidación de los procesos políticos democráticos (I:15). A largo plazo, el éxito del programa depende del apoyo de todos los grupos sociales que, para la expresión de sus intereses, interactúan con el Estado por la vía de partidos políticos, organizaciones sectoriales y locales, tratando de evitar los excesos de las demandas, así como de las responsabilidades gubernamentales (I:58-59). Los instrumentos y mecanismos claves de esta estrategia son, a nivel individual, la educación y, a nivel colectivo, la descentralización, la participación y la potenciación.

A. El eje central de los cambios necesarios para conseguir un nivel más alto de bienestar consiste en la transformación de los sistemas de educación, por sus efectos en la productividad de los recursos humanos, en la formación del ciudadano moderno, en la capacidad de la población de preparar y procesar demandas y en el comportamiento demográfico (II:196). La educación siempre ha ocupado un lugar central en el pensamiento de la CEPAL, que la considera como el espacio privilegiado de creación y difusión de valores “modernos”, una tesis afianzada desde los años setenta por la teoría del capital humano (Bertussi, 1994). Este objetivo sigue existiendo hoy en día, aunque las propuestas actuales no son carentes de contradicciones. La ciudadanía queda vinculada a “códigos, valores y capacidades comunes” transmitidos por el sistema escolar (II:203), el preescolar, siendo particularmente importante para niños pobres que carecen del clima cultural adecuado. Sin embargo, si bien el acceso a la educación básica

tiene que ser universalizada y su calidad mejorada,<sup>14</sup> se necesita también abrir el sistema a las necesidades de la sociedad y del desarrollo y preparar a los alumnos al mundo del trabajo (II:198).<sup>15</sup> Además, siendo la educación una "responsabilidad de todos", se propone su descentralización y la implicación de agentes no estatales como organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, medios de comunicación, iglesias, así como las propias familias (I:17 y 121; Declaración de Quito de los Ministros de Educación, 1991, citada por Tunnerman, 1995). En textos más recientes se enfatizan también las necesidades educacionales diferenciadas en función de la inserción geográfica, la cultura y la situación socioeconómica (CEPAL, 1995c).

B. Los principios de la descentralización, de la participación y de la potenciación constituyen la dimensión política de la equidad social y corresponden al mismo tiempo al objetivo de la modernización del Estado y de la democratización de la demanda social. Una interpretación de la ciudadanía, por un lado, como estatus individual y relacional frente al Estado, cosustancial de un conjunto de derechos y deberes y, por el otro, como una práctica conflictiva por el ejercicio colectivo en la esfera pública de estos derechos (Lautier, s.d.; Jelin, 1996b; Gunsteren, 1994; Turner, 1993) nos ofrece un marco analítico para estudiar las propuestas de la CEPAL en materia de equidad social:

\* Aparece claramente una tensión entre derechos políticos y derechos sociales. Si el proceso de construcción de la ciudadanía en América Latina ha seguido su propia trayectoria, distinta de lo descrito por T.H. Marshall para Europa, los recientes procesos de democratización han puesto de relieve la necesaria interdependencia de la dimensión civil, política y social de la ciudadanía. El abismo existente entre la pertenencia formal y la exclusión real (Castañeda, 1993) lleva a considerar la ciudadanía no como la culminación, sino como el fundamento mismo y la condición de la ciudadanía civil y política (CEPAL, 1988; Marques-Pereira, 1994). La tensión entre ambos tipos de derechos es una constante en la historia de la ciudadanía, en la medida en que, por un lado, los asistidos fueron excluidos de la ciudadanía política (Marshall, 1964) y, por el otro, los derechos sociales fueron interpretados como el precio a pagar por el Estado para acabar con las pasiones políticas (Donzelot, 1984). En las propuestas de la CEPAL la tensión dominante es la relación entre equidad social

<sup>14</sup> Las estadísticas sobre la matrícula en la enseñanza primaria son muy positivas, con pocas diferencias entre los sexos, pero más de la mitad de los niños no termina la enseñanza básica (II:198; Oxfam, 1995; Salazar, 1996).

<sup>15</sup> Tiene valor de modelo la "escuela nueva" de Colombia (II:204), una escuela primaria sobre la base de principios de organización análogos a los de la "especialización flexible", como es, por ejemplo, la disposición de la sala de clases en unidades asimilables a las células de producción (Kaplinski: citado por Labarca, 1995).

y crecimiento económico, con repercusiones a nivel político. Una de las claves para obtener el apoyo político a un proceso de transformación, en un contexto en que las demandas sociales de los estratos medios y populares no pueden ser satisfechas por falta de recursos, es su postergación a cambio de mayor participación (I:61 y II:245). El contenido de esta participación parece ser bastante amplio pero no es concretizado en los textos.

\* Es muy limitado el lugar que ocupan los derechos sociales en las propuestas de la CEPAL. Son explícitamente relacionados con la equidad y el desarrollo de una amplia gama de organizaciones e iniciativas de participación (I:83), pero la racionalización del gasto social implica una seguridad social mínima para los asalariados del sector formal, así como una asistencia focalizada y descentralizada para los más necesitados. Este último enfoque es problemático en la medida en que las prácticas contradicen los planteamientos teóricos sobre el carácter necesariamente neutro y objetivo de una selección basada en criterios técnicos y medibles (CEPAL, 1995c). La instrumentalización política, con fines clientelistas, de los fondos y proyectos sociales constituye el obstáculo mayor a una participación verdaderamente ciudadana en el diseño y en la gestión de los proyectos sociales (Repetto, 1995; Barrig, 1992; Brachet-Marques & Sheraden, 1993), y parece muy difícil que los avances se conviertan en derechos. La focalización implica un tratamiento diferenciado así como la identificación de grupos prioritarios, una tarea difícil en países con 40 por ciento de pobres, el promedio de la región. Los riesgos más evidentes de estos mecanismos son, entre otros, la exclusión de los grupos más marginados o invisibles, la cooptación y la rivalidad entre organizaciones.

\* El objetivo explícito del fomento de las organizaciones y de la participación de la sociedad civil es el de facilitar la expresión de la demanda social (I:83; II:239). Junto con la descentralización, estos mecanismos potencialmente positivos en un proceso de democratización, son emblemáticos del "hueco social" que separa al Estado de los individuos en la mayoría de los países de América Latina. La CEPAL constata que las organizaciones tradicionales han perdido su legitimidad y que la demanda social es muy atomizada (II:242). Sin embargo, la organización y la participación que la CEPAL propone parecen tener otros contenidos, según se trate de asalariados del sector formal o de los grupos marginados. En el primer caso, se enfatiza más la participación financiera bajo la forma de salarios flexibles (II:157). A nivel sindical, se prefiere un tipo de organización "tecnificada" (II:23) con objeto de construir mecanismos de consenso y de responsabilizar a los beneficiarios para mantener las demandas sociales bajo control (II:24). En el segundo caso, la organización y la participación de los pobres también son funcionales para el consenso y el apoyo al proyecto de desarrollo. Sin embargo, a los pobres les faltan los canales de expresión

de sus demandas. Por consiguiente, hay que fomentar y potencializar a las organizaciones para que puedan enfrentar el desafío de un doble desequilibrio: a nivel organizacional, para hacer frente a los grupos de presión más fuertes, y a nivel de las demandas, para convertir conflictos potenciales en procesos de negociación (II:238-239). La medida en que el Estado puede tener en cuenta las demandas sociales de los grupos más vulnerables parece pues depender de su capacidad de organizarse y de institucionalizar sus demandas, o sea, de su capacidad de conseguir poder social y político.

\* Cuando se introduce la dimensión de género en los mecanismos de la equidad política aparecen algunos problemas adicionales:

a) La equidad política no es el único objetivo de la organización y de la participación de los pobres. De hecho, la racionalización del gasto social implica el desplazamiento de la ejecución de las políticas de las agencias públicas hacia otros actores sociales, con un papel protagonista para los propios beneficiarios. Es decir, las familias dirigen sus demandas sociales al Estado el cual a su vez las devuelve hacia ellas para que las ejecuten. La participación de las mujeres en la ejecución y la gestión de programas sociales comunitarios corresponde a un mecanismo clásico de acceso a la esfera pública, o sea, "a través de la puerta de la cocina" (Falcon, 1992). En América Latina, este mecanismo de la politización de lo cotidiano a través de la formulación y la ejecución de las demandas sociales ha ampliado el espacio de su participación política (Jelin, 1993; Jardim Pinto, 1992). Sin embargo, los programas sociales, incluyendo los proyectos de generación de ingresos, muchas veces mantienen a las mujeres encerradas en su rol de reproducción social (Buvinic, 1986; Raczynski y Serrano, 1992b). Su reconocimiento en cuanto sujeto político se limita al nivel local y a la defensa de sus intereses prácticos o de los intereses comunitarios. Además, su movilización ciudadana no apunta al diseño de las políticas sociales, ni a la obtención de su cuota de recursos sociales, sino más bien a la producción misma de estos recursos (Seligson & Booth, 1979).

b) La racionalización del gasto social implica que se pasa de la universalización de la oferta a la universalización de la satisfacción de las demandas sociales (Franco, 1996). Es ésta la lógica de la focalización y de la necesaria potenciación para que los pobres puedan expresar sus demandas. Implica también un Estado capaz de interpretar estas demandas. Aquí se manifiestan dos escollos más para el acceso de las mujeres a la ciudadanía. Primero, el supuesto implícito de la propuesta es la capacidad de los individuos y de los grupos sociales de expresar sus necesidades específicas, sin que se tenga en cuenta las relaciones de poder, las desigualdades discursivas y la falta de autonomía (Fraser, citada por Aguirre, 1996; Young, 1991; Kabeer, 1996). La trayectoria de las necesidades a demandas, a medidas de planificación o eventualmente a derechos, pasa por

intermediaciones e interpretaciones fuera del control de las mujeres. En segundo lugar, la potenciación en la que piensa la CEPAL se refiere más a la organización y a la articulación de las demandas, con el objetivo de conseguir un consenso, que al mecanismo de potenciación propuesto por los movimientos de mujeres, entendido como acceso a la autonomía y al poder mediante acciones participativas (Stromquist, 1994; Razavi & Miller, 1995; Sen & Grown, 1987). Cabe señalar también que las mujeres no figuran entre los agentes sociales cuyo apoyo es solicitado para el proyecto de desarrollo.

c) En cuanto a las propuestas dentro de la seguridad social, a saber la supresión de los derechos sociales propios y la introducción de un ingreso familiar, es evidente que constituyen un paso regresivo en el camino hacia la autonomía y la ciudadanía en cuanto proceso de individualización. Además, pasan por alto la desigualdad intradoméstica de la distribución de los recursos.

## Conclusión

*Transformación productiva con equidad* es un proyecto de desarrollo que se encuentra en la intersección de, por un lado, el estructuralismo y el desarrollo social que han caracterizado la reflexión de la CEPAL antes de la crisis de los ochenta y, por el otro, el enfoque neoliberal con una política económica y una política social autonomizadas. Para la CEPAL, el desarrollo es un proyecto político en que tanto el Estado como la sociedad civil tienen papeles protagónicos. Sería interesante entonces que la organización complete su serie de estudios sectoriales con una profundización de la dimensión política del desarrollo y de la equidad.

La equidad social en su sentido más amplio es un proyecto a largo plazo que, sustituyendo al Estado de Bienestar abortado, podría cumplir la misma función de "utopía legitimadora" (Lautier, 1993 y 1995). Sin embargo, a nivel de las políticas sociales, parece como si se preparase un cambio paradigmático. Se rompe con una lógica de derechos sociales universales garantizados por el Estado y fuente de ciudadanía. Una política social explícitamente reservada a algunos sectores sociales focalizados obedece a una lógica que no tiene por objeto proteger a los grupos sociales contra las vicisitudes del mercado, sino que apunta a equiparlos a los activos necesarios para participar en este mercado (Revilla Blanco, 1995). Ya no se trata pues de un anhelo de justicia o de cambio social. De esta manera, se está produciendo un deslizamiento semántico que desemboca en una representación de lo social que implica estigmatización y dependencia en vez de cohesión e integración nacional.

El potencial de generación de ciudadanía de un concepto de bienestar enraizado en el mercado es bastante limitado y privilegia la dimensión participativa en detrimento de la ciudadanía como estatus, sobre todo con políticas

sociales descentralizadas y parcialmente confiadas al sector privado. Una política focalizada contra la pobreza conlleva el riesgo de una fragmentación de la ciudadanía y la exclusión de los grupos sociales menos visibles o difíciles de integrar en el proyecto de desarrollo. El resultado podría ser una ciudadanía de gobernabilidad para los estratos medios y una ciudadanía local de auto-organización para los pobres, separados por una frontera interior de las zonas de exclusión social donde incluso los derechos humanos no son garantizados.

Para la ciudadanía de las mujeres, el nuevo enfoque social conlleva posibilidades y riesgos. La participación en la ejecución y la gestión de los programas sociales a nivel local confirma la multidimensionalidad de la práctica política y de la democracia. La politización de lo cotidiano ubica a las mujeres en el centro de los esfuerzos de democratización de la sociedad. Ofrece un potencial de conscientización y de potenciación. Sin embargo, las representaciones manejadas por la CEPAL fijan a las mujeres en su papel de madres y de trabajadoras "secundarias". No las menciona como sujetos políticos o actores de la participación, entendida como la capacidad de influir en la distribución de los bienes públicos (Rosenberg & Malloy, 1978). Al contrario, la CEPAL reproduce las jerarquías de género que ubican a las mujeres en los márgenes del poder y condena a las mujeres pobres a la producción misma de los bienes sociales. Aparece también una contradicción entre el énfasis que pone la CEPAL en la incapacidad de los pobres de transmitir los valores adecuados a sus niños, y la tendencia de solicitar su participación en la ejecución de los programas sociales. Teniendo en cuenta, por un lado, el rol de las autoridades públicas en la constitución de las identidades y de las diferenciaciones sociales (Jenson, 1993; Marques-Pereira, 1991) y, por el otro, las múltiples discriminaciones que afectan a las mujeres latinoamericanas, es importante señalar el papel potencialmente positivo que pueden jugar las organizaciones internacionales. Es obvio que como productoras de conocimientos y de representaciones, cada organización tiene su heterogeneidad y su dinámica interna. Pero la ausencia de poder normativo vinculante ofrece un margen más amplio para la manifestación de una voluntad política y para la formulación de ideas innovadoras que correspondan a las demandas de los movimientos sociales.

Las propuestas de la CEPAL en materia de seguridad social y de las políticas familiares pasan por alto la dinámica de las relaciones sociales intradomésticas. En la lucha contra la pobreza, la necesidad de introducir la dimensión de género se hace particularmente urgente. Para una política eficiente que apunta a la erradicación de la pobreza, se necesita una comprensión de las causas, de las consecuencias y de las experiencias diferenciadas de la pobreza en función del género. Los datos disponibles revelan muy poco sobre la situación de las mujeres dentro de sus hogares. Hacen falta investigaciones sobre la especificidad de la

pobreza femenina, la distribución intradoméstica de los recursos y la capacidad de las mujeres de convertir los recursos disponibles en bienestar. Por consiguiente, la pobreza tendrá que ser entendida como déficit de ingresos, pero también como déficit de capacidades y de poder social. Integrar la dimensión de género en los estudios sobre la pobreza requiere entonces un análisis de los mecanismos diferenciados de la subordinación de clase y la de género (Sen, 1992; Kabeer, 1996).

El enfoque de transformación productiva con equidad constituye una alternativa interesante a la retórica neoliberal, al tener en cuenta las especificidades de los países latinoamericanos y la integración de la dimensión social y política dentro del proyecto económico. Es obvio que el presente análisis tendrá que ser profundizado para entender mejor los planteamientos de la CEPAL en términos de normas y valores sociales importantes para las mujeres latinoamericanas. Esta primera fase parece indicar un mayor potencial para la integración de la dimensión de género en una perspectiva cultural más abierta.

## Bibliografía

- Acosta-Belen, E., *Opening new paths: research on women in Latin America and the Caribbean*, Albany, State University of New York, 1994.
- Aguirre, R., "Políticas sociales, descentralización y la iniciativa local en Uruguay", en D. Raczynski & C. Serrano, *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*, Santiago, CIEPLAN, 1992.
- , *Estado de bienestar, ciudadanía social y género. El maternalismo en las políticas sociales*, Documento preparado para la primera reunión del proyecto ALFA "La ciudadanía social de las mujeres en América Latina", Bruselas, 1996.
- Altimir, O., *La dimensión de la pobreza en América latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 1979.
- Arias Peñate, S. y M. C. Orozco, "Pobreza e inseguridad alimentaria en América Latina", en *Estudios Centroamericanos*, San Salvador, Universidad Centroamericana, núm. 525-526, año XLVII, pp. 617-639, 1992.
- Arndt, H.W., *Economic Development. The history of an idea*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press, 1987.
- Arriagada, I., "Unequal participation by women in the working world", en *Revista de la CEPAL*, Santiago, CEPAL, núm. 40, 1990.
- , "Mujer y nuevas tecnologías", en V. Guzmán, P. Portocarrero y V. Vargas, *Una nueva lectura: género en el desarrollo*, Lima, Ed. Flora Tristán, 1991.
- Austin, J. L., *How to do things with words*, Oxford, Clarendon Press, 1975.

- Barrig, M., "Quejas y contentamiento: historia de una política social. Los municipios y la organización femenina en la ciudad de Lima", en D. Raczynski & C. Serrano, *op. cit.*
- Beneria, L., "Toward a Greater Integration of Gender in Economics", en *World Development*, Oxford, Pergamon, vol. 23, núm. 11, pp.1839-1850, 1995.
- Bertussi, G. T., "La teoría crítica de la educación: dos aproximaciones", en R. M. Marini y M. Millán, *La teoría social latinoamericana. Subdesarrollo y dependencia*, México, CELA/FCPyS/UNAM-El Caballito, tomo II, 1994.
- BID, *Economic and social progress in Latin America. 1990 Report*, Special section, Working Women in Latin America, Washington, BID, 1990.
- Birdsall, N., D. Ross y R. Sabot, "La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina", en *Síntesis. Revista de ciencias sociales iberoamericanas*, España, núm. 23, 1995.
- Bose, C. & E. Acosta-Belen (editors), *Women in the Latin-American development process*, Philadelphia, Temple University Press, 1995.
- Boserup, E., *Women's Role in Economic Development*, Londres/Baltimore, Allen & Unwin, 1970.
- Bourdieu, P., *Ce que parler veut dire*, París, Fayard, 1982.
- Boutros Boutros-Ghali, *An agenda for development*, Nueva York, United Nations, 1995.
- Brachet-Márquez, V. y M. Sheradden, "Austérité budgétaire, Etat de bien-être et changement politique: le cas des politiques de santé et d'alimentation au Mexique (1970-1990)", en *Cahiers des Amériques Latines*, París, núm. 15, 1993.
- Bulmer-Thomas, V. (ed.), *The new economic model in Latin America and its impact on income distribution and poverty*, Londres, MacMillan Press, 1996.
- Buvinic, M., "Projects for Women in the Third World: Explaining their Misbehaviour", en *World Development*, Oxford, Pergamon, vol. 14, núm. 5, pp. 653-664, 1986.
- Caldeira, T. P. R., "Crime and Individual Rights: Reframing the Question of Violence in Latin America", en E. Jelin & E. Hershberg, *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*, Boulder/Colorado, Westview Press, 1996.
- Cardoso, E. & A. Helwege, "Below the line: poverty in Latin America", en *World Development*, Oxford, Pergamon, vol. 20, núm. 1, pp. 19-37, 1992.
- Castañeda, J.G., *Utopia unarmed. The Latin American Left after the Cold War*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1993.
- Ceceña Martorella, A.E. "Los miserables en la teoría social latinoamericana", en R. M. Marini y M. Millán, *op. cit.*

- CEPAL, *La pobreza en América latina: dimensiones y políticas*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1985.
- , *Desarrollo y transformación. Estrategias para superar la pobreza*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1988.
- , *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1990.
- , *Women in Latin America and the Caribbean: the challenge of changing production patterns with social equity (LCL.627(CRM.5/4))*, Santiago de Chile, United Nations, 1991.
- , *Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean*, Santiago de Chile, United Nations, 1991b.
- , *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años 80*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1991c.
- , *Social equity and changing production patterns: an integrated approach*, Santiago de Chile, United Nations, 1992.
- , *El perfil de la pobreza en América latina a comienzos de los años 90 (LC/L.716)*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1992b.
- , *Social Panorama of Latin America*, Santiago de Chile, United Nations, 1994.
- , *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1995.
- , *Programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1995b.
- , "Focalización y pobreza", en *Cuadernos*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, núm. 71, 1995c.
- , *La brecha de la equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1997.
- Confederation Internationale des Syndicats Libres (CISL), *L'enfer des nouveaux paradis fiscaux. La répression antisindicale dans les zones franches*, Bruselas, CISL, 1996.
- Coordinación Regional de ONGs de América Latina y el Caribe, *Foro de ONGs de América Latina y el Caribe. Informe*, Mar del Plata, septiembre de 1994.
- Comia, G.A., *Macroeconomic policy, poverty alleviation and long-term development: Latin America in the 1990s*, Innocenti Occasional Papers, Florencia, UNICEF, Economic Policy Series, núm. 40, 1994.
- Comia, G.A., R. Jolly et F. Stewart, *Adjustment with a human face. Protecting the vulnerable and promoting growth*, UNICEF, Oxford University Press, 1987.

- Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN), "Rethinking Social Development: DAWN's Vision", en *World Development*, Oxford, Pergamon, vol. 23, núm. 11, 1995, pp. 2001-2004.
- De Barbieri, T. y O. de Oliveira, *Mujeres en América Latina. Análisis de una década en crisis*, Madrid, Iepala, 1989.
- Donzelot, J., *La police des familles*, París, Ed. De Minuit, 1977.
- , *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, París, Fayard, 1984.
- Edwards, S., *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*, Washington, A World Bank Book, 1995.
- Elson, D., "Gender Awareness in Modeling Structural Adjustment", en *World Development*, Oxford, Pergamon, vol. 23, núm. 11, pp. 1851-1868, 1995.
- Escobar Latapi, A., "Mexico: Poverty as Politics and Academic Disciplines", en E. Oyen et al., *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, Oslo, Scandinavian University Press, 1996.
- Estay Reino, J., "La concepción inicial de Raúl Prebisch y sus transformaciones", en R. M. Marini y M. Millán, *op. cit.*
- Falcon, L., *Mujer y poder político. Fundamentos de la crisis de objetivos e ideología del Movimiento Feminista*, Madrid, Vindicación Feminista Publicaciones, 1992.
- Foucault, M., *Histoire de la sexualité. I. La volonté de savoir*, París, Gallimard, 1976.
- Franco, R., "Los paradigmas de la política social en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, Santiago, CEPAL, núm. 58, 1996.
- Grosh, M.E., *Administering Targeted Social Programs in Latin America. From Platitudes to Practice*, Washington, The World Bank, 1994.
- Guillén Romo, H., "De la pensée de la CEPAL au néolibéralisme, du néolibéralisme au néo-structuralisme", en *Revue Tiers Monde (Une revue de la littérature sud-américaine)*, París, PUF, t. XXXV, núm. 140, octobre-décembre 1994.
- Gunsteren Van, B., "Four conceptions of citizenship", en B. van, Steenbergen *The Condition of Citizenship*, Londres, Sage Publications, 1994.
- Gurrieri, A., "Pobreza, recursos humanos y estrategias de desarrollo", en B. Kliksberg, *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, México, FCE, 1994.
- Gutiérrez Garza, E., "Economía, teoría e historia: la CEPAL y los estilos de desarrollo", en R. M. Marini y M. Millán, *op. cit.*
- Guzmán, V., P. Portocarrero y V. Vargas, *Una nueva lectura: género en el desarrollo*, Lima, Ed. Flora Tristán, 1991.

- Haas, E.B., *When knowledge is power. Three models of change in international organizations*, Berkeley/Los Angeles/Oxford, University of California Press, 1990.
- Hale, A., "The Rights of Women Workers in the Global Economy", en *ICDA Journal*, Focus on trade and development, Bruselas, vol. 4, núm. 1, 1996.
- Hartmann, B., *Reproductive rights and wrongs. The Global Politics of Population Control*, Boston/Massachusetts, South End Press, 1995.
- Jardim Pinto, C.R., "Movimentos sociais: espaços privilegiados da mulher enquanto sujeito político", en A. de Oliveira Costa & C. Bruschini (orgs.), *Uma questão de gênero*, Rio de Janeiro, Ed. Rosa dos Tempos, 1992.
- Jelin, E. & E. Hershberg (eds.), *Constructing democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*, Boulder/Colorado, Westview Press, 1996.
- Jelin, E. (ed.), *Family, Household and Gender Relations in Latin America*, UNESCO, Kegan Paul, 1991.
- , *¿Ante, de, en, y? Mujeres, Derechos Humanos*, Lima, Entre Mujeres, 1993.
- , "Citizenship revisited: Solidarity, Responsibility and Rights", en E. Jelin & E. Hershberg (eds.), *op. cit.*, 1996b.
- , "Women, gender and human rights", en E. Jelin & E. Hershberg, (eds.), *op. cit.*, 1996c.
- Jenson, J., "Représentations des rapports sociaux de sexe dans trois domaines politiques en France", en A. Gautier & J. Heinen, *Le sexe des politiques sociales*, Paris. Côté-femmes, 1993.
- Joekes, S. & A. Weston, *Women and the New Trade Agenda*, Nueva York, Unifem, 1994.
- Jovchelovitch, S., "Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais", en A. Guareschi y S. Jovchelovitch, *Textos em Representações Sociais*, Petrópolis, Vozes, 1994.
- Kabeer, N., *Reversed Realities*, Londres, Verso, 1994.
- , "Agency, Well-being and Inequality. Reflections on the Gender Dimensions of Poverty", en *IDS Bulletin*, Brighton, Institute of Development/University of Sussex, vol. 27, núm. 1, pp.11-21, 1996.
- , *Gender, demographic transition and the economics of family size. Population Policy for a Human-Centred Development*, Ginebra, United Nations Research Institute on Social Development (UNRISD) Occasional Papers 7, 1996b.
- Katz, E.G., "Gender and Trade Within the Household: Observations from Rural Guatemala", en *World Development*, Oxford, Pergamon, vol. 23, núm. 2, pp. 327-342, 1995.

- Kay, C., *Latin american theories of development and underdevelopment*, Londres/Nueva York, Routledge, 1989.
- Kliksberg, B. (comp.), *Pobreza. Un Tema Impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Krawczyk, M., "The growing presence of women in development", en *Revista de la CEPAL*, Santiago, CEPAL, núm. 40, 1990.
- Labarca, G., "¿Cuánto se puede gastar en educación?", en *Revista de la CEPAL*, Santiago, CEPAL, núm. 56, 1995.
- Lautier, B., "L'Etat-Providence en Amérique Latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement", en B. Marques-Pereira, *L'Amérique Latine: vers la démocratie?*, Bruselas, Ed. Complexe, 1993.
- , S.d. *Citoyenneté et politiques d'ajustement. Quelques réflexions théoriques suscitées par l'Amérique Latine*, París, mimeo, s/f.
- , "Les malheureux sont les puissants de la terre..." en *Revue Tiers Monde*, París, PUF, t. XXXVI, núm. 142, avril-juin, 1995.
- Leon, M. (comp.), *Mujeres y participación política. Avances y desafíos en América Latina*, Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994.
- Lipiansky, E.M., "Représentations sociales et idéologies. Analyse conceptuelle", en V. Aebischer, J. P. Deconchy & E. M. Lipiansky, *Idéologies et représentations sociales*, Cousset/Suiza, Del Val, 1992.
- Long, N. & M. Villarreal, "Exploring Development Interfaces: From the Transfer of Knowledge to the Transformation of Meaning", en F. Schuurman (ed.), *Beyond the Impasse. New directions in Development Theory*, Londres, Zed Books, 1993.
- López, C. y M. Pollack, "La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo", en C. López, M. Pollack, y M. Villarreal (ed.), *Género y mercado de trabajo en América Latina*, Ginebra, OIT/PREALC, 1992.
- López, C., M. Pollack y M. Villarreal (ed.), *Género y mercado de trabajo en América Latina*, Ginebra, OIT/PREALC, 1992.
- Marchand, M.H., "Gender and new regionalism in Latin America: inclusion/exclusion", en *Third World Quarterly*, Londres, Carfax, vol. 15, núm. 1, pp. 63-75, 1994.
- Marini R. M. y M. Millán, (coords.), *La teoría social latinoamericana*, México, UNAM/El Caballito, tomo I: *Los orígenes* y tomo II: *Subdesarrollo y dependencia*, 1994.
- Marques-Pereira, B., "Etat Providence, famille et fordisme", en *Les Cahiers d'Encrages*, París, núm. hors série, premier trimestre 1991.
- , *La citoyenneté sociale des femmes en Amérique Latine*. Communication présentée à la première journée d'études du LABEL, Louvain-la-Neuve, 10 decembre 1994.

- Marques-Pereira, B. & I. Bizberg, (coordinateurs). *La citoyenneté sociale en Amérique Latine*, Bruselas/París, CELA-IS/L'Harmattan, 1995.
- Marques-Pereira, B. et A. Carrier, "Les droits reproductifs: vers une quatrième génération de droits", en B. Marques-Pereira et A. Carrier, *La citoyenneté sociale des femmes au Brésil. Action collective, reproduction, informalité et domesticité*, París/Bruselas, L'Harmattan/CELA-IS, 1996.
- Marshall, T.H., *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday & Company, Inc., 1964.
- Masini, E. & S. Stratigos, *Women, households and change*, Tokyo, UN University, 1991.
- Minujin, A., "Au sujet des pauvres et des vulnérables", en *Revue Tiers Monde*, París, PUF, t. XXXVI, núm. 142, avril-juin, 1995.
- Molina, S., "La pobreza. Descripción y análisis de políticas para superarla", en *Revista de la CEPAL*, Santiago, CEPAL, núm. 18, diciembre de 1982.
- Molyneux, M. "Mobilisation without Emancipation? Women's Interests, State and Revolution in Nicaragua", en D. Slater, *New social movements and the state in America*, Amsterdam, CEDLA, 1985.
- Moser, C. O. N., "La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", en V. Guzmán, P. Portocarrero y V. Vargas, *op. cit.*
- , *Confronting crisis. A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*, Washington, The World Bank, 1996.
- Moynihan, D. P. (ed.), *On understanding poverty. Perspectives from the social science*, Nueva York/Londres, Basic Books, Inc., 1968.
- Nash, J. & H. I. Safa, *Sex and class in Latin America*, Nueva York, Praeger Publishers, 1976.
- Nations Unies, *Consensus d'Amérique Latine et des Caraïbes sur la Population et le Développement, adopté à la Conférence Régionale de l'Amérique Latine et des Caraïbes sur la Population et le Développement*, México, Conseil Économique et Social, Comité préparatoire de la Conférence Internationale sur la Population et le Développement, 29 avril-4 mai 1993, E/CONF.84/PC/17.
- , *Les femmes dans une économie mondiale en mutation. Le rôle des femmes dans le développement mondial: étude 1994*, Nueva York, Nations Unies, 1995.
- , *Les femmes dans le monde 1995. Des chiffres et des idées*, Nueva York, 1995b.
- , *Rapport du sommet mondial pour le développement social*, Copenhague, 1995c, A/CONF.166/9.

- OXFAM, *The Oxfam Poverty Report*, Oxford, OXFAM, 1995.
- Oyen, E., S. M. Miller & S. A. Samad (eds.), *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, Oslo, Scandinavian University Press, 1996.
- PNUD, *Rapport sur le développement humain*, París, Económica, 1990.
- Polanyi, K., *The Great Transformation. The political and economic origins of our time*, Boston, Beacon Press, 1944.
- Portocarrero, P., *Mujer en el desarrollo: balance y propuestas*, Lima, Ed. Flora Tristán, 1990.
- , "Por una capacitación integral", en V. Guzmán, P. Portocarrero y V. Vargas, *op. cit.*
- Psacharopoulos, G. & Z. Tannatos, *Women's Employment and Pay in Latin America: Overview and Methodology*, Washington, The World Bank, 1992.
- Psacharopoulos, G. et al., *Poverty and Income Distribution in Latin America. The story of the 1980s*, Washington, World Bank Technical Paper, The World Bank, núm. 351, 1997.
- Raczynski, D. & C. Serrano, *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*, Santiago, CIEPLAN, 1992.
- , "Abriendo el debate: descentralización del estado, mujeres y políticas sociales", en Raczynski, D. & C. Serrano, *op. cit.*, 1992b.
- Razavi, R. & C. Miller, *From WID to GAD. Conceptual shifts in the Women and Development Discourse*, Ginebra, UNRISD, 1995.
- Repetto, F., "La pobreza y sus impactos en la nueva relación económica-política: una perspectiva latinoamericana", en *Síntesis. Revista de ciencias sociales iberoamericanas*, España, núm. 23, 1995.
- Revilla Blanco, M., "Las organizaciones de mujeres en Chile: participación e integración en el marco de las políticas sociales neoliberales", en *Síntesis (El desarrollo social en América latina)*, España, núm. 23, 1995.
- Rodgers, G. & R. Van Der Hoeven, *The poverty agenda: Trends and policy options*, Ginebra, International Institute for Labour Studies, 1995.
- Rosenberg, M.B. & J.M. Malloy, "Indirect participation versus social equity in the evolution of Latin American Social Security Policy", en J. A. Booth, & M. A. Seligson, *Political participation in Latin America*, Nueva York, Holmes & Meier Publishers, Inc., vol. I Citizen and State, 1978.
- Rosenhouse, S., *Identifying the Poor: is Headship a Useful Concept?*, Washington, The World Bank, LSMS, Working Paper, núm. 58, 1989.
- Safa, H., "Where the Big Fish Eat the Little Fish. Women's Work in the Free-Trade Zones", en *NACLA Report on the Americas*, Estados Unidos, vol. XXX, núm. 5, march/april, pp. 31-36, 1997.

- Salama, P., "Pauvretés, les voies étroites d'une issue équitable en Amérique Latine", en *Revue Tiers Monde*, París, PUF, t. XXXVI, núm. 142, avril-juin. 1995.
- Salazar, M. C. & W. Alarcón Glasinovich, *Better schools: less child work. Child work and education in Brazil, Colombia, Ecuador, Guatemala and Peru*, Florencia, UNICEF, 1996.
- Samad, S. A., "The present situation in poverty research", en E. Oyen, S. M. Miller & S.A. Samad (eds.), *op. cit.*
- Sassier, P., *Du bon usage des pauvres. Histoire d'un thème politique XVIe-XXe siècle*, París, Fayard, 1990.
- Schkolnik, M., "Chile: Impacto del gasto social en los hogares con jefatura femenina", en C. López, M. Pollack y M. Villarreal (ed.), *op. cit.*
- Seligson, M. A. & J. Booth (eds.), *Political participation in Latin America*, Nueva York/Londres, Holmes & Meier Publishers, vol. II Politics and the Poor, 1979.
- Sen, A. K., "Gender and Cooperative Conflicts", en I. Tinker (ed.), *Persistent Inequalities. Women and World Development*, Nueva York/Oxford, Oxford University Press, 1990.
- , *Inequality reexamined*, Oxford, Clarendon Press, 1992.
- Sen, G. & C. Grown, *Development, Crises and Alternative Visions. Third World Women's Perspectives*, Nueva York, Monthly Review Press, 1987.
- Shaffer, P., "Beneath the Poverty Debate. Some Issues", en *IDS Bulletin*, Brighton Institute of Development/University of Sussex, vol. 27, núm. 1, pp. 23-35, 1996.
- Sledziewski, E., *Révolutions du Sujet*, París, Méridiens Klincksieck, 1989.
- Smyth, I., "Gender Analysis of Family Planning: Beyond the Feminist vs. Population Control Debate", en *Feminist Economics*, Lewisburg/Estados Unidos, IAFFE, núm. 2(2), pp. 63-86, 1996.
- Sojo, A., "Nature and selectiveness of social policy", en *Revista de la CEPAL*, Santiago, CEPAL, núm. 41, 1990.
- , "La inserción laboral de la mujer latinoamericana: entre la crisis económica y los retos de la transformación productiva con equidad", en *Mujer latinoamericana ante el reto del siglo XXI*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer/Universidad Autónoma de Madrid, 1993.
- St-Hilaire, C., *Quand le développement s'intéresse aux femmes. Le cas des Philippines*, París, L'Harmattan, 1995.
- Steenbergen B. van, *The Conditions of Citizenship*, Londres, Sage Publications, 1994.
- Stromquist, N. P., *Gender and Basic Education in International Development Cooperation*, Nueva York, UNICEF Staff Working Papers, núm. 13, 1994.

- Sunkel, O. & G. Zuleta, "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa", en *Revista de la CEPAL*, Santiago, CEPAL, núm. 42, 1990.
- Tavares, M. C., "Economics and happiness", en *Revista de la CEPAL*, Santiago, CEPAL, núm. 42, 1990.
- Tunnerman, C., "La educación como factor de desarrollo social", en *Síntesis (El desarrollo social en América Latina)*, España, núm. 23, 1995.
- Turner, B. S.(ed.), *Citizenship and social theory*, Londres, Sage Publications, 1993.
- UNICEF, *Políticas de ajuste y grupos más vulnerables en América Latina*, Bogotá, UNICEF/Fondo de Cultura Económica, 1987.
- , *The invisible adjustment. Poor women and the economic crisis*, Santiago, UNICEF, The Americas and the Caribbean Regional Office, 1989.
- Villarreal, M., "Sector informal, pobreza y mujer. El caso de Bolivia", en C. López, M. Pollack y M. Villarreal (ed.), *op. cit.*
- Villarreal, J., *La exclusión social*, Buenos Aires, FLACSO/Ed. Norma, 1996.
- Walle, D. van de, *Public spending and the poor. Theory and evidence*, Washington, A World Bank Book, 1995.
- Walters, B., "Engendering Macroeconomics: A Reconsideration of Growth Theory", en *World Development*, Oxford, Pergamon, vol. 23, núm. 11, pp. 1869-1880, 1995.
- Ward, K. B. & J. Larson Pyle, "Gender, Industrialization, Transnational Corporations and Development: An overview of Trends and Patterns", en C. Bose & E. Acosta-Belen (ed.), *op. cit.*
- Weffort, F.C , "L'Amérique Latine fourvoyée. Notes sur la démocratie et la modernité", en *Problèmes d'Amérique Latine*, París, La Documentation Française, núm. 1, nouvelle série, avril-juin, 1991.
- World Bank, *The evolving role of the World Bank. Helping meet the challenge of Development*, Washington, The World Bank, 1995.
- Young, K., "Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres", en V. Guzmán, P. Portocarrero y V. Vargas, *op. cit.*