

Pobreza y género en el nuevo discurso internacional sobre el desarrollo y la globalización

Francine Mestrum

Desde que el Banco Mundial dedicó su informe anual de 1990 a la pobreza y desde que la ONU organizó una primera cumbre sobre desarrollo social, la lucha contra la pobreza adquirió estatus de prioridad en todas las organizaciones multilaterales de desarrollo. La ONU proclamó en el año 1997 la primera década internacional para la erradicación de la pobreza. El PNUD elaboró un concepto de desarrollo humano. Para América Latina, la CEPAL dio inicio a su programa Transformación Productiva con Equidad. En todos estos programas, las mujeres ocupan una posición central. Un análisis de estos programas revela una conexión íntima entre la nueva lucha contra la pobreza y los proyectos de globalización política y económica. Sin embargo, un análisis del discurso de la CEPAL revela que a pesar de su adhesión a las prioridades mundiales, la organización regional supo preservar su identidad específica dentro de la familia de Naciones Unidas.

En este artículo, quiero explicitar, en primer lugar, porqué me parece necesario cuestionar la nueva prioridad mundial acordada a la lucha contra la pobreza. Enseguida, quiero examinar la manera en que las Naciones Unidas, el PNUD y el Banco mundial han definido el problema de la pobreza, quiénes son los pobres en este discurso, cuál es el lugar ocupado por las mujeres en las propuestas sobre la lucha contra la pobreza, y cuál podría ser el vínculo entre el protagonismo de las mujeres pobres y el discurso voluntarista de las organizaciones mundiales sobre la globalización. En tercer lugar, hacer un análisis de la manera en que el nuevo discurso sobre desarrollo y pobreza ha sido integrado en el contexto latinoamericano, más precisamente en el nuevo proyecto de la CEPAL Transformación Productiva con Equidad, así como su impacto sobre la temática de la igualdad de género. Por último, quiero formular algunas reflexiones sobre el desarrollo en tanto “encuentro de saberes” y sobre la relevancia del análisis de discurso en el proceso de cambio social.

La metodología utilizada se basa en un concepto de análisis crítico de discurso que implica una relación dialéctica entre los actos discursivos y los cambios sociales por vía de la dinámica de los procesos de (re)significación, refiriendo-

me a Berger y Luckmann, Habermas y Foucault. El discurso es considerado como una práctica social de construcción de saberes sobre una realidad y como acto comunicativo. El concepto de pobreza es analizado en cuanto construcción social de una realidad epistémica y ontológicamente subjetiva. Así, el análisis de discurso no da acceso a una realidad objetiva, sino meramente a un conocimiento de los mecanismos discursivos con los cuales el saber es construido y transformado en las relaciones discursivas e intersubjetivas.

La pobreza: una realidad objetiva y un saber subjetivo y político

No cabe duda que gran parte de la población mundial vive en una situación de pobreza, es decir que le faltan los recursos para vivir dignamente. Sin embargo, no es esta una situación inédita y cabe preguntarse porqué, en 1990, las organizaciones internacionales hayan decidido formalmente de hacer de la lucha contra la pobreza su nueva prioridad. Por cierto, la cooperación al desarrollo que fue inaugurada a partir de los años 50 también tuvo como objetivo fundamental la erradicación de la pobreza, pero en esta época el desarrollo fue un proyecto para estados nacionales, apuntando al crecimiento económico con el PNB como criterio único. Hoy en día, el desarrollo es un derecho humano¹ y el individuo está en el centro del pensamiento desarrollista. Se trata pues de una evolución semántica importante. Sin ser una temática totalmente nueva para el desarrollo, la lucha contra la pobreza sí es nueva como prioridad y es totalmente nueva como objetivo de un desarrollo pensado para los individuos en vez de para las naciones.

Sin embargo, hay dos elementos que podrían indicar que este nuevo enfoque del desarrollo no basta para explicar la prioridad acordada a la pobreza. El primer elemento es el resultado de investigaciones históricas en Europa, que ponen de manifiesto que la pobreza, aún siendo un problema permanente, no llega a la agenda política sin que haya circunstancias y argumentos particulares². Un análisis del contexto discursivo en el cual la pobreza ha adquirido estatus de prioridad global podría pues ser instructivo. El discurso de fondo sobre la globalización, presente simultáneamente en todos los documentos onusianos sobre la pobreza, podría ser un punto de referencia. El segundo elemento lo constituye la falta de conocimientos que caracteriza la investigación sobre la pobreza³. Las nuevas políticas pueden contar con el consenso de las instituciones y de los estados miembros de la ONU, pero de ninguna manera con una comprensión compartida de la pobreza en cuanto problema social, económico o político. No existe una definición unívoca de la pobreza y, en la mayoría de los casos, faltan datos concretos e internacionalmente comparables. Existen, pues, argumentos para pensar que el nuevo discurso sobre la pobreza

1 United Nations, 1986, *Declaration on the Right to Development*. General Assembly, resolution 41/128, 1986.

2 Geremek B. 1987. *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Age à nos jours*. Paris. Gallimard, 1987; Sassier, P. *Du bon usage des pauvres. Histoire d'un thème politique XVIe-XXe siècle*. Paris. Fayard, 1990.

3 Øyen, E., Miller, S.M. and Samad, S.A.(eds.). *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*. Oslo. Scandinavian University Press, 1996.

no resulta de un examen objetivo de los hechos concretos sino que es una construcción social con una función política. Un elemento suplementario corroborando esta tesis es la asociación muy fuerte, en el conjunto de los documentos internacionales, de la pobreza con las mujeres, -“las más pobres entre los pobres”- aunque se admite que no se sabe si las mujeres son más pobres que los varones o si hay más mujeres pobres que varones pobres.

Pobreza, desarrollo y globalización

En grandes líneas, los planteamientos mundiales en materia de pobreza han sido formulados desde el inicio de los años 90⁴. En 1997, el PNUD ha añadido el concepto de “pobreza humana”, con un índice compuesto por aspectos cualitativos, tal como la esperanza de vida, alfabetismo y acceso a servicios sanitarios, agua potable y nutrición. En sus documentos más recientes, el Banco Mundial, por su parte, pone énfasis en una evaluación participativa de la pobreza, lo que conduce igualmente a un enfoque más cualitativo que cuantitativo. La pobreza no es un problema de falta de ingresos, sino de una vulnerabilidad mayor a los riesgos debida a una falta de capital físico, humano y social.

La estrategia básica de lucha contra la pobreza se resume en tres puntos:

- crecimiento económico, a realizar, por un lado, gracias al ajuste estructural y la liberalización del comercio, y, por otro lado, por la utilización productiva de la fuerza laboral de los pobres mismos;
- servicios sociales básicos, como educación y sanidad;
- programas sociales focalizados para los pobres que no pueden participar en el mercado (ancianos, niños, enfermos), así como sistemas de asistencia social para absorber los “choques” coyunturales.

A pesar de los enfoques distintos en los documentos de la ONU, del PNUD y del Banco mundial, llama la atención que también hay una serie de “regularidades” en la conceptualización de la pobreza y de los pobres. Un análisis detallado de los documentos de los tres locutores onusianos permite de identificar cinco grandes regularidades, o sea características comunes del saber construido sobre la pobreza y los pobres.

La dimensión temporal del discurso permite asociar la lucha contra la pobreza con el inicio de una nueva época de la cooperación internacional después de la guerra fría y de los conflictos ideológicos. Esta nueva época se caracteriza por una toma de conciencia de la interdependencia de todos los países y de todos los pueblos en un mundo donde las oportunidades al igual que los riesgos ignoran las fronteras. Ya que hay ricos en los países pobres y pobres en los países ricos, el tema de la pobreza funciona como una problemática integradora del

4 Banque Mondiale. *Rapport sur le développement dans le monde. La pauvreté*. Washington. La Banque mondiale, 1990; PNUD. *Rapport sur le développement humain*. Paris. Economica, 1990.

nuevo orden mundial. Funciona también como el eje de una serie de otros problemas interdependientes (crecimiento demográfico, medio ambiente, flujos migratorios, epidemias...) que ponen de relieve el imperativo de un enfoque mundial y de un nuevo rumbo para los proyectos de desarrollo.

Según el discurso mundial, la pobreza es un problema mundial de 1,2 mil millones de individuos que no han podido contribuir al desarrollo y no han podido disfrutar de sus beneficios. La pobreza extrema es una violación de los derechos humanos, más precisamente del derecho al desarrollo. Por su vínculo con otros problemas mundiales, la erradicación de la pobreza es una cuestión de *interés común* para la comunidad internacional. La pobreza es un problema complejo y multidimensional. La dimensión no-monetaria de la pobreza tiene tanta o más importancia que el ingreso, lo que explica que la lucha contra la pobreza va acompañada de un enfoque holístico del desarrollo en el cual las políticas económicas, las políticas sociales y las reformas institucionales van de la mano. La lucha contra la pobreza es una cuestión de voluntarismo político. Basta con llevar a cabo las reformas prescritas, en la dosis adecuada y con la secuencia apropiada para que se presenten las oportunidades de crecimiento y de desarrollo. Basta con eliminar todas las discriminaciones para que los pobres puedan participar y contribuir al desarrollo. La falta de voluntarismo político significa necesariamente que el estado se niega a cumplir con su tarea esencial, a saber la defensa del interés común. Las organizaciones internacionales, por tanto, ya dan el ejemplo otorgando a la lucha contra la pobreza una prioridad absoluta. Se presentan como defensores del interés común a nivel mundial.

La tercera característica común de los documentos de la ONU, del PNUD y del Banco mundial lo constituye el hecho que los pobres siempre son considerados como las víctimas de las políticas erróneas del pasado. En todos los casos son los miembros más vulnerables de la sociedad, los que no tienen voz para expresar sus demandas, los que no tienen acceso al poder político y económico. En este curso de pensamiento, es obvio que la pobreza sea asociada a todos los grupos sociales marginados o discriminados. En algunos países se trata de los pueblos indígenas, en otros se trata de la población rural o de los minusválidos. Existe, sin embargo, un grupo social cuya discriminación es mundial, a saber las mujeres. En el mundo entero, dice la ONU, las mujeres son discriminadas por razones que tienen que ver con la cultura y con tradiciones persistentes que ponen trabas al progreso. La eliminación de todas las discriminaciones es un requisito previo a toda lucha eficaz contra la pobreza. Todos los individuos tienen que ser habilitados para aprovechar las oportunidades creadas gracias a las reformas políticas y económicas. Sin embargo, la tesis de la feminización de la pobreza no tiene ningún fundamento empírico, salvo cuando se conceptualiza la pobreza exclusivamente en su dimensión no-monetaria. Vulnerabilidad, falta de poder y falta de voz son características frecuentemente atribuidas a las mujeres.

La cuarta regularidad en el discurso mundial sobre la pobreza concierne a los actores de la lucha contra la pobreza. En cuanto problema mundial y eje de problemas interdependientes, la lucha contra la pobreza hace imperativo un acuerdo mundial en el cual las organizaciones internacionales, los estados, las autoridades locales, el mercado, la sociedad civil y, sobre todo, los pobres mismos, tienen que asumir su responsabilidad. Las organizaciones internacio-

nales tienen el deber de vigilar a que todos los países cumplan con la tarea esencial de introducir las políticas adecuadas en beneficio de los pobres y en el interés de la comunidad internacional en su conjunto. Condicionar la ayuda internacional no es una forma de intervencionismo, sino un deber moral de protección del interés común. En cuanto a los pobres, son ellos que tendrán que aprovechar las oportunidades creadas por las políticas adecuadas de sus gobiernos.

La quinta regularidad que llama la atención es la unanimidad del discurso para subrayar la importancia de la globalización económica, más precisamente en el desarrollo de políticas que incrementan las oportunidades de los pobres. La globalización económica es la condición de una lucha contra la pobreza orientada hacia la integración de todos al desarrollo y al progreso.

La lucha contra la pobreza conlleva, pues, reformas políticas, económicas y sociales que se encajan perfectamente en los proyectos de globalización y de liberalización. La dimensión económica de la lucha contra la pobreza tiene dos aspectos. El primero puede definirse como globalización y desregulación, es decir, una economía abierta a nivel nacional e internacional en beneficio de los pobres. El segundo aspecto es el empleo productivo de los pobres, sea en micro-empresas o en el sector informal, sea en proyectos de obras públicas. De entre estos dos aspectos ha desaparecido el proyecto de desarrollo económico en su sentido tradicional, es decir en cuanto proyecto nacional de industrialización y de modernización de las estructuras económicas. La dimensión política de la lucha contra la pobreza implica un estado que hace lo necesario para crear un clima y un contexto institucional favorables para el mercado, eliminando no sólo las trabas a la circulación de los bienes y de los capitales, sino también las reglas burocráticas y sociales que impiden que los pobres aprovechen las oportunidades del mercado liberalizado. Con este desarrollo llamado "holístico" se constata pues que la lucha contra la pobreza no sirve para corregir los efectos sociales negativos de las políticas neoliberales, sino que constituye en cierto modo su pieza de cierre con la eliminación de los proyectos de desarrollo nacional, el dismantelamiento de las políticas sociales que no benefician a los pobres (la seguridad social de tipo Estado de Bienestar) y la proyección de un estado cuyas tareas se limitan a la defensa del interés común o de la producción de bienes públicos, entre los cuales figura la protección de los necesitados.

La cara de la pobreza

En todos los textos de la ONU, del PNUD y del Banco Mundial, la pobreza parece ser en primer lugar un problema de las mujeres. "*La pobreza tiene una cara de mujer*"; "*hay más mujeres pobres que varones pobres*"; "*las mujeres son las más pobres entre los pobres*".⁵ Abundan las frases similares sin que haya estadísticas para respaldarlas. Y las organizaciones mismas admiten que

5 PNUD. *Rapport sur le développement humain*. Paris. Economica, 1993; Nations Unies. *Rapport du sommet mondial pour le développement social*. A/CONF.166/9. Copenhague, 1995; *Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement*. Doc. A/CONF. 171/13/ Rev.1, 1994.

no disponen de datos concretos para pronunciarse con alguna fiabilidad sobre la llamada "feminización de la pobreza"⁶. Cabe preguntarse, pues, ¿porqué continúa la asociación de la pobreza con las mujeres? Los datos, efectivamente, no existen, porque la medición de la pobreza se hace a nivel de los hogares. La explicación más evidente se sitúa en la confusión de las causas y de las consecuencias de la pobreza. La definición cuantitativa de la pobreza, mediante una línea monetaria, va acompañada de propuestas políticas que se sitúan a nivel cualitativo: derechos humanos, educación, servicios sanitarios, etc. Las discriminaciones que sufren las mujeres, efectivamente, en todos estos terrenos, son traducidas en estadísticas. Sin embargo, no permiten ninguna conclusión contundente en cuanto a su posible pobreza y aún menos en cuanto a las causas de la pobreza.

También es cuestionable la asociación de la pobreza, y muchas veces de la pobreza extrema, con las jefas de hogar. En este caso, se conoce el número de los hogares pobres cuyo jefe es una mujer, precisamente porque la pobreza se mide a nivel de los hogares. Estadísticamente pues, este grupo de hogares y de mujeres pobres es muy visible. Sin embargo, esta categorización pone tantos problemas y escollos conceptuales y metodológicos que ninguna generalización puede justificarse. Las situaciones concretas son muy heterogéneas y los estudios detallados sobre la situación de las madres solteras dan resultados muy divergentes⁷. Tal vez, las jefas de hogar sean sobrerrepresentadas en la categoría de la pobreza extrema, pero al mismo tiempo se constata que en su gran mayoría no son pobres.

Mi propósito no es de negar la realidad de la vulnerabilidad mayor de las mujeres frente a la pobreza, ni de subestimar los problemas particulares de las madres solteras. No obstante, lo más relevante en materia de la pobreza y de las mujeres, me parece ser el estudio de los procesos diferenciados que conducen a la pobreza, así como los trayectos diferenciados para salir de la pobreza, en función del género. En suma, faltan los datos empíricos para cualquier tipo de conclusión asociando la pobreza a las mujeres y a las jefas de hogar. Aquí también se trata pues de una construcción social y discursiva. Por consiguiente, cabe preguntarse ¿cuál podría ser la función de este discurso? La respuesta sin duda tiene que ver, por un lado, con el concepto mismo de la pobreza, y más precisamente con su dimensión de interés común, y, por otro lado, con el papel que el discurso atribuye a las mujeres en la lucha contra la pobreza. Son dos aspectos que se encajan perfectamente en el discurso sobre la globalización económica y política.

6 PNUD. *Rapport sur le développement humain*. Paris. Economica, 1997; Banque mondiale. *Rapport sur le développement dans le monde. La pauvreté*. Washington. La Banque mondiale, 1990; United Nations. *Report on the World Social Situation*. New York. United Nations, 1997; *Poverty Reduction Strategies. A Review*. New York. United Nations, 1998.

7 Rosenhouse, S. *Identifying the poor: is Headship a Useful concept?* LSMS Working Paper N° 58. World Bank, 1989; McLanahan S. and Garfinkel. I. 1995. "Single mother families and social policy: lessons for the United States from Canada, France and Sweden" in McFATE, K. et al. (eds). *Poverty, inequality and the future of social policy*. New York. Russell Sage Foundations., 1995.

El interés común

Desde 1945, la ONU siempre fue protagonista en la defensa de la igualdad entre hombres y mujeres. De un análisis de algunos textos claves de estos últimos 50 años, resulta que presentan dos características comunes. La primera es el vínculo explícito entre la igualdad de hombres y mujeres, por un lado, y el cambio social, por otro lado. Otorgando a las mujeres los mismos derechos que a los hombres, se espera romper las tradiciones y las estructuras que ponen trabas al desarrollo. Hoy en día, el concepto de desarrollo ha sufrido un desplazamiento semántico, pero el modo de pensar sigue igual. La segunda característica es la multiplicidad de los roles atribuidos a las mujeres. Se habla de “mujeres”, pero se entiende, alternativamente, esposas, madres biológicas y madres sociales, guardianes de la paz y del bienestar social, incluso cuando se trata de su participación al mercado laboral. Estas dos características constituyen simultáneamente las condiciones de la igualdad de derechos. Las mujeres tienen derecho a la igualdad en cuanto individuos dotados de razón, a condición, sin embargo, que, en cuanto individuos, hayan integrado a “los otros” a su modo de ser: su esposo, sus hijos, su comunidad. Sus derechos son vinculados explícitamente a sus deberes, su igualdad es funcional. El hilo que vincula la primera reunión de la Asamblea General de la ONU, en 1946, a la Conferencia de Beijing es la asimilación de la igualdad entre hombres y mujeres con el interés común. En la terminología de la nueva economía institucional, adoptada en los textos más recientes del Banco Mundial y del PNUD, se podría concluir que la igualdad entre hombres y mujeres es un bien público con externalidades positivas⁸ Es precisamente la multiplicidad de los roles y su impacto en el progreso y el desarrollo que hace de la igualdad de las mujeres una cuestión de interés común.

Ya tenemos, pues, una primera explicación de la asociación de la pobreza con las mujeres. La erradicación de la pobreza, así como la igualdad de las mujeres, son cuestiones de interés común. Sin embargo, un análisis de los roles específicos atribuidos a las mujeres pobres en el discurso onusiano, sugiere que esta primera explicación no agota la cuestión. Parece que si la igualdad de las mujeres, en general, puede ser asimilada a un interés común o a un bien público, se espera de las mujeres pobres, en particular, que se ocupen de la producción de otros bienes públicos. Lo que revela este curso de pensamientos es que los pobres y los no pobres no son necesariamente tan iguales y que las mujeres pobres y las no pobres tampoco gozan de la misma igualdad. Implícitamente y explícitamente, el discurso onusiano está creando dos grupos de pobres, confirmando de esta manera una tendencia histórica. En cada época, existen pobres merecedores y pobres no merecedores⁹. El interés común de la lucha contra la pobreza se manifiesta en la generalización del crecimiento económico, la baja del crecimiento demográfico, de los flujos migratorios, etc. Por supuesto, estas externalidades positivas no pueden realizarse sin los comportamientos apropiados de los pobres, es decir, sin su reacción positiva a las oportunidades que van

8 Véase el estudio sumamente interesante de Kaul, I. et al. (eds). *Global Public Goods*. New York. UNDP, 1999, con contribuciones de expertos del PNUD, del Banco mundial y de expertos independientes. En esta perspectiva, la justicia social y la lucha contra la pobreza también son consideradas como bienes públicos.

9 Geremek B. 1987. *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Age à nos jours*. Paris. Gallimard, 1987; Sassié, P. *Du bon usage des pauvres. Histoire d'un thème politique XVIe-XXe siècle*. Paris. Fayard, 1990.

a presentarse. Los pobres, dice el discurso mundial, no son distintos de los no pobres, precisamente porque pertenecen a la especie del *homo oeconomicus*, porque son seres racionales que actúan en su interés propio. No obstante, el interés propio no conduce en todos los casos y automáticamente al interés común. Las referencias en el discurso mundial a los mendigos y a los ladrones, a la droga, el alcohol y la prostitución, hacen pensar que, implícitamente, el discurso está construyendo una categoría de pobres no merecedores, que no actúan en el interés común y, por consiguiente, no merecen apoyo o, al contrario, merecen ser sancionados. Al insistir en una focalización estricta de la asistencia social, las organizaciones internacionales, tal vez no son motivadas únicamente por la eliminación de abusos y del despilfarro, sino también por los incentivos y las recompensas a los comportamientos al servicio del interés común de la comunidad mundial. Aquéllos que no aprovechan las nuevas oportunidades, aquéllos que no son dispuestos a “ayudarse a sí mismos”, se auto-excluyen de la comunidad que actúa a favor del bienestar común.

Esta construcción discursiva e implícita de un grupo de pobres no merecedores está facilitada por la construcción explícita de un grupo de pobres merecedores. Estos pobres también son individuos racionales que actúan en su interés propio, pero presentan la ventaja de interpretar este interés propio espontáneamente en términos de los intereses de los otros. Son las mujeres pobres que, por supuesto, pueden combinar sus tareas domésticas con su participación al mercado laboral y con responsabilidades comunitarias. El razonamiento se complica tratándose de las madres solteras, que carecen de capital social para educar a sus hijos y carecen de tiempo para cumplir convenientemente con todas sus responsabilidades. El discurso mundial es muy claro en la importancia primera que atribuye a las tareas domésticas de las mujeres. La familia siempre queda la piedra angular de la sociedad. Es la fuente más importante de protección social. Las tareas domésticas tienen que ser valorizadas y distribuidas más equitativamente entre varones y mujeres. Además, se espera de las mujeres pobres que restauren la estabilidad, hoy debilitada, de sus familias y de sus comunidades. Con sus tareas comunitarias, las mujeres pobres tienen que preservar y restaurar la cohesión social. Es este el terreno de las nuevas políticas sociales, de la solidaridad y de la autoasistencia, de la participación que significa que los pobres tienen que organizar ellos mismos los servicios sociales que necesitan. Estas políticas son estimuladas por las autoridades públicas y apoyadas por ONGs, organizaciones comunitarias, trabajadores voluntarios, etc. En caso de que no haya empleos remunerados para los pobres, las mujeres tienen que tener acceso al microcrédito a fin de crear su micro-empresa. Se observa, no obstante, que muchas veces y contrariamente a los varones, las mujeres están dispuestas a aceptar empleos insuficientemente remunerados.

Resumiendo, se puede concluir que la igualdad de derechos de las mujeres pobres y su participación directa en la lucha contra la pobreza, conduce a que, espontáneamente, van a producir ciertos bienes públicos en beneficio del conjunto de la sociedad. Tendrán menos hijos y contribuirán al bienestar y a la estabilidad social. Si las mujeres pobres tienen un papel importante en la lucha contra la pobreza, al mismo tiempo, forman parte de la estrategia: el problema de la pobreza de las mujeres deviene solución. Conforme a la tesis de Simmel, las mujeres pobres no son la finalidad de los derechos que se les otorga, sino un instrumento al servicio de un interés común más amplio.

Así, con el telón de fondo del discurso sobre la pobreza y la globalización, la función del tema de la pobreza y del protagonismo de las mujeres pobres se manifiesta con más claridad.

El discurso mundial sobre la pobreza corresponde a las necesidades de un reajuste de las relaciones entre el estado, el mercado y la sociedad. El estado es el promotor del interés común y el proveedor de bienes públicos que el mercado no produce. Estos incluyen la protección social de los pobres, de todos los individuos que precisan ayuda para su subsistencia. Gracias a la prioridad otorgada a la lucha contra la pobreza, las autoridades nacionales adquieren una nueva legitimidad y las organizaciones internacionales pueden justificar sus intervenciones en las políticas internas de los estados. Así, los pobres se hacen los aliados naturales de los promotores de las reformas orientadas a la globalización política. Pero, simultáneamente, los proyectos de desarrollo nacional son deslegitimados y el desarrollo “holístico” carece del objetivo de modernización económica y social.

Gracias a la asociación de la pobreza con las mujeres, se dispone automáticamente de los actores que pueden llenar el vacío de las políticas sociales anteriormente responsabilidad estatal. Además, se desvía la atención de todas las medidas que no son conformes a las políticas de globalización y de las cuales las mujeres nunca han sido las beneficiarias directas. Me refiero a las transferencias monetarias redistributivas, una protección social plena y salarios que permiten superar la pobreza. Las soluciones de hace un siglo con las cuales se ha podido contrarrestar la pauperización de los países hoy industrializados, ya no figuran en la agenda. La lucha contra la pobreza de hoy no es una cuestión de derechos sociales, sino de un planteamiento ético así como de la eficiencia económica y política. A nivel simbólico también, la asociación de la pobreza con las mujeres, tiene su importancia. La “cara de la pobreza”, la imagen de la mujer pobre con su hijo evoca compasión, y no una reivindicación de cambio social. Las mujeres pobres con todas las características que se les atribuye, son, por definición, pobres merecedores que precisan asistencia.

Desarrollo, pobreza y género en el discurso de la CEPAL

En la circulación de las ideas y su interacción con las prácticas casi nunca es posible indicar con claridad los inicios y los sentidos de las influencias. Cada discurso puede dar lugar a otro discurso y cada discurso puede desembocar en prácticas muy divergentes. Según Long, que interpreta el desarrollo como un encuentro de saberes, la manera en que un discurso o un concepto será integrado a otro discurso o concepto siempre depende de las estrategias y de las necesidades de los actores, así como de las relaciones de poder y de los recursos discursivos de los cuales disponen los actores. En el caso concreto de la ONU y de la CEPAL no cabe duda que la influencia ha sido recíproca y que, sobre todo en relación al desarrollo, las ideas han circulado en ambas direcciones.

El objetivo no es comparar dos discursos y aún menos detectar los rastros de un discurso al interior de otro discurso. Un ejercicio similar me parece vano en la medida en que de todas maneras se trata de dos discursos con objetivos y desti-

natarios distintos. Lo que sí quiero investigar es la manera en que las ideas clave del discurso mundial sobre desarrollo, pobreza y género, han sido integradas en el nuevo discurso de la CEPAL. Esta perspectiva me parece justificada por los antecedentes históricos de la CEPAL que fue la primera organización en abrir una brecha en el discurso onusiano homogéneo de los años 50. Efectivamente, el aporte intelectual más importante de esta época fue sin duda la demostración de Prebisch sobre la inadecuación de las teorías sobre desarrollo económico en el contexto histórico-social de América Latina. El enfoque estructuralista, vinculado a los conceptos de centro y periferia, dio lugar a debates académicos y políticos que no cesaron antes de la crisis de los años 80, sin desembocar en un nuevo consenso.

En el contexto del objetivo analítico me parece relevante destacar tres elementos característicos del pensamiento desarrollista de la CEPAL que lo separan de la ortodoxia onusiana de la época.

En primer lugar se trata de la dimensión estructuralista ya mencionada. Identificando las estructuras económicas y socio-históricas particulares de los países latinoamericanos, Prebisch rompió el consenso neoclásico sobre los efectos igualadores del comercio externo y permitió la puesta en práctica de estrategias específicas para la región. La dimensión regional y sus lazos con el contexto económico mundial siempre quedaron en el centro del pensamiento de la CEPAL (Prebisch). Una segunda característica toca a la dimensión política del desarrollo. Si el estado fue considerado como el motor del proceso de desarrollo por casi todos los autores influyentes de la época, lo que la realidad latinoamericana desmintió fue la creencia en el evolucionismo político. Según este último, el desarrollo económico y el nacimiento de Estados democráticos forman parte de un mismo movimiento de modernización. La sociología de la dependencia permitió poner de manifiesto que la lógica de la dependencia era una lógica política más que económica¹⁰. Además, reflexionando sobre los límites del poder redistributivo, Prebisch se dio cuenta de las contradicciones entre el liberalismo político y el liberalismo económico. Fue un argumento más a favor de un cambio de las estructuras de poder propias al mercado. Prebisch abogó por un nuevo régimen político y económico apto a corregir las disparidades sociales inadmisibles¹¹. La tercera característica del pensamiento desarrollista latinoamericano y la más importante para el objetivo de este análisis es su carácter integrado y su compromiso a un cambio de las estructuras sociales y económicas a favor de los pobres¹². Desde las teorías sobre el colonialismo interno y la marginalidad, a la denuncia de la "brecha de la equidad"¹³, los problemas de la pobreza y de la desigualdad nunca desaparecieron del debate latinoamericano.

10 Badie, B. *Le développement politique*. Paris. Economica, 1980; *L'Etat importé*. Paris. Fayard, 1992; Leys, C *The rise and fall of development theory*. Oxford. James Currey Ltd., 1977.

11 Prebisch, R. "Five stages in my thinking on development" in Meier, G.M. and Seers, D. *Pioneers in Development*. Washington. The World Bank, 1984; Estay Reino, J. "La concepción inicial de Raúl Prebisch y sus transformaciones" en Marini, R.M. y Millán, M., *La teoría social latinoamericana. Subdesarrollo y dependencia*. México. El Caballito, 1994.

12 Kay, C. *Latin american theories of development and underdevelopment*. London and New York. Routledge, 1989.

13 CEPAL. *The equity gap*. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 1997.

no¹⁴. Además, en el debate de los años 70 sobre el desarrollo social, que en la ONU condujo a los estudios sobre el “enfoque unificado”¹⁵, la CEPAL elaboró el concepto de “estilo de desarrollo”, definido como la medida en que un desarrollo “permite a una sociedad funcionar a largo plazo para el bienestar de todos sus miembros”¹⁶. Asimismo, los estudios de la CEPAL permitieron demostrar la asociación estrecha entre la pobreza y la marginalidad, de un lado, y el carácter excluyente y concentrador del estilo de desarrollo vigente en la época¹⁷.

Sin embargo, si el trabajo de la CEPAL se caracteriza por su heterodoxia teórica y si la organización siempre ha buscado evitar la translación mecánica a la región de las teorías existentes, es obvio que nunca pudo ignorar las ideas nuevas o recicladas que vienen imponiéndose desde New York o Washington. En cada época las teorías se renuevan y se adaptan a las nuevas realidades objetivas o presentadas como tal. Veamos pues la respuesta de la CEPAL a la década perdida y la manera en que ha integrado el nuevo discurso onusiano sobre desarrollo y pobreza a sus propias temáticas.

Transformación productiva con equidad

La “propuesta orientadora” sobre Transformación productiva con equidad (TPE) publicada en 1990 por la CEPAL tiene el objetivo de utilizar el aprendizaje doloroso de los años 80 como punto de inflexión para un nuevo proyecto de desarrollo. El desafío de los años 90 consiste en reencontrar el camino para acceder a un desarrollo que será necesariamente integrado, es decir que comprende, además del ajuste de las economías, el fortalecimiento de la democracia, la mejora de la distribución y un crecimiento ambientalmente sostenible. Más que el crecimiento económico, el desarrollo requiere una adaptación de las estructuras productivas orientadas hacia una homogenización de los niveles de productividad. Pero si el estructuralismo concebido por Prebisch se centró en la sustitución de las importaciones, el proyecto llamado neoestructuralista de los años ‘90 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 población¹⁸.

¿Cuáles son las características más relevantes del nuevo enfoque para el presente análisis?

A nivel económico y a pesar de una convergencia bastante larga con las políticas dictadas por las organizaciones internacionales, el proyecto de TPE perma-

14 Kay, C. *Latin american theories of development and underdevelopment*. op. cit., Ceceña Martorella) Ceceña Martorella, A.E. 1994. “Los miserables en la teoría social latinoamericana” in MARINI, R.M. y MILLÁN, M. *La teoría social latinoamericana*. México. El Caballito, 1994.

15 Wolfe, M. *Elusive development*. Geneva. UNRISD, 1981

16 Gutierrez Garza, E. “Economía, teoría e historia: la CEPAL y los estilos de desarrollo” en Marini, R.M. y Milln, M., *La teoría social latinoamericana. Subdesarrollo y dependencia*. México. El Caballito, 1994.

17 Faletto, E. “La CEPAL y la sociología del desarrollo”. *Revista de la CEPAL* 58, 1996.

18 Sunkel O y Zuleta G. “Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa». *Revista de la CEPAL*. N° 42, 1990.

necesario al enfoque estructuralista. La CEPAL acepta la necesidad de los equilibrios macroeconómicos pero continúa atribuyendo los problemas económicos de la región a las distorsiones estructurales que no pueden resolverse por la vía única del mercado. Integrando el requisito de una economía abierta, la CEPAL no renuncia a los proyectos de industrialización y de progreso técnico. El desarrollo hacia afuera necesariamente tiene que venir desde dentro, es decir que los sectores económicos tienen que generar un proceso de acumulación endógena para dar a los países una capacidad decisional propia¹⁹. En este contexto hay que interpretar el anhelo de promover, en concertación con el sector privado, políticas sectoriales con el fin de lograr las complementariedades estratégicas²⁰. Para la CEPAL, una buena macroeconomía depende de una buena mesoeconomía. O sea que la CEPAL ha integrado el nuevo paradigma económico sin renunciar a su proyecto de desarrollo económico y sin renunciar a los instrumentos para promoverlo. Los proyectos de desarrollo nacional no tienen que desaparecer pero tienen que enmarcarse en un contexto de integración regional.

Es obvio que en esta perspectiva el estado siempre es el eje central para la puesta en práctica de la nueva estrategia, aunque su reforma sea también una prioridad. Políticas públicas ya no son sinónimos de estatismo²¹. El pragmatismo en materia de las intervenciones posibles del estado se basa en lo que parece ser uno de los ejes principales del proyecto de la CEPAL, a saber la concertación estratégica, un elemento de desarrollo político que va más allá de las propuestas de las organizaciones de la ONU. Donde el discurso mundial pone el énfasis en reformas institucionales orientadas hacia la defensa del interés común, concretizadas en eficacia económica y políticas hacia los pobres, la CEPAL sustituye el interés común por la búsqueda de un consenso mediante la concertación. La implementación del programa de TPE requiere un conjunto de acuerdos explícitos de largo alcance entre el estado y los principales actores políticos y sociales. El éxito de las propuestas depende del apoyo de todos los grupos sociales. No obstante, en ambos casos se trata de legitimar las nuevas políticas y de canalizar las demandas sociales. Pero en el caso de la CEPAL, las propuestas políticas no son orientadas solamente hacia los pobres. En la medida en que el proyecto de la CEPAL implica cambios estructurales y, por ende, no puede contar únicamente con los mecanismos del mercado, necesita integrar todos los grupos sociales a sus planes y tiene que orientarse a una democracia más integradora. Sin ignorar las resistencias inevitables, la CEPAL apunta a un respaldo lo más amplio posible mediante la concertación.

Este último aspecto ya indica -como el propio título del proyecto- que el desarrollo propiciado por la CEPAL necesariamente tendrá que ser un desarrollo integrado en el cual las dimensiones políticas, económicas y sociales se refuer-

19 Sunkel O y Zuleta G. "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa". *Revista de la CEPAL*. N° 42, 1990.

20 Ocampo J.A. "Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL". *Revista de la CEPAL*. No 66, 1998.

21 Para un análisis más detallado del concepto de equidad en el proyecto de TPE, véase Mestrum, F. "Pobreza, género y ciudadanía en el proyecto de desarrollo de la CEPAL". *Estudios Latinoamericanos*. Nueva Época. Año V. Núm. 10, 1998.

zan mutuamente. El desarrollo social es un componente central de TPE. “*El mantenimiento de la cohesión social establece límites claros al contenido de las políticas y estrategias económicas*”²². Es en el concepto mismo de equidad que la CEPAL permanece fiel a sí misma y supera los límites del discurso mundial que se limita a las luchas contra la pobreza sin mencionar el aspecto de la distribución del ingreso. El concepto de equidad es bastante amplio en la medida en que no encaja dentro de los límites de las políticas sociales y, en este sentido, se acerca al concepto de desarrollo humano del PNUD²³. La equidad social incluye las políticas contra la pobreza, pero también incluye medidas redistributivas hasta que se supere la heterogeneidad estructural “*mediante la incorporación del conjunto de sectores marginados a las actividades de creciente productividad*”²⁴. O sea que en el discurso de la CEPAL, el desarrollo social mantiene su dimensión de integración y de cambio social. La lucha contra la pobreza no es más que la prioridad de las políticas sociales a corto plazo que se enmarca en un proyecto a más largo plazo de desarrollo integral.

La construcción de la pobreza

Si el proyecto de TPE no contiene indicaciones sobre lo que se entiende por pobreza, la CEPAL sí publicó varios estudios particularmente interesantes por sus reflexiones teóricas y metodológicas y por su visión muy amplia sobre la temática²⁵. Además, el informe anual del *Panorama social* de América Latina ofrece datos y estudios muy relevantes. Una primera observación, pues, es que el concepto de pobreza utilizado por la CEPAL tiene una base científica mucho más sólida que el de la ONU y fue elaborado independientemente y antes de la emergencia del nuevo discurso mundial sobre la pobreza.

En la primera página del primer análisis importante de 1979, Altimir propone la definición siguiente: “...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 anomia, 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”. Una definición

22 CEPAL. *Transformación productiva con equidad*. Santiago. Naciones Unidas, 1990.

23 El *Panorama social* de 1997 presenta un resumen de los aspectos institucionales de tales políticas y del Consenso de Sao Paulo, un acuerdo entre la Estados miembros de la CEPAL y las organizaciones internacionales sobre las prioridades de las políticas sociales. CEPAL. *Panorama social de América Latina. Edición 1996*. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 1997.

24 CEPAL *Transformación productiva con equidad*, op.cit.

25 Altimir, O. *La dimensión de la pobreza en América latina*. Santiago de Chile, 1979; 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; *Magnitud de la pobreza en América latina en los años 80*. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 1991; *El perfil de la pobreza en América latina a comienzos de los años 90*. LC/L.716. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 1992, “Focalización y pobreza”, en *Cuadernos de la Cepal 71*. Santiago 1995; *The equity gap*. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 1997.

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 un índice 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.

Analizando los distintos textos en conjunto con el proyecto de TPE, parece que la CEPAL distingue tres tipos de pobreza:

- una pobreza estructural enraizada fundamentalmente en el atraso económico y social, o sea 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 benefician del statu quo²⁶, lo que pone trabas a la democracia²⁷;
- una pobreza coyuntural causada esencialmente en los años 80. Es una pobreza más heterogénea y más urbana, objeto de una terminología también más heterogénea. Se habla de los pobres temporarios (los nuevos o coyunturales)²⁸, 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 (CEPAL 1990: 60).
- una pobreza cultural que sólo parcialmente coincide con la pobreza estructural. Esta dimensión cultural de la pobreza ya está presente en la primera definición que se refiere a los valores distintos de los pobres y que serían menos adecuados para el desarrollo. Este problema está asociado al círculo vicioso que hace que la pobreza se transmita de una generación a otra.

La línea de pobreza elaborada por la CEPAL también es más compleja que la del Banco Mundial en la medida en que corresponde a una norma de satisfacción de necesidades básicas, una norma cultural más que fisiológica²⁹. De manera que estos criterios dan resultados bastante distintos de los del Banco Mundial con índices de pobreza y de indigencia siempre más altos³⁰.

26 CEPAL. *La pobreza en América latina: dimensiones y políticas*. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 1985.

27 CEPAL. *Desarrollo y transformación. Estrategias para superar la pobreza*. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 1988:

28 CEPAL. *Social equity and changing production patterns: an integrated approach*. Santiago de Chile. United Nations, 1992.

29 Hay que señalar que en sus estudios técnicos el Banco Mundial también trabaja con mediciones más complejas de la pobreza y propone a sus estados miembros la elaboración de un perfil de la pobreza antes de poner en pie estrategias de reducción de la pobreza.

30 En su último informe anual sobre el desarrollo en el mundo, el Banco Mundial también acaba de descubrir la desigualdad como traba al desarrollo y amenaza de la cohesión social y de la estabilidad.

La CEPAL insiste en que la pobreza no es más que un término descriptivo de una situación social y que los pobres no constituyen un grupo social sino meramente una categoría clasificatoria. En el discurso de la CEPAL, no hay ningún tipo de asociación de la pobreza con un grupo social particular. Nota la CEPAL que si la indigencia es sobre todo un problema del campo, la pobreza en América Latina hoy en día es fundamentalmente un problema urbano, debido muchas veces a los salarios bajos de los sectores formales, más que a la baja productividad del sector informal³¹. A nivel de los hogares, nota la CEPAL, hay más hogares pobres en el grupo de los hogares encabezados por una mujer. Un "núcleo duro" de la pobreza lo constituyen los hogares encabezados por mujeres y con tres o más niños³². Sin embargo, el mayor riesgo de pobreza se sitúa en las familias extensas y compuestas y luego en los hogares nucleares. Pese a que los hogares encabezados por mujeres están sobrerrepresentados en el conjunto de los hogares pobres e indigentes, estos últimos no son mayoritarios dentro del total de los hogares encabezados por mujeres³³. Al mismo tiempo, una situación de extrema vulnerabilidad existe para los niños pobres de los hogares monoparentales, ya que se genera un contexto incompleto de socialización con fuertes implicaciones para el desarrollo del menor³⁴.

En cuanto a las estrategias para luchar contra la pobreza, los distintos textos analizados revelan, por un lado, que la CEPAL ha podido integrar los fundamentos de la estrategia mundial a su propio discurso, y, por otro lado, que mantiene algunos enfoques específicos.

Entre estos últimos, hay que destacar en primer lugar el problema de la reproducción de la pobreza y de sus dimensiones culturales. En segundo lugar se trata del empleo, de la educación y de los salarios. En tercer lugar, se mantiene el énfasis en el problema de la desigualdad.

El hogar ocupa un lugar central en los planteamientos de la CEPAL sobre la pobreza. Tratándose de los problemas de la reproducción de la pobreza y de su dimensión cultural, la atención se vuelve hacia las madres. Las tres causas que reproducen la marginación económica y la exclusión social de una generación a otra son las tasas de fertilidad más altas que las deseadas, una atención prenatal y posnatal a nivel médico y nutricional inadecuada y un acceso inadecuado a la educación³⁵. Aunque se admite que el aumento de la pobreza no se puede explicar exclusivamente por la evolución demográfica³⁶, el punto de vista malthusiano del vínculo entre pobreza y tasa de fertilidad está presente en todos los textos de la CEPAL. En *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, un estudio publicado en 1988 que ya expone los rasgos principales del nue-

31 CEPAL. *Social Panorama of Latin America*. Santiago de Chile. United Nations, 1994.

32 Ibid.

33 Ibid.

34 CEPAL. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 1997.

35 CEPAL. *Social equity and changing production patterns: an integrated approach*. Santiago de Chile. United Nations, 1992.

36 Ibid.

vo proyecto de desarrollo, se observa que “*la condición de pobre y excluido comienza en la gestación materna*”³⁷. 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*”³⁸. 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 cambios. 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. 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*”³⁹. Los sistemas educacionales preescolares y básicos que *constituyen “el eje central del cambio”*⁴⁰ 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*”⁴¹.

Si el desarrollo de los recursos humanos por vía de la educación siempre ha constituido un elemento central en los proyectos de desarrollo de la CEPAL, la problemática de hoy se sitúa a nivel de su rendimiento. En este contexto, la CEPAL observa una devaluación educativa y un notable determinismo⁴². Efectivamente, para situarse fuera de la pobreza, ya es necesario terminar el ciclo secundario, o sea un mínimo de 12 años de escolaridad. Luego, el capital educacional sigue dependiente de factores adscriptivos, o sea, de la capacidad económica del hogar del que provienen los jóvenes. Además se observa que en un grupo de jóvenes con un mismo nivel educacional, los que vienen de hogares con peor nivel educacional y menos contactos sociales obtendrán un ingreso inferior. Por consiguiente, si la CEPAL siempre puso el énfasis en la importancia del empleo asalariado para evitar la pobreza, parece que hoy en día son precisamente los asalariados del sector público y del sector informal que corren el riesgo de un ingreso insuficiente⁴³. En términos generales, de cada 10 hogares pobres, hay 7 en los cuales la pobreza se debe al bajo nivel de sus ingresos

37 CEPAL. *Desarrollo y transformación. Estrategias para superar la pobreza*, op. cit.

38 Ibid.

39 CEPAL. *Social equity and changing production patterns: an integrated approach*, op.cit.

40 Ibid.

41 Ibid.

42 CEPAL. *Panorama social de América Latina 1997*. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 1998.

43 CEPAL. *Panorama social de América Latina*, op cit.

laborales⁴⁴. Pero al mismo tiempo, el crecimiento y un descenso del índice de la pobreza no son garantías de una mejora a nivel distribucional. Un descenso de la pobreza puede ser la consecuencia de una participación al mercado laboral más alta con salarios más bajos.

La desigualdad y la mala distribución de los ingresos son problemáticas relacionadas al estilo de desarrollo de la región latinoamericana. La CEPAL nunca ha renunciado a denunciarlos, observando al mismo tiempo su persistencia y la insuficiencia de las políticas sociales a este respecto⁴⁵. Si, por un lado, un cambio fundamental en la distribución de los ingresos fue considerado como una precondition de la superación de la pobreza⁴⁶, por otro lado, se observa actualmente que “*a mediano y largo plazo el objetivo de reducir la pobreza resulta comparativamente más alcanzable que el de mejorar la distribución del ingreso*” y que es poco probable que el perfil distributivo de la región se cambie en el próximo decenio⁴⁷. De manera que, si la desigualdad y la distribución del ingreso continúan ocupando un lugar importante en el discurso de la CEPAL, quiere decir que no se espera un cambio fundamental por la mera lucha contra la pobreza. De ahí la importancia de la equidad social, un concepto que va más allá y abarca la reducción de las desigualdades a nivel económico, político y social.

En resumen, los planteamientos de la CEPAL en materia de pobreza tienen una base teórica y empírica mucho más sólida que el discurso mundial. La prioridad de la lucha contra la pobreza ha sido integrada en un proyecto a más largo plazo de cambios estructurales, de desarrollo integrado y de equidad social, sin ser disociada de la desigualdad persistente. Sin embargo, aunque en las políticas propuestas la pobreza está relacionada con el estilo de desarrollo, la pobreza se manifiesta más como un problema a nivel de los hogares que como un problema de la sociedad en su conjunto, o como un problema individual. La CEPAL no se refiere explícitamente a ningún interés común para justificar sus propuestas pero el proyecto de equidad social se sitúa netamente en un contexto de reformas económicas y políticas que requieren un sustento social lo más amplio posible.

Género, pobreza y desarrollo

La CEPAL no asocia a ningún grupo social en particular con la problemática de la pobreza. Si bien en el programa de acción regional para las mujeres de América Latina se observa que “*la pobreza extrema afecta [proporcionalmente] más a las mujeres*”⁴⁸, subraya también que “*no tiene mucho sentido cuestionar*

44 CEPAL. *The equity gap*, op. cit.

45 En su último informe anual sobre el desarrollo en el mundo, el Banco Mundial también acaba de descubrir la desigualdad como traba al desarrollo y amenaza de la cohesión social y de la estabilidad.

46 CEPAL. *Desarrollo y transformación. Estrategias para superar la pobreza*, op. cit.

47 CEPAL. *Panorama social de América Latina 1997*. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 1998.

48 CEPAL. Programa de acción regional para las mujeres de América latina y el Caribe, 1995-2001. Santiago.1995.

*quién o quiénes son los más pobres entre los pobres*⁴⁹. En cuanto a la perspectiva de género, dice el mismo documento que lo que hoy se requiere para acelerar los cambios son nuevas maneras de abordar el tema de la pobreza, así como nuevas herramientas. “*Hasta ahora, la mayoría de las medidas para erradicar la pobreza de las mujeres ha sido de carácter asistencial, proyectos que no se enmarcaron en las políticas de desarrollo, o no se vinculan al mercado ni contaron con capital adecuado para subsistir*”. Además, observa que las brechas en materia de equidad que existen en la región se manifiestan también entre las mujeres. Tal planteamiento fue adoptado ya en estudios anteriores de la CEPAL sobre las mujeres. Así, a pesar de proponer una tipología de la mujer pobre, se observó que “*surge la necesidad de enfocar el problema en términos de un análisis de clases sociales, antes que en función de una discriminación por sexo*”⁵⁰. La CEPAL evita generalizaciones no justificadas, basándose sobre los datos disponibles y una visión más amplia de la problemática.

Es con un planteamiento similar que puede evitar una estigmatización de las madres solteras por vía de su asociación con los hogares monoparentales, el núcleo duro de la pobreza. Efectivamente, si el hogar ocupa el lugar central en el análisis de la pobreza, los datos son bastante completos y detallados para poder demostrar la heterogeneidad de este grupo de hogares, así como el hecho de que, en su gran mayoría, no pertenecen a la categoría de los hogares pobres⁵¹. Aún más, “*la jefatura de hogar comienza a perfilarse como una opción para las más educadas y de mayores recursos*”⁵².

Desde esta perspectiva, el discurso de la CEPAL difiere mucho de los planteamientos del discurso mundial. Sin embargo, en cuanto al nuevo proyecto de desarrollo de TPE, llama la atención la presencia discursiva muy desequilibrada de las mujeres. Efectivamente, la dimensión de género ha sido totalmente olvidada en el documento de base con el proyecto de desarrollo propiamente dicho, lo que constituye una brecha importante en el carácter integrado del proyecto. Paradójicamente, es la misma CEPAL que, en un documento sobre el desafío de la transformación productiva con equidad en relación con las mujeres, subraya que la perspectiva de género tendría que ser parte integrante de una perspectiva auténticamente sistémica. Sin ello, el vínculo entre el desarrollo económico y el desarrollo social podría resultar bastante difícil⁵³. Concluye que la propuesta hubiera podido contener opciones mejores para la integración de las mujeres⁵⁴. Este desequilibrio puede sorprender, en la medida en que fue precisamente en América Latina donde fue denunciado de manera contundente

49 CEPAL. “Acceso de la mujer al poder y superación de la pobreza”, en *Notas sobre economía y el desarrollo* No 609, Santiago de Chile, 1997.

50 CEPAL. *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1982.

51 CEPAL. *Panorama social de América Latina 1997*, op. cit., cuadro 22.

52 CEPAL. “Acceso de la mujer al poder y superación de la pobreza”, op. cit.

53 CEPAL. *Women in Latin America and the Caribbean: the challenge of changing production patterns with social equity (LC/L.627(CRM.5/4)*. United Nations, Santiago de Chile, 1991.

54 Ibid.

el costo social del ajuste, muy particularmente para las mujeres. En un estudio de 1992 la CEPAL constata la extrema vulnerabilidad de las mujeres pobres frente a la crisis y aboga por su integración en el proyecto de TPE⁵⁵.

Sin embargo, si la perspectiva de género no constituye un planteamiento sistemático de la CEPAL, las mujeres están presentes en el discurso, aunque sea en función de sus distintos papeles. De hecho, en los textos analizados, la presencia discursiva de las mujeres se concentra en dos aspectos, el de madre y el de participante en el mercado laboral, o sea la reproducción y la producción.

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 lactancia⁵⁶. En cuanto a la planificación familiar, hay que destacar una neta evolución en los textos de la CEPAL. En los primeros documentos sobre la pobreza, se menciona únicamente el necesario “*espaciamiento entre los partos*”⁵⁷, 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*”⁵⁸. El acceso de los pobres a los servicios de planificación familiar es un elemento más de equidad social, considerado como un derecho⁵⁹.

Por consiguiente, las políticas propuestas para madres y niños corresponden a un enfoque de bienestar cuyo objetivo principal es el desarrollo económico y la baja de las tasas 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 la capacidad de las madres pobres de dar el “*apoyo económico y afectivo necesario*”, viviendo como lo hacen en un ambiente cultural insatisfactorio⁶⁰. Sus niños sufren de una falta de estimulación intelectual, de desorganización de las familias, lo que pone en peligro “*sus posibilidades futuras para competir por el acceso a los bienes y posiciones más deseables en la sociedad*”⁶¹. 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 familiar⁶².

55 CEPAL. *El perfil de la pobreza en América latina a comienzos de los años 90*. LCL/716. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 1992.

56 CEPAL. *Magnitud de la pobreza en América latina en los años 80*. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 1991.

57 CEPAL. *Desarrollo y transformación. Estrategias para superar la pobreza*, op. cit.

58 CEPAL. *Social equity and changing production patterns: an integrated approach*. Santiago de Chile. United Nations, 1992.

59 Ibid.

60 Ibid.

61 Ibid.

62 CEPAL. *Desarrollo y transformación. Estrategias para superar la pobreza*, op. cit.

Uno de los rasgos más notables de la evolución del mercado laboral en América Latina es el aumento continuo de la tasa de participación de las mujeres. Aunque la CEPAL admite que el trabajo remunerado de la mujer es necesario para contrarrestar la pobreza⁶³, la presencia de las mujeres agudiza el problema del subempleo⁶⁴ y el aumento de la población económicamente activa dificulta la conciliación de la equidad con el crecimiento⁶⁵. Al mismo tiempo, observa que las mujeres pobres son las con menos oportunidades de empleo. Es en los hogares indigentes que la tasa de participación al mercado laboral es más baja⁶⁶. Si las mujeres de los hogares pobres tuvieran acceso al mercado laboral, la incidencia de la pobreza podría bajar de 2 a 8 %⁶⁷.

La CEPAL reconoce también la posición desventajosa de las mujeres en el mercado de trabajo. Es frecuente que sus ingresos no bastan para soportar una familia nuclear. El aumento importante del nivel educacional no contribuye a eliminar las discriminaciones. En 1991, las mujeres adultas con 9 años de escolaridad ganaban menos por volumen de trabajo equivalente que hombres con 5 años de escolaridad⁶⁸. 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 deseada⁶⁹.

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

La lógica misma del concepto de *fuerza laboral secundaria* lleva a la CEPAL a proponer la supresión de las contribuciones sociales ligadas a los salarios "secundarios". También propone de suprimir las medidas de protección de las mujeres, medidas que constituirían trabas a su contratación. Además, el gasto social de la maternidad y de las guarderías tendría que ser socializado, es decir pagado por el conjunto de las empresas, independientemente del número de sus asalariadas⁷⁰. 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 pobres⁷¹, un tipo de prestación familiar considerada más digna que el subsidio al desempleo.

63 CEPAL. *Transformación productiva con equidad*, op. cit.; *Social Panorama of Latin America*, Santiago de Chile. United Nations, 1994; *Panorama social de América latina. Edición 1995*. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 1995.

64 CEPAL. *Transformación productiva con equidad*, op. cit.

65 Ibid.

66 CEPAL. *Panorama social de América latina. Edición 1995*, op. cit.

67 Ibid.

68 CEPAL. *Social equity and changing production patterns: an integrated approach*, op. cit.

69 Ibid.

70 Ibid.

71 Ibid.

Con todo, el discurso de la CEPAL sobre la mujer, la pobreza y el desarrollo es bastante ambiguo. Por un lado y gracias a sus análisis detallados, puede evitar las asociaciones erróneas de la pobreza con grupos sociales particulares y puede procurar una descripción objetiva de las discriminaciones en el mercado laboral. Por otro lado, falta la perspectiva de la equidad de género en el proyecto de desarrollo que contiene un discurso muy fuerte a favor de los valores familiares tradicionales. Además, si el “triple rol” de las mujeres pobres es uno de los temas centrales de los análisis del costo social del ajuste, los textos programáticos y la agenda social de la CEPAL no mencionan ninguna tarea específica para las mujeres en la lucha contra la pobreza. Donde los temas de la pobreza y de las mujeres se encuentran, es únicamente en los intentos de romper el “círculo vicioso” de la pobreza intergeneracional.

En la medida que el discurso de la CEPAL sobre el desarrollo no haya sido diluido en un discurso sobre globalización y lucha contra la pobreza, la temática de la mujer también puede ser tratada de manera distinta. Dicho discurso está enraizado en un proyecto de modernización económica y de integración social. Gracias a la lealtad a su enfoque estructuralista y a un desarrollo integrado es posible que la CEPAL haya integrado la temática de la pobreza sin disociarla de la desigualdad y sin necesidad de asociarla esencialmente a un solo grupo social. O sea, es la manera en que la CEPAL ha integrado el nuevo discurso sobre desarrollo en su propio proyecto la que ha determinado la ubicación de los temas de la pobreza y de las mujeres en este proyecto. En el discurso mundial, el tema de la pobreza es vinculado a las necesidades políticas y económicas de la globalización y a la desaparición del desarrollo en cuanto proyecto de modernización nacional. En este contexto, el tema de la equidad de género es instrumental para la lucha contra la pobreza y vinculado a la generación de un interés común. En el discurso de la CEPAL, la articulación específica del tema de la pobreza a la equidad social y al desarrollo económico no requiere esta misma instrumentalización. Es decir que la presencia o la ausencia discursiva de las mujeres corresponde en primer lugar a las necesidades internas del discurso.

El desarrollo como “encuentro de saberes”

Una teorización del discurso en cuanto construcción social de saberes, por un lado, y en cuanto acto comunicativo, por otro lado, permite integrar en el análisis la perspectiva del locutor del discurso así como la de sus destinatarios. El análisis del discurso en cuanto construcción de saberes permite examinar la manera en que una realidad social es producida con el fin de preservar o de cambiar un “orden del discurso” existente, es decir el campo epistemológico que define lo que es verdad y lo que no puede serlo. El análisis del discurso en cuanto acto comunicativo permite examinar la medida en que la “verdad” comunicada por el locutor del discurso es aceptada por sus destinatarios. Aceptando la propuesta de comunicación, estos destinatarios preservan la libertad de dialogar, de negociar, de interpretar, de resignificar el discurso. La dinámica del significado y del sentido del discurso se revela a través de las relaciones interdiscursivas e intersubjetivas. Aún aceptando la “verdad” comunicada en el discurso, esta no será transferida tal cual en un nuevo contexto, sino “traducida” en función de las estrategias, las necesidades y los recursos discursivos de los

actores sociales. La fuerza o el impacto de un discurso no proviene de sus enunciados en sí mismos, sino de su utilización por los actores sociales en un contexto concreto. Aceptar la propuesta de comunicación y la “verdad” de un discurso no implica ningún determinismo y no permite anticipar las prácticas sociales posibilitadas por el discurso.

En este sentido, la manera en que los nuevos planteamientos mundiales han sido integrados en el proyecto de desarrollo de la CEPAL es un índice del potencial de transformación y de resistencia inherente al discurso. Efectivamente, injertando el nuevo enfoque en su discurso tradicional, la CEPAL ha podido adaptarse al nuevo consenso mundial sin renunciar a sus objetivos propios, enraizados en la realidad socio-económica de la región.

Desde esta perspectiva, el análisis de discurso no tiene como objetivo revelar una verdad oculta detrás de sus palabras, ni de denunciarlo por su no-conformidad con una realidad extra-discursiva. Más bien, el análisis puede revelar la racionalidad y la lógica interna del discurso, su potencial de cambio así como sus condiciones de existencia. En este sentido, el análisis de discurso va más allá de la crítica para explorar el terreno de la intercomprensión y para abrir un campo de diálogo de donde pueden surgir verdades alternativas.

Esta conceptualización del discurso y del análisis de discurso me parece particularmente importante en el terreno del desarrollo, donde el análisis muchas veces se vuelve una retórica ideológica de denuncia basada en un pensamiento dicotómico que confunde las palabras con las prácticas no-discursivas. Como lo subraya Nederveen-Pieterse, el análisis de discurso sobre el desarrollo, muchas veces parece una “hermenéutica de la sospecha” sin ninguna perspectiva para el cambio social.

No cabe duda que el proyecto de desarrollo tal como surgió del contexto político y económico de la posguerra, así como del proceso de descolonización, no cumplió con sus promesas. Sin embargo, cabe preguntarse si este “fracaso” es debido a los errores del discurso o a los errores de las prácticas. Si bien es cierto que algunos valores de la modernidad en los cuales se fundó el discurso sobre el desarrollo merecen una reconceptualización para integrar nuevos conocimientos sobre sus fallas y sus omisiones, también me parece necesario subrayar su relevancia para el futuro. No creo que el desarrollo sea un “concepto des pasado” (Sachs). No veo como todos aquellos que denuncian el desarrollo como deterioro del medio ambiente, productivismo desatado o violación de la diversidad cultural, piensan resolver los problemas concretos de la pobreza y de la desigualdad. Pienso que los objetivos del progreso, de la emancipación y del desarrollo no sólo mantienen su validez, sino que, además, son más necesarios que nunca. Lo que hace falta y lo que puede contribuir a explicar los errores del pasado es el diálogo y el encuentro de saberes para que estos objetivos adquieran un sentido adecuado al contexto en que tienen que realizarse. Ningún concepto, ningún valor puede ser exportado y puesto en práctica en un contexto que no los ha generado. El desarrollo tiene que ser, necesariamente, el resultado de un largo proceso de interpretación, de traducción, de resignificación. El éxito de un proyecto de desarrollo siempre está condicionado por la medida en que los actores sociales pueden apropiarse del sentido del proyecto y pueden participar en las interacciones para definir este sentido. O sea que el desarrollo es

necesariamente un proyecto político y social, surgido de un encuentro de saberes, de valores, de sentidos. Es este también el contexto en el cual el análisis del discurso adquiere su relevancia social. Para que el diálogo y la comunicación sean posibles, hace falta un conocimiento de los saberes propuestos, mas allá del sentido común derivado de la superficie de las palabras y de las frases del discurso. En este sentido me parece que el análisis del discurso puede ir más allá de las denuncias estériles y puede participar de manera más constructiva en los procesos de cambio social que siempre contienen una dimensión discursiva.