

Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género¹

Irma Arriagada

División de Desarrollo Social
CEPAL

Actualmente se reconoce que la pobreza y la desigualdad son fenómenos crecientes y no superados en la región latinoamericana, “la pobreza y la desigualdad social siguen siendo objetivos esquivos de nuestro desarrollo y han sido duramente golpeados en los últimos años por nuestra vulnerabilidad macroeconómica” (Ocampo, 2002). Los procesos de pobreza son aspectos de fenómenos más amplios que se relacionan con los modelos y las estrategias de desarrollo puestas en marcha. Estos modelos de desarrollo delimitan las opciones sobre apertura comercial y financiera, las políticas macroeconómicas y mesoeconómicas que son mediadas por instituciones, normas y prácticas que, en conjunto, definen el acceso de los individuos y sus familias al uso y control de los recursos. Junto con el rezago tradicional latinoamericano en materia de pobreza y distribución de ingresos, se agrega el empobrecimiento reciente de grandes sectores medios de población producto de las crisis económicas que han afectado a la región, y con especial fuerza, a algunos países durante los años noventa. Además, existen evidencias acumuladas que los efectos de estas crisis han afectado de manera diferencial a hombres y mujeres (CEPAL, 2003, CEPAL, 2004).

Se ha llegado a cierto consenso que considera a la pobreza como la privación de activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos. La pobreza está relacionada con el acceso desigual y limitado a los recursos productivos y con la escasa participación en las instituciones sociales y políticas. La pobreza deriva de un acceso restrictivo a la propiedad, de un ingreso y consumo bajo, de limitadas oportunidades sociales, políticas y laborales, de bajos logros en materia educativa, en salud, en nutrición y del acceso, del uso y control sobre los recursos naturales y en otras áreas del desarrollo. En la perspectiva de Amartya Sen y su enfoque de las capacidades y realizaciones, una persona es pobre si carece de los recursos para ser capaz de realizar un cierto mínimo de actividades (Sen, 1992), Desai propone cinco capacidades básicas y necesarias: la capacidad de permanecer vivo y de gozar de una vida larga; capacidad de asegurar la reproducción intergeneracional biológica y cultural; capacidad de gozar una vida saludable; capacidad de interacción social (capital social) y la capacidad de tener conocimiento y libertad de expresión y pensamiento (Control Ciudadano, 1997). De esta forma, la pobreza se enlaza con la dimensión de los derechos de las personas a una vida digna y que cubra sus necesidades básicas, es decir, a los denominados derechos económicos, sociales y culturales.

Asimismo, se sostiene que el carácter de la pobreza es complejo, relacional y multidimensional. Las causas y características de la pobreza difieren de un país a otro. La interpretación de la naturaleza precisa de la pobreza depende de factores culturales adscritos como los relativos al género, raza y etnia, así como del contexto económico, social e histórico.

En este texto se examinan diversas concepciones de la pobreza y sus implicaciones desde una perspectiva de género, se analiza brevemente las políticas orientadas hacia la pobreza para finalmente elaborar una tipología que interrelaciona políticas hacia la pobreza con políticas hacia la equidad de género.

¹ Texto publicado por la Revista de la CEPAL N°85

I. MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POBREZA

Hace más de dos décadas CEPAL denominaba a la pobreza “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, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad “ (Altimir, 1979). En esta primera definición surgen elementos que dan cuenta de las múltiples dimensiones a las que la pobreza alude: aspectos relativos a la alimentación, vivienda, educación, salud, inserción en el mercado laboral, participación social así como a dimensiones de carácter subjetivo y simbólico y que definen también áreas diversas para la intervención de las políticas sociales.

Por lo general, la pobreza se ha conceptualizado y medido en función de carencias o necesidades básicas insatisfechas utilizando indicadores como la ingesta de alimentos o los niveles de ingresos, el acceso a la salud, la educación y la vivienda. CEPAL ha desarrollado una metodología especial sobre la base de costo de las necesidades básicas, basada en el cálculo de las líneas de pobreza, denominado método del ingreso. Las mediciones se han centrado en las carencias materiales. Este método indirecto tiene como ventajas la comparabilidad internacional y es una buena aproximación a la capacidad de consumo de los hogares. De acuerdo a las últimas mediciones de CEPAL para 2002, el 44% de la población latinoamericana vivía en la pobreza, lo que corresponde a 220 millones de personas que viven en la pobreza, de los cuales alrededor de 97 millones eran indigentes. Para 2004 se proyecta una leve disminución de la pobreza de la población latinoamericana, que alcanzaría a 43.2% y la indigencia a 18.9% (CEPAL, 2004a, CEPAL, 2004c).

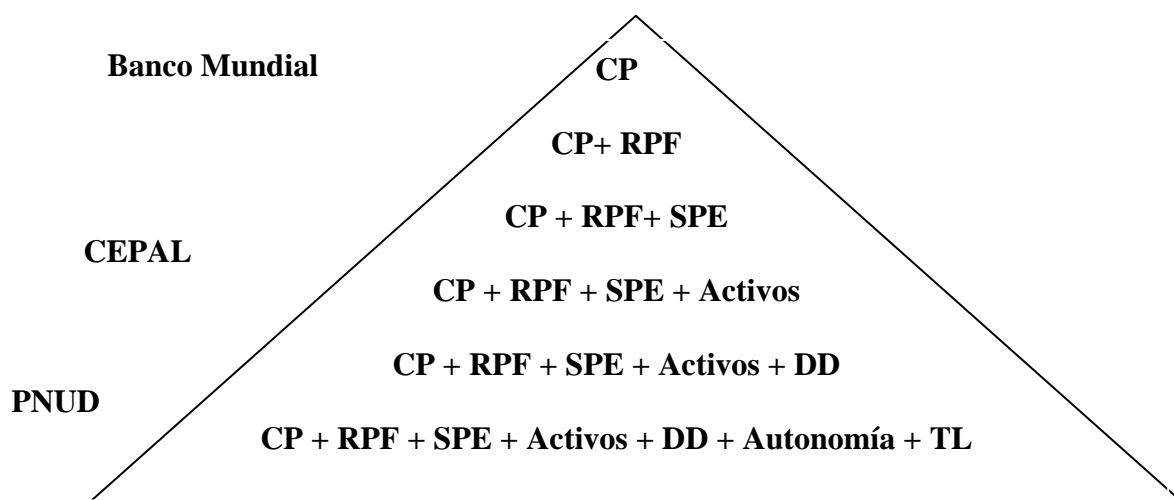
Desde otra perspectiva, la métrica monetaria no considera que el nivel de vida del hogar depende en parte del patrimonio acumulado y tampoco tiene en cuenta que la distribución interna de los recursos obtenidos es desigual entre miembros de distinto sexo y edad. Adicionalmente, la variable de ingreso es una variable difícil de captar y muestra subregistros sistemáticos y tiene una alta proporción de no respuesta (los encuestados no informan sus ingresos). Además, al considerar los ingresos exclusivamente se subestima los recursos acumulados (patrimonio) del hogar, las transferencias indirectas y subsidios del estado y los diferenciales en el consumo de personas y hogares, dándole una mayor importancia a la canasta básica alimentaria. Desde un punto de vista metodológico, frecuentemente las líneas de pobreza cortan intervalos modales de la distribución del ingreso, es decir donde se concentra mayor número de personas. Este corte hace que frente a cambios por situaciones coyunturales, por ejemplo, aumentos de inflación o desempleo, las líneas de pobreza tiendan a ser muy sensibles a ellos mostrando aumentos o disminuciones drásticas de la pobreza (Martínez, J. 2002).

En la actualidad, se está tratando de incluir las dimensiones tanto materiales como no materiales de la pobreza, dimensiones relacionadas con el aumento y fortalecimiento del capital social de la población pobre por medio de su participación en las redes sociales de intercambio: educación, trabajo, información, poder político. Este mejoramiento de sus niveles de participación aumenta la cultura democrática y solidaria en la sociedad. Asimismo el tiempo libre del que pueden disponer las personas para el descanso y la recreación se torna también un bien valioso en contextos donde la dificultad de generarse recursos para la sobrevivencia produce un alargamiento de la jornada laboral. En suma, se han identificado seis fuentes de bienestar de las personas y hogares: a. El ingreso b. Los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales gratuitos o subsidiados c. La propiedad o derechos de uso de activos que proporcionan servicio de consumo básico (patrimonio básico acumulado) d. Los niveles educativos, las habilidades y destrezas como expresiones de capacidad de hacer y entender y e. El

tiempo disponible para la educación, el ocio y la recreación y dimensiones que en conjunto apuntan a f. La autonomía de las personas (véase gráfico 1). De esta forma, la pobreza queda definida en su versión más amplia por la ausencia y/o bajos ingresos, la falta de acceso a bienes y servicios provistos por el Estado como seguridad social y salud, entre otros; ausencia de propiedad de una vivienda y otro tipo de patrimonio, nulos o bajos niveles educativos y de capacitación, sin disponibilidad de tiempo libre para actividades educativas, de recreación y descanso, y que se expresa en la falta de autonomía y en ausencia o limitadas redes familiares y sociales. Sin duda, que al aumentar el número de dimensiones como parte del concepto de pobreza se diluye la especificidad del mismo y su medición se vuelve más compleja.

Gráfico 1

PIRÁMIDE DE LOS CONCEPTOS DE POBREZA



CP= consumo privado RPF= Recursos de propiedad individual y familiar SPE= Servicios y bienes provistos por el Estado DD= Dignidad y Derechos TL= Tiempo Libre

Fuente: Sobre la base de Baulch (1996) y UNIFEM (2000).

Cada vez más se incorporan aspectos no materiales que se relacionan con el bienestar de las personas y otros de carácter más cualitativos, como los relativos a la vulnerabilidad, la inseguridad y la exclusión social. Además, la visión que tienen los pobres de su propia situación y la concepción de la pobreza en las distintas culturas nacionales y locales han ido adquiriendo progresivamente mayor peso como variables de análisis. La premisa fundamental es que existiría un conjunto de dimensiones que no son fáciles de medir en términos cuantitativos y monetarios, que influyen fuertemente en la condición de pobreza: son variables vinculadas a componentes psicosociales y culturales, a dimensiones relacionales, normativas, institucionales y cognitivas.

Poner en el centro de la preocupación de las políticas públicas a la pobreza se relaciona estrechamente con las posibilidades de superarla en la medida que se refiere a un cambio en la amplitud y naturaleza de las relaciones entre los sectores pobres y aquellos que no lo son, en suma, con la amplitud de redes sociales y el grado de asociatividad existente entre familias y grupos capital social de lazos (*bonding social capital*) de puente (*linking social capital*) y especialmente de escalera, (*bridging*

social capital)². Significa poner el acento en el papel de las relaciones sociales de confianza, reciprocidad y cooperación, en la sustentabilidad de iniciativas comunitarias y de diversas estrategias de vida para mitigar los efectos de la pobreza. El concepto de capital social si bien en un comienzo se utilizó para denotar la capacidad de los grupos desposeídos para reaccionar frente a las crisis económicas, a las “fallas del mercado” y a los efectos de la desigualdad económica, el debate en curso ha permitido también analizar su contribución a la perpetuación de la exclusión social y a la reproducción de la pobreza. En el ámbito de la intervención estatal, se estima que la promoción del capital social en las estrategias de desarrollo permitirá mayores niveles de participación y protagonismo a los actores en la solución de sus problemas (Arriagada, Miranda, Pavez, 2004).

En síntesis se podría indicar que hay ciertas dimensiones básicas de la pobreza que deberán considerarse para una adecuada intervención de las políticas públicas:

- Dimensión sectorial: educación, empleo, salud, de ingresos e inserción laboral, vivienda.
- Factores adscritos: el género, la raza y la etnia que cruzan las dimensiones sectoriales. También se deben considerar la edad y el ciclo de vida de las personas.
- Dimensiones territoriales. Contribuir a la superación de la pobreza requiere trabajar a partir de iniciativas y potencialidades existentes en los sectores pobres (capital social) y en el entorno donde ellos residen o trabajan (Raczynski, 2002).
- Dimensión familiar: Es preciso considerar la etapa y el ciclo de vida familiar así como de los intercambios económicos y la distribución del trabajo en su interior. Ello podría indicar que algunos miembros de hogares no pobres, por ejemplo, mujeres sin ingresos propios, podrían ser consideradas pobres de la misma forma que hombres de hogares pobres podrían no serlo si la distribución de recursos al interior del hogar es inequitativa, conservando para su propia disposición la mayor parte de sus ingresos.

1. La pobreza desde una perspectiva de género

La pobreza vista desde la perspectiva de género plantea que las mujeres son pobres por razones de discriminación de género. El carácter subordinado de la participación de las mujeres en la sociedad, por ejemplo, les resta la posibilidad de acceder a la propiedad y al control de los recursos económicos, sociales y políticos, su recurso económico fundamental es el trabajo remunerado, al cual acceden en condiciones de elevada desigualdad dada la actual división del trabajo por género y la persistencia de las formas tradicionales y nuevas de discriminación para el ingreso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral. Si bien la situación en la región latinoamericana no es similar para el conjunto de mujeres, en ningún país se logra el ingreso por igual trabajo, en la medida que hay una gran segmentación ocupacional por la cual las mujeres no ocupan los mismos puestos de trabajo que los hombres. A ello, se yuxtaponen visiones esencialistas que atribuyen características que colocan a las mujeres en situación de inferioridad en relación con los hombres, ligando su potencial reproductivo con la atribución de las tareas reproductivas.

Kabeer (1998) indica que la pobreza puede ser vista de una manera dual: como privación de necesidades básicas y privación de los medios para satisfacerlas. Las mujeres son pobres en la medida que no cuentan con el tiempo disponible para buscar las formas más apropiadas para satisfacer sus necesidades y una proporción importante carece de ingresos propios.

² Una revisión conceptual y metodológica sobre el enfoque de capital social se encuentra en Arriagada, Miranda y Pavez 2004 y en Arriagada, 2003.

De esta forma, además de la pobreza de ingresos para las mujeres adquiere relevancia medir la pobreza de tiempo. La dinámica de la pobreza requiere de un análisis del concepto de tiempo. Ello parece mucho más importante en el caso de las mujeres dado que parte importante de su trabajo – el trabajo doméstico- no es valorizado monetariamente, pero puede medirse en términos de tiempo. Diversos estudios (en especial, las encuestas de uso de tiempo) han mostrado que la jornada femenina es mayor que la masculina si en esa jornada se incluye el trabajo doméstico no remunerado que realizan todas las mujeres gratuitamente en sus hogares³. Asimismo, el ingreso creciente de las mujeres al mercado de trabajo no ha significado un ingreso paralelo de los hombres en las actividades domésticas y de cuidado: de los hijos, de los ancianos, de otros familiares y de los enfermos.

Adicionalmente, las formas tradicionales de medición de la pobreza al privilegiar el ingreso familiar oscurecen la pobreza de los miembros menos favorecidos del hogar: mujeres, jóvenes y niños/as y ancianos. Por ello es conveniente efectuar un análisis del uso diferencial del tiempo que realizan hombres, mujeres, jóvenes, niños/as y adultos mayores. Esta medición requiere el análisis dinámico de la pobreza y examinar de qué formas aumenta o disminuye en relación con el ciclo de vida familiar.

Desde la perspectiva del trabajo en el mercado laboral existen cuatro formas de exclusión que afectan de manera más severa a las mujeres: a) el desempleo; b) las formas precarias de inserción laboral; las formas de trabajo no remuneradas y la exclusión de las oportunidades para desarrollar sus potencialidades. A estas formas de exclusión se agregan las desigualdades en las ocupaciones a las que acceden (segmentación ocupacional) y la discriminación salarial en el mercado laboral.

2. Aspectos relacionales de la pobreza

En América Latina la relación entre pobreza y desigualdad es de larga data. La evolución de ambas dimensiones en las últimas décadas ha sido desigual: en tanto se ha logrado disminuir la proporción de población pobre e indigente se han mantenido los niveles de desigualdad del ingreso regional. La concentración del ingreso constituye una variable que incide directamente sobre los plazos posibles de superación de la pobreza (UNDP, 1997). “La desigualdad (entendida como el grado de concentración y polarización de la distribución del ingreso urbano según grupos de la población) aun cuando constituye una problemática más amplia que la pobreza, constituye en el caso de América Latina un referente complementario obligado puesto que tiene determinantes comunes y marca además, tanto los niveles de crecimiento económico y gasto social requeridos para la erradicación de la pobreza urbana, como los plazos en que puede aventurarse el logro de dicho objetivo en los distintos países” (Arriagada, C. 2000).

Asimismo, es preciso destacar la interrelación de los conceptos pobreza con los de distribución, exclusión, vulnerabilidad, discriminación y marginalidad, por citar algunos. Cuando la pobreza se define por sus dimensiones más amplias e inclusivas los conceptos de exclusión y desigualdad tienden a ser incluidos en él, aún cuando es posible diferenciarlos analíticamente. Sin embargo, la distinción es importante en la medida que el enfoque escogido definirá políticas y programas diferentes para enfrentar el fenómeno (véase cuadro 1).

³ Las últimas encuestas de uso de tiempo realizadas en México y Uruguay en años 2002 y 2003 respectivamente indican que las mujeres mexicanas aportaban 85% del tiempo total de trabajo doméstico y los hombres un 15%, los varones uruguayos dedican diez horas semanales menos al trabajo doméstico que las mujeres (en promedio 31 y 50 horas semanales respectivamente) (INEGI, 2004 y Aguirre, 2004).

Cuadro 1

Conceptos y dimensiones relacionados con la pobreza	
Conceptos	Dimensiones
Marginalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto geográfico y ecológico. • Marginalidad económica, laboral y educativa. • Ejército de reserva
Vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Inseguridad y riesgos frente a las crisis • Incapacidad de respuesta • Inhabilidad adaptativa • Grupos objetivos y sus activos
Desigualdad	<ul style="list-style-type: none"> • Dotación de recursos desiguales • Justicia y equidad • Reglas y normas de distribución de los recursos
Exclusión	<ul style="list-style-type: none"> • Quiebre de vínculos sociales, comunitarios e individuales con el sistema. • Énfasis en los procesos y su multicausalidad • Dimensión relacional • Institucionalidad
Discriminación de género, de etnia y raza	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos implícitos o explícitos de discriminación por sexo / etnia. • Atribución cultural de la desigualdad de género / etnia. • Asignación de recursos diferenciales. • Construcción cultural que justifica la discriminación. • División discriminatoria del trabajo doméstico social y comunitario

Fuente: Elaboración de la autora.

En esta línea y desde un enfoque de género se pueden citar las siete desigualdades específicas por género mencionadas por Amartya Sen: desigualdad en la mortalidad, referida a que en ciertas partes del mundo (norte de África, Asia, incluida China, y el sudeste asiático) hay un índice desproporcionadamente alto de mortalidad femenina; en la natalidad, cuando se efectúan abortos selectivos a fetos de sexo femenino; desigualdad en las oportunidades, dificultades o prohibiciones de acceso a la educación básica y superior; desigualdad profesional en el acceso a al mercado de trabajo y a puestos de nivel superior, desigualdad en el acceso a la propiedad de bienes y tierras, desigualdad en el hogar, reflejada en la división del trabajo por género, donde las mujeres tienen a su cargo el trabajo doméstico de manera exclusiva (Sen, 2002). Asimismo, en el análisis de la pobreza no se puede ignorar el patrón medio de bienestar de la sociedad porque es este estándar el que establece las condiciones de integración, sin la cual no hay ciudadanía.

El concepto de marginalidad surge en los años sesenta en América Latina para denotar a los grupos poblacionales que migran del campo y rodean las principales metrópolis latinoamericanas, con un cinturón de pobreza. En la definición de Nun y Murmis y Marín (1968) la marginalidad se define como un proceso estructural de formación del proletariado, de nuevos pobres y de constitución de clases sociales. La población marginal pasó a caracterizarse como carente de infraestructura, de oportunidades educacionales y de empleo, constituyéndose en un ejército de reserva de mano de obra, funcional para la economía porque su presión por puestos de trabajo tendería a hacer bajar los salarios de los obreros.

La vulnerabilidad se relaciona con dos dimensiones: una externa y objetiva, que se refiere a los riesgos externos a los que puede estar expuesta una persona, familia o grupo (mayor inestabilidad de los ingresos familiares, aumento de la precariedad en el mercado de trabajo, con porcentajes crecientes de personas empleadas con contratos no permanentes, a tiempo parcial, sin contratos y sin seguridad social); y otra dimensión interna y subjetiva, que se refiere a la falta de recursos para enfrentar esos riesgos sin estar sometidos a ciertas pérdidas. Este enfoque integra tres dimensiones centrales: los activos (físico,

financieros, de capital humano y social) que poseen individuos y comunidades; las estrategias de uso de esos activos y el conjunto de oportunidades que ofrecen los mercados, el estado y la sociedad (Moser, 1996).

El concepto de exclusión social si bien surgió de la discusión europea tiene amplia aplicación en la región latinoamericana y específicamente frente a las nuevas situaciones de pobreza y exclusión provocadas por las crisis. La exclusión social se refiere a dos dimensiones: la falta de lazos sociales que vinculen al individuo con la familia, la comunidad y más globalmente con la sociedad y la carencia de derechos básicos de ciudadanía. El aspecto que diferencia este concepto del de pobreza es que en el caso de la exclusión social, éste es siempre un concepto relacional. Las dimensiones de proceso que están incorporadas en la discusión sobre exclusión son interesantes de considerar en la medida que se relacionan los diversos mecanismos y tipos de exclusiones.: de carácter institucional, social, cultural y territorial. Los lazos que unen al individuo con la sociedad pueden ser catalogados en tres niveles: los de tipo funcional: que permiten la integración del individuo al funcionamiento del sistema (mercado de trabajo, instituciones de seguridad social, legalidad vigente, etc.); los de tipo social: que incorporan al individuo en grupo y redes sociales (familia, grupos primarios, sindicatos, etc.); y los de tipo cultural: que permite que los individuos se integren a las pautas de comportamiento y entendimiento de la sociedad (participación en las normas y creencias socialmente aceptadas) también puede existir exclusión espacial (territorio y ubicación geográfica).

La discriminación por motivos de género y etnia se basa en la atribución de ciertas características de personalidad y comportamiento a las personas en razón de su sexo o de su color de piel o rasgos físicos. Se basa en el esencialismo al relacionar el sexo y las características físicas externas de las personas con características socialmente construidas, que segregan negativamente a estos grupos.

En términos analíticos y para los efectos de una adecuada política antipobreza es necesario distinguir entre:

- Factores de diferenciación de la pobreza como etnia, género, generaciones y raza; nivel educacional y ocupacional alcanzado y zona de residencia, entre otros.
- Factores de reproducción / causas de la pobreza (transmisión intergeneracional) que se relaciona con el ciclo de vida y ciclo de vida familiar; las dimensiones de acceso a la propiedad y a los recursos económicos sociales y simbólicos.
- Consecuencias de la pobreza en la pérdida de oportunidades, de bienestar y reforzamiento de la desigualdad.

La multidimensionalidad de la pobreza obliga a un enfoque que tome en cuenta la diversidad de las causas que generan privación, mientras que la heterogeneidad se orienta a la importancia del reconocimiento de las diferentes manifestaciones de la pobreza. En esta perspectiva, es central para el diseño de las políticas sociales destinadas a resolverla, determinar las principales fuentes de las que se derivan la pobreza y la heterogeneidad de sus manifestaciones para distintos grupos o países.

3. La pobreza como proceso y no como un estado de situación

Un elemento frecuentemente olvidado en los análisis sobre pobreza y más específicamente en las políticas sociales diseñadas para erradicarla, es que la pobreza es un estado de situación que en ciertos casos se mantiene en el tiempo (pobreza estructural, pobreza dura) pero que en muchos casos es una situación variable. En los análisis tiende a vérsela como una situación que permanece inmodificada en el tiempo. Sin embargo, la situación de pobreza puede modificarse en poco tiempo especialmente en relación con el desempleo / empleo, así como con los impactos de las crisis económicas, que pueden

expresarse en devaluación de la moneda nacional y otros factores. La precariedad permanente de algunas personas, especialmente de aquéllas con menor nivel de educación y calificación, las hace estar especialmente vulnerables a eventos de quiebre de ingresos por desempleo. Asimismo hay otros procesos de quiebres de ingreso que se enlazan con dimensiones como problemas de salud, de vejez, de disminución del ingreso producto de jubilación y retiro del mercado de trabajo; de separación y divorcio especialmente en el caso de las mujeres que son cónyuges y que no cuentan con ingresos propios.

De esta forma, determinar la dinámica de la pobreza es central para establecer quiénes entre los pobres pueden salir de ella y quiénes debido a problemas de salud, desempleo, divorcio y/o ausencia de pareja, entre otros factores, están más propensos a caer en la pobreza.

Las contribuciones que desde el análisis de género se han realizado para comprender mejor la pobreza se pueden sintetizar en los siguientes aspectos principales: a) Destacan la heterogeneidad de la pobreza y, por tanto, aportan a su mejor comprensión y a un diseño más ajustado de las políticas para erradicarla; b) Permiten una nueva mirada que relaciona el comportamiento de hombres y mujeres; c) Mejoran el análisis del hogar, destacando en especial las asimetrías de poder tanto de género como de generaciones al interior de ellos; d) Aportan una perspectiva multidimensional de la pobreza, con el análisis de los múltiples roles desarrollados por hombres y mujeres; e) Permiten apreciar otras discriminaciones que se combinan con las de género como las de edad y etnia; y f) Agregan una visión dinámica del fenómeno de la pobreza al mostrar sus cambios en el tiempo y j) Distinguen entre estrategias para salir de la pobreza por género.

II LAS POLÍTICAS ORIENTADAS HACIA LA POBREZA

La evolución y reformas del Estado de América Latina ocurridas en los años noventa se expresaron en una reducción de su tamaño debido a procesos crecientes de privatización de empresas; cambio en las funciones estatales, por pérdida del papel de productor de bienes y servicios; crecientes procesos de descentralización de servicios y también de recursos; en la constitución de nuevos actores de las políticas: públicas no estatales, donde los organismos no gubernamentales adquieren presencia en la entrega de servicios públicos junto con la participación y control comunitario. En ese marco también cambiaron los enfoques orientados hacia la superación de la pobreza, que se expresó en más recursos, nuevas instituciones y programas, modalidades de gestión de las políticas y programas más descentralizadas y participativas y con mayor ingerencia de la sociedad civil, y la aplicación de nuevos instrumentos de asignación de recursos (Raczynski, 2003), en síntesis, hacia la década del 2002 junto con un aumento en los niveles de pobreza de la población se asiste a nuevas formas de gestión pública que reorienta los esfuerzos estatales hacia programas encaminados a disminuir la pobreza, en especial la extrema pobreza.

El concepto de pobreza en términos históricos no es nuevo. Lo relativamente nuevo es la idea de que el Estado (así como los organismos internacionales y los organismos no gubernamentales) deben intervenir de manera continuada y sistemática para mejorar la situación de la población que vive en la pobreza y en la extrema pobreza. Más nueva aún es la constatación de que las causas y la situación de pobreza misma son diferentes para mujeres y hombres y que por tanto, requieren de políticas y programas que consideren las diferencias de género en los procesos que originan y mantienen la situación de pobreza.

Los modelos explicativos y la forma de medir la pobreza también definen políticas para enfrentarla. Si se mide la pobreza por el método del ingreso, la consecuencia más frecuente es actuar sobre estas carencias por medio de la transferencia de subsidios monetarios, cursos de capacitación laboral, pavimentación de las calles, saneamiento, provisión de servicios en educación, en salud,

otorgamiento de créditos bajo condiciones especiales, y otras medidas compensatorias y de corto plazo. En cambio, las propuestas que durante la década de los sesenta se realizaron para disminuir la marginalidad consideraban la provisión de infraestructura urbana, la organización de los grupos marginales y la incorporación al mercado laboral como los mecanismos centrales que ayudarían a esta población a integrarse social y económicamente. Las políticas diseñadas para reducir la desigualdad social incluyen redistribución de recursos vía impositiva, políticas sociales y económicas redistributivas: asignación diferencial de recursos a la educación básica en salud y educación junto con políticas de discriminación positiva para individuos y grupos en situación de mayor desigualdad (Raczynski, 2003).

En lo que se refiere a la discriminación por género y por etnia las políticas propuestas en ambos casos apuntan a políticas afirmativas que favorezcan a las mujeres y a las etnias en situación más desmedrada junto con políticas de deconstrucción cultural que tiendan a disminuir los prejuicios valorativos respecto a los géneros y a las etnias. (Véase el conjunto específico de propuestas de políticas como se detalla en el Cuadro 2).

Previamente al diseño de políticas orientadas a la pobreza es importante hacer una precisión cuando se discute de la pobreza. Conviene distinguir entre reducción de la pobreza, que alude a las causas del fenómeno y a su corrección que se relaciona con la gestión macroeconómica, las regulaciones y las políticas institucionales para generar un desarrollo equitativo y evitar las crisis y la desigualdad; del alivio y enfrentamiento (protección social) de la pobreza que se refieren a disminuir el riesgo social en situaciones de crisis, es decir, se dirigen a las consecuencias en las diversas manifestaciones de la pobreza. Entre las políticas orientadas a reducir la pobreza se pueden distinguir entre las orientadas al establecimiento de los derechos económicos y sociales; entre las de alivio y enfrentamiento de la pobreza se pueden incluir las políticas de carácter compensatorio (de asistencia social) y las orientadas a proporcionar bienes y servicios de carácter sectorial a grupos focalizados de población.

Cuadro 2

Conceptos y propuestas de políticas relacionados con la pobreza

Conceptos	Propuestas de políticas
Marginalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de servicios urbanos. • Organización de la población marginal. • Incorporación al mercado laboral
Vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar apoyo focalizado para fortalecer los ingresos. • Promover nuevas fuentes de ingresos o subsidios. • Fortalecimiento de redes de protección individuales, familiares o sociales.
Desigualdad	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribución de recursos • Políticas sociales y económicas redistributivas. • Políticas de discriminación positiva.
Exclusión	<ul style="list-style-type: none"> • Crear condiciones para una ciudadanía ampliada y para el pleno ejercicio de derechos. • Políticas sociales integrales. • Políticas de participación e integración. • Acceso a servicios institucionales
Discriminación de género, de etnia y raza	<ul style="list-style-type: none"> • Acción afirmativa • Deconstrucción cultural • Políticas de conciliación entre trabajo remunerado y familia

Fuente: Elaboración de la autora

1. Diversos enfoques hacia la pobreza de género

Existe una gran diversidad de enfoques en la agenda pública de los gobiernos y de las agencias internacionales en relación con la pobreza y el género, éstos han sido aplicados de manera única o combinada a lo largo de las tres últimas décadas y se sintetizan a continuación:

- a) Enfoque asistencial: incluye programas específicos hacia las mujeres pobres, como "grupo vulnerable". Este enfoque plantea un apoyo a las mujeres teniendo en consideración sólo sus dimensiones reproductivas: como esposas y dueñas de casa. Fue un enfoque que se aplicó de manera más generalizada entre los años setenta y ochenta, pero existen remanentes en algunos programas actuales (BID, BM, FAO, FNUAP).
- b) Enfoque de la eficiencia: sostiene que para el logro de un mayor desarrollo, sería más eficiente considerar al conjunto de la población, hombres y mujeres, en tanto personas disponibles para el mercado de trabajo, o, en una versión más elitista, por el aporte económico que la incorporación de las mujeres educadas - como recurso humano altamente calificado - puede hacer a la economía (BM, BID, CEPAL, OIT).
- c) Enfoque de equidad: en esta perspectiva, se plantea que mejorar la situación de las mujeres pobres contribuiría a la equidad en la medida que hay una incidencia mayor de pobreza en los hogares encabezados por mujeres, que las mujeres reciben salarios más bajos y que su inserción laboral es precaria y segmentada, aspectos que inciden en una mala calidad de vida y dificultan el logro de equidad (CEPAL, OIT)
- d) Enfoque de empoderamiento, de ejercicio de la ciudadanía social y de toma de decisiones. Este enfoque relativamente reciente supone que para el mejor desarrollo y eficiencia de los programas dirigidos hacia las mujeres y otros grupos (etnias, clases) se requiere comprometer en la elaboración y en la ejecución de los programas a los propios afectados, fortaleciendo sus capacidades por medio de la organización, el aumento de la autoestima, el acceso a los recursos materiales y el fortalecimiento de sus redes sociales, para el ejercicio pleno de ciudadanía y para la toma de decisiones en los diversos planos individual, familiar y social (PNUD, CEPAL, UNRISD).

Desde esta última perspectiva se pone énfasis en promover políticas de superación de la pobreza que tomen en cuenta todos los factores que producen la pobreza, desde los más personales - falta de autoestima y autonomía, así como la violencia que se ejerce sobre las mujeres, pasando por los de carácter social y económico, como el acceso al empleo, salud, educación y los servicios técnico-financieros. Para ello se plantea comprometer en la elaboración y ejecución de esta política a los propios afectados, a actores estatales, sindicales y empresariales, dando a los nuevos enfoques de empoderamiento y de capital social un importante papel que jugar.

Entre las políticas orientadas a eliminar las desigualdades basadas en el género se encuentran, a su vez, dos conjuntos importantes de políticas: las de reconocimiento de la diferencia y las políticas de redistribución entre las que se encuentran las de igualdad de oportunidades (Fraser, 1998, 2000). Las políticas de reconocimiento que Fraser denomina modelo de la identidad se refieren a las políticas de reconocimiento de identidades injustamente desvalorizadas, las de redistribución, en cambio, son aquellas que buscan una transformación o reforma socio-económica para la solución de las injusticias de género y racial-étnica.

Las políticas de igualdad de oportunidades se han generalizado en el plano internacional. La igualdad de oportunidades en la tradición política liberal clásica implica que todos los individuos han de tener la misma oportunidad y que las desigualdades que se producen se deben a los distintos méritos que tienen las personas. Es decir, todos han podido utilizar las mismas oportunidades, pero como son

diferentes, algunos son más capaces que otros, entonces terminan siendo desiguales. Existen, por lo tanto, desigualdades injustas que deben ser corregidas, cuando no se ha tenido en el punto de partida las mismas oportunidades, y desigualdades que sólo expresan las diferencias meritocráticas y que son legítimas. Para corregir esas desigualdades ilegítimas se han diseñado acciones afirmativas para establecer la igualdad de oportunidades en su punto de partida. (Astelarra, 2003).

Sin embargo, la igualdad de oportunidades de inicio no produce igualdad de resultados y desde una perspectiva democrática se coloca el énfasis en crear las condiciones sociales de una verdadera igualdad de oportunidades. Puesto que aunque se parta de una situación inicial igualitaria, la retribución desigual tendería a perpetuarse, mediante las "herencias" "sesgos de género" de una generación a otra, afectando así la igualdad de condiciones y oportunidades de las mujeres.

Las políticas de reconocimiento ponen énfasis en temas de la identidad que define a los grupos discriminados. Su esfuerzo se orienta al reconocimiento de sus derechos como propios y desde un punto de vista de la cultura dominante. Una de las principales críticas a este enfoque es que podría tender a la estigmatización de los grupos, en la medida que se centra en la mantención de su identidad que los mantiene segregados de los demás.

En el planteamiento de Fraser ambos tipos de políticas tanto las de reconocimiento como las de redistribución no son excluyentes entre sí.

2. La interrelación de las políticas orientadas a la pobreza y al género

Las políticas hacia la pobreza con perspectiva de género cruzan dos conjuntos importantes de políticas establecidas y puestas en marcha desde hace varias décadas en América Latina: las orientadas a eliminar las desigualdades de género con aquéllas orientadas a disminuir la pobreza.

Al interrelacionar el conjunto de políticas orientadas a la pobreza con aquéllas orientadas a la equidad de género, se obtiene un conjunto posible de políticas orientadas a la reducción de la pobreza de género con orientaciones muy dispares y que resumen en cuatro tipos de políticas el despliegue de acciones, proyectos y programas diseñados para disminuir la pobreza de género.

Políticas hacia la pobreza		
	Derechos	Compensatorias y Sectoriales/Servicios
Políticas hacia la equidad de género	Reconocimiento	Derechos y reconocimiento "culturales"
	Redistribución e Igualdad de oportunidades	Derechos y Redistribución "casillero vacío"
		Compensatorias y Reconocimiento y Compensatorias
		Redistribución y compensatorias "económicas"

Fuente: Elaboración de la autora.

Del conjunto posible de políticas aplicadas hasta el momento podemos distinguir entre los siguientes tipos de políticas cuyos rasgos más estilizados son:

- *Políticas universales ciegas al género.* Son las políticas que no distinguen entre hombres y mujeres. Este tipo de políticas se aplicó en diversos sectores sociales como en la educación y en

el empleo, con el resultado de perpetuar las desigualdades de género.

- *Políticas redistributivas y compensatorias “económicas”*. Este tipo de políticas se puso en marcha con mayor énfasis durante la década de los años sesenta en la vertiente redistributivas y en la vertiente compensatoria hacia la pobreza en los ochenta. Dentro de este grupo muchos programas hacia las mujeres jefas de hogar con diversos grados de éxito se han ejecutado en la región.
- *Políticas de derechos y reconocimiento “culturales”*. Son políticas más recientes de los noventa en adelante y tienen como objetivo el reconocimiento de derechos de los grupos excluidos, entre ellos las mujeres. Incluyen principalmente medidas legislativas orientadas a la equidad de género.
- *Políticas de redistribución y de derechos económicos sociales y culturales*. A este conjunto se le denomina casillero vacío puesto que aún son políticas de futuro, es decir, no han sido aplicadas en ningún país y si bien su diseño requiere un equilibrio cuidadoso no son políticas incompatibles, requieren de voluntad y consenso políticos más fuertes para su puesta en marcha y ejecución..

Desde el punto de vista del diseño de las políticas sociales, la heterogeneidad de la pobreza tiene como consecuencia la necesidad de desarrollar políticas que son universales y al mismo tiempo selectivas y orientadas hacia grupos específicos. Por ejemplo, no es el mismo tipo de pobreza el que sufre una mujer pobre que es madre adolescente que el de una mujer viuda sin ingresos propios, así como serán diferentes sus necesidades, sus potencialidades y los programas y políticas que deberán diseñarse para ellas. De esta forma, adquieren gran importancia políticas sociales flexibles, de carácter no homogéneo, orientadas a la satisfacción de necesidades muy diversas entre la población pobre.

La consideración de la pobreza más allá de la foto instantánea (Kabeer, 1998b) sino como un proceso sugiere la importancia del diseño de políticas que sean heterogéneas, flexibles y adecuadas para las diversas situaciones cada vez más variadas y cambiantes por las que atraviesa la población pobre y al tránsito continuo de la población entre situaciones de bienestar, pobreza e indigencia.

De manera que las políticas orientadas a reducir la pobreza desde una perspectiva de género consideran los recursos individuales, familiares y sociales de hombres y mujeres; toman en cuenta el uso del tiempo de ambos géneros; apoyan el fortalecimiento de las mujeres pobres en posiciones más débiles; consideran la subjetividad de los hombres y mujeres; toman en cuenta la dinámica de los procesos de pobreza y en esa medida consideran las entradas y salidas de la pobreza y atienden a las dimensiones relacionales de esos procesos.

3. Evaluación de las políticas de pobreza con perspectiva de género

Una primera medida para evaluar las políticas de género consiste en determinar sus fundamentos y comprobar si las formas de conceptualización, de medición y aplicación no han desvirtuado sus objetivos centrales. De esta forma, es válido interrogarse si en el proceso de puesta en marcha de las políticas, se avanza hacia la equidad de género, o si nuevas formas de desigualdad se han ido gestando, si en el proceso se afianza la autonomía o la dependencia respecto de los programas (Arriagada, 1999).

Cabe recalcar la necesidad de una evaluación precisa de los cambios introducidos de manera de aprender de la experiencia pasada y reciente en el diseño de programas y proyectos sociales lo que contribuirá a generar una política de género coherente con los objetivos iniciales planteados y que eviten que se desvirtúen en su ejecución. Este objetivo requiere que se evalúe también y de manera permanente el impacto diferencial para hombres y mujeres de las políticas sociales y económicas. Por otra parte, esta evaluación debe referirse a la integralidad de las políticas, ya que no es ajeno a la experiencia latinoamericana, que los impactos negativos de una política, por ejemplo determinadas políticas económicas deben paliarse con otras como es el caso de los programas sociales compensatorios.

En especial, es necesario velar por la integración de las políticas de pobreza con perspectiva de género en la agenda pública. Fortalecer la voluntad política para implementar políticas hacia la pobreza desde un enfoque de género; por ampliar la cobertura y calidad de los servicios y programas para las mujeres pobres con enfoque de género y evaluar permanentemente el grado de participación y de creciente autonomía de las personas, en especial las mujeres sujetos de las políticas.

Bibliografía

Altimir, Oscar (1979) La dimensión de la pobreza en América Latina Cuadernos de la CEPAL N°27, Santiago de Chile.

Aguirre, Rosario (2004) "Trabajo no remunerado y uso del tiempo. Fundamentos conceptuales y avances empíricos. La encuesta Montevideo 2003" será publicado en CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo.

Arriagada, Camilo (2000) Pobreza urbana: Nuevos escenarios y desafíos de políticas en América Latina, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N°27 LC/L.1429-P.

Arriagada, Irma (2003) "Capital social: Potencialidades y limitaciones de un concepto" en *Revista Mexicana de Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, Vol. XXI, N° 63, ciudad de México

_____ (2002) "América Latina: Cambios y desigualdad en las familias " en *Revista de la CEPAL* N° 77, Santiago, agosto de 2002.

_____ (2001) Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en un nuevo siglo, CEPAL, Serie de Políticas Sociales N° 57, Santiago de Chile.

_____ (1999) "Políticas públicas y de género: una relación difícil" en *Revista Paraguaya de Sociología* Año 35, N°101, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, enero-abril.

Arriagada, Irma, Francisca Miranda y Thaís Pavez Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica, CEPAL, Serie Manuales N.36, LC/L.2179-P, Santiago de Chile.

Arriagada, Irma y Carmen Torres (1998) Género y pobreza. Nuevas dimensiones, ISIS Internacional Ediciones de las Mujeres N°26, Santiago de Chile

Astelarra, Judith (2003) Veinte años de políticas de igualdad de oportunidades en España. Presentación realizada en CEPAL.

Baulch, Bob (1996) Editorial The New Poverty Agenda: A Disputed Consensus, en *IDS Bulletin*, Vol.27, N°1, 1996.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2004a) Panorama social de América Latina Edición 2002-2003, LC/G.2209-P, Santiago de Chile.

_____ (CEPAL, 2004b) Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe, documento presentado a la 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México D.F., 10 al 12 de junio de 2004.

_____ (CEPAL, 2004c) Panorama social de América Latina Edición 2004, en prensa, Santiago de Chile.

Control Ciudadano (1997) "Las dimensiones de la pobreza" Instituto del Tercer Mundo,

Uruguay.

Fraser, Nancy (1998) “La justicia social en la época de la política de la Identidad: redistribución, reconocimiento y participación” en *Con/textos* N°4, Año 2, Pontificia Universidad Católica del Perú, Programa de Estudios de Género, Lima, octubre de 1998.

_____(2000) “¿De la redistribución al reconocimiento? En *New Left Review* ediciones en español N°0.

Grinspun, Alejandro (ed., 2001) *Choices for the Poor. Lessons from National Poverty Strategies*, UNDP, Nueva York.

INEGI (2004) *Encuesta Nacional sobre Uso de Tiempo 2002*, Comunicado de prensa, Aguascalientes, 8 de marzo de 2004.

Kabeer, Naila (1998a) “Tácticas y compromisos: nexos entre género y pobreza” en Irma Arriagada y Carmen Torres (1998) *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*, ISIS Internacional Ediciones de las Mujeres N°26, Santiago de Chile.

_____(1998b) *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, Universidad Autónoma de México, Estudios de género Paidós, ciudad de México.

Martínez, Javier (2002) Exposición en Panel Inaugural “El Combate a la Pobreza en las Visiones estratégicas para la consolidación de un proyecto país” del Seminario *Perspectivas Innovativas en Política Social*, CEPAL-MIDEPLAN Santiago, 29 - 30 Octubre 2002.

Moser, Caroline (1996) *Situaciones críticas: Reacciones de los hogares de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza en Banco Mundial, Serie de Estudios y Monografías sobre Desarrollo Ecológicamente Sostenible N°75*, Washington D.C..

Nun, Murmis y Marín (1968) “La marginalidad en América Latina”. Informe preliminar, Instituto Torcuato di Tella Documento de trabajo 53, Buenos Aires, Argentina.

Raczynski, Dagmar (2002) *Equidad, inversión social y pobreza. Innovar en cómo se concibe, diseña y gestiona las políticas y los programas sociales*. Texto presentado en el Seminario CEPAL-MIDEPLAN *Políticas innovativas de desarrollo social*, Santiago, 23-24 de mayo de 2002.

Ocampo, José Antonio (2002) *Discurso Día de las Naciones Unidas*, 24 de octubre 2002

Sen, Amartya (1992) “Conceptos de pobreza“ y “Pobreza: identificación y agregación” en Beccaria y otros *América Latina: el reto de la pobreza. Conceptos, métodos, magnitud, características y evolución*, PNUD, Bogotá, Colombia.

_____(2001) “Many faces of gender inequality” *India's National Magazine* Volume 18 - Issue 22, Oct. 27 - Nov. 09, 2001.

_____(2002) “La desigualdad de género. La misoginia como problema de salud pública”, en *Letras Libres*, abril de 2002.

UNDP (1997) *Human Development Report 1997*, United Nations, Development Programme, New York, Oxford University Press.

Reseña biográfica

Apellidos: Arriagada

Nombres: Irma

Cargo: Oficial de Asuntos Sociales

Institución: CEPAL

Dirección Postal: Casilla 179-D, Santiago, Chile

Teléfonos: (562) 2102532 Fax: (562) 2102523

E-mail: irma.arriagada@cepal.org