

NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/L.2030
4 de diciembre de 2003

ORIGINAL: ESPAÑOL

INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE POBREZA Y GÉNERO

Santiago, Chile, 12 y 13 de agosto de 2003

Este documento fue preparado por la Unidad Mujer y Desarrollo en el marco del proyecto CEPAL-UNIFEM "Uso de Indicadores de género para la formulación de políticas públicas" y su publicación se hace posible en el marco del proyecto "Gender indicators for the follow-up of World Summits and the Beijing Platform for Action in Latin America and the Caribbean", financiado por el Gobierno de Italia. La redacción estuvo a cargo de la consultora Lorena Godoy.



INDICE

| | Párrafo | Pág |
|---|-----------|-----|
| A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LA REUNIÓN..... | 1 - 9 | 3 |
| 1. Lugar y fecha de la reunión..... | 1 | 3 |
| 2. Asistencia..... | 2 | 3 |
| 3. Antecedentes..... | 3 - 5 | 3 |
| 4. Organización de los trabajos..... | 6 | 3 |
| 5. Documentación..... | 7 - 9 | 4 |
| B. DESARROLLO DE LA REUNIÓN..... | 10 - 116 | 5 |
| 1. Sesión inaugural..... | 10 - 16 | 5 |
| 2. Análisis de la pobreza desde la perspectiva de género de la CEPAL. | 17 - 22 | 7 |
| 3. Exposiciones y Debate..... | 23 - 116 | 8 |
| a) Un diagnóstico compartido..... | 23 - 37 | 8 |
| b) Aspectos conceptuales y metodológicos..... | 38 - 86 | 11 |
| c) Aspectos políticos..... | 87 - 111 | 19 |
| d) Cierre..... | 112 - 116 | 24 |
| Anexo 1: LISTA DE PARTICIPANTES..... | | 25 |



A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LA REUNIÓN

1. Lugar y fecha de la reunión

1. La Reunión de Expertos sobre Pobreza y Género se realizó los días 12 y 13 de agosto de 2003 en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Santiago de Chile.

2. Asistencia

2. A la Reunión de Expertos fueron invitados especialistas de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay, y representantes de organismos del sistema de las Naciones Unidas como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (FPNU), además del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

3. Antecedentes

3. El evento fue co-organizado por la CEPAL y la OIT, y tuvo como objetivo discutir desde la perspectiva de género tres ejes temáticos: los avances teórico-metodológicos sobre la pobreza, propuestas de medición de la pobreza y la identificación de buenas prácticas en materia de políticas públicas dirigidas a superar la pobreza de las mujeres.

4. Esta actividad formó parte del seguimiento que realiza la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL y la Oficina Regional de la OIT para las Américas para el mejoramiento de la situación de las mujeres en la región, en cumplimiento con los compromisos asumidos por los gobiernos en la Conferencia de Beijing y la Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, en particular, los que hacen referencia a la superación de la pobreza, la construcción de indicadores de género y el apoyo a los gobiernos en la identificación de políticas más adecuadas para enfrentar la pobreza, generar empleos de calidad y promover la equidad de género.

5. La Reunión de Expertos fue precedida por ocho sesiones de trabajo convocadas por la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, donde participaron profesionales de distintas divisiones sustantivas de la CEPAL (Desarrollo Social, Estadísticas y Proyecciones Económicas, Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Desarrollo Productivo y Empresarial y la División de Población - CELADE) y expertas en el tema, quienes reflexionaron y debatieron con relación a la intersección entre dos campos de conocimiento: los estudios sobre la pobreza y los estudios de género. El diálogo se organizó en torno a tres aspectos relacionados entre sí: los avances y dilemas conceptuales de la articulación entre pobreza y género, los aportes a la medición de la pobreza desde la perspectiva de género y los desafíos que surgen en la formulación de políticas públicas.

4. Organización de los trabajos

6. Las exposiciones se organizaron de la siguiente manera:

- Módulo 1.** Desafíos conceptuales de la pobreza desde una perspectiva de género
- Módulo 2.** Desafíos metodológicos: la medición de la pobreza desde el enfoque de género
- Módulo 3.** Experiencias de políticas dirigidas a superar la pobreza de las mujeres.

5. Documentación

7. Antes del evento se distribuyó entre los participantes dos documentos preparados especialmente para la reunión. *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*, preparado por Lorena Godoy y el documento *New Contributions to the Analysis of Poverty: Methodological and Conceptual Challenges to Understanding Poverty from a Gender Perspective*, de Silvia Chant.

8. Al inicio de la reunión se distribuyeron los siguientes documentos: *La Declaración del Milenio y Género y pobreza: los mandatos internacionales y regionales*. Además se puso a disposición de los participantes el documento *Notas sobre la incorporación de la dimensión de género a las políticas de empleo y erradicación de la pobreza en América Latina*, el Programa Modular de Capacitación e Información sobre el Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina (GPE-AL) de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (versión CD), los números de la Serie Mujer y Desarrollo que abordaban temas pertinentes a la reunión, y documentos de otras divisiones de la CEPAL también relacionados con el tema.

9. Al finalizar se entregó a los asistentes las ponencias presentadas por los expertos en la reunión, y los indicadores de género de la Unidad Mujer y Desarrollo. Tanto estas ponencias como los documentos preparados para la reunión se encuentran en el sitio web <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/noticias/0/12810/P12810.xml&xs1=/mujer/tp1/plf.xsl&base=/mujer/tp1/top-bottom.xsl>.

B. DESARROLLO DE LA REUNIÓN

1. Sesión Inaugural

10. El encuentro se inició con las palabras del señor José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, que destacó el hecho que la reunión estuviera precedida por sesiones de discusión convocadas por la Unidad Mujer y Desarrollo y subrayó la participación de la OIT en la organización de la Reunión. Señaló que este esfuerzo responde al mandato de los gobiernos de la región que han pedido a la CEPAL dar prioridad a las estadísticas de género, particularmente en relación con la pobreza y la equidad de género. En este sentido, indicó que los resultados de esta reunión servirán para mejorar la propuesta que CEPAL presentará en la Segunda reunión técnica sobre estadísticas de género de la Conferencia Estadística de las Américas que se llevará a cabo en La Paz, Bolivia del 23 al 25 de septiembre de 2003.

11. En relación a la pobreza, señaló que la CEPAL ha definido el fenómeno como multidimensional, aspecto que ha sido destacado también desde un enfoque de género. Afirmó que uno de los mayores aportes de los estudios de género al análisis de la pobreza radica en develar la importancia que tiene el trabajo doméstico no remunerado realizado mayoritariamente por mujeres, en la medida que la división sexual del trabajo, al asignar a las mujeres el espacio doméstico, determina la desigual distribución de las oportunidades que ellas tienen para acceder a los recursos materiales, sociales y culturales, así como para participar en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales.

12. Otro aspecto destacado desde los estudios de género fue la crítica a la medición de la pobreza, en particular a la metodología basada en el ingreso per cápita del hogar, la cual invisibiliza la magnitud de las mujeres pobres y tiene limitaciones para mostrar las desigualdades de género, pues no imputa valor al trabajo doméstico no remunerado. Por otra parte, mencionó la necesidad de mejorar la medición de indicadores como las jefaturas de hogar en la medida que permiten caracterizar mejor la pobreza de hombres y de mujeres evidenciando las desigualdades de género y la mayor vulnerabilidad de las mujeres a la pobreza. Finalmente, destacó el debate generado en relación a medir la pobreza a nivel individual, lo que permitiría visibilizar la pobreza de aquellas personas que no cuentan con ingresos propios aún cuando residan en hogares no pobres.

13. Posteriormente, la señora Laís Abramo, Especialista Regional en temas de género de la OIT, valoró la colaboración entre la CEPAL y la OIT y respaldó el completo análisis expuesto por el Secretario Ejecutivo sobre la pobreza de las mujeres y agregó algunos aspectos: la pobreza de las mujeres está directamente relacionada con el acceso al mercado laboral y con la mala calidad del trabajo remunerado de las mujeres; la OIT plantea una superación de la pobreza mediante el trabajo pero no cualquiera sino un “trabajo decente”, bien remunerado y en condiciones de seguridad, que brinde protección social y libre de toda discriminación; el género es un factor determinante en el acceso al trabajo y en la calidad de éste: remuneraciones, seguridad social, posibilidades de representación.

14. La oradora destacó que la pobreza está fuertemente relacionada con los patrones de empleo, por una parte, y al mismo tiempo es reproducida por los mecanismos de discriminación. Esto evidencia la estrecha relación entre género, empleo y pobreza. Subrayó además la fuerte relación que existe en la región entre desigualdad, género y raza e indicó una serie de temas abiertos que requieren ser más trabajados, algunos de los cuales serán abordados en la reunión: relación conceptual entre pobreza y género, indicadores de la medición, brechas de equidad de género en el mercado de trabajo y otras brechas relacionadas con la raza y etnia. Finalmente se refirió al Programa de la OIT sobre Fortalecimiento Institucional para el Acceso al Trabajo y la Erradicación

de la Pobreza, el cual comprende una cooperación técnica entre ocho países de la región y la colaboración con los programas nacionales de empleo y/o eliminación de la pobreza.

15. Finalizando la sesión de inauguración, la señora Sonia Montaña, Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, agradeció el apoyo del Secretario Ejecutivo y el largo y fructífero proceso de colaboración con la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, la División de Desarrollo Social, la División de Población (CELADE), la Unidad Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial y la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Se refirió además al trabajo que se ha venido realizando por años con la Conferencia Regional sobre las Mujeres de América Latina y el Caribe y la Conferencia Estadística de las Américas. Recordó asimismo que este esfuerzo volvía a plantear un debate de vieja data que se remonta a la Conferencia Mundial de 1985, el cual fue iniciado por la red DAWN/MUDAR para identificar los vínculos entre género y pobreza. Valoró en este sentido la vocación de articulación del movimiento de mujeres y la búsqueda de resolver no sólo la situación concreta de las mujeres sino de enriquecer el debate conceptual y metodológico.

16. Asimismo, señaló la existencia de un consenso en los países en torno a la importancia de esta articulación entre pobreza y género, y el hecho de que la pobreza remita a una serie de otros temas, como las instituciones del Estado, la recolección de datos, la medición, la debilidad de los mecanismos para el adelanto de las mujeres. Por todo esto, la reunión presenta un desafío no sólo intelectual sino político, para saber cómo actuar en un contexto en que predomina la lógica de mercado y para poder posicionarse en el debate con las herramientas adecuadas. La oradora se refirió luego al debate en torno a pobreza y género, destacando varios aspectos:

- Efectividad y limitaciones de la medición de la pobreza por ingreso, la que si bien no se puede prescindir es necesario mejorar;
- Valoración del trabajo doméstico, sobre el que aún no hay una manera universal de medir. Destacó que los impedimentos para que este trabajo sea medido no son sólo de orden metodológico, sino también político y de resistencias culturales;
- Impacto de programas de lucha contra la pobreza, incluyendo los programas desarrollados por la sociedad civil, en los cuales existen una sobre representación de mujeres;
- Importancia de la educación de las mujeres. Muchos estudios se han referido a los retornos positivos de la educación de las mujeres, tanto para ellas como para la sociedad, sin embargo, a pesar de ser más educadas, siguen accediendo a peores trabajos lo que supone una gran pérdida de las capacidades instaladas de las mujeres;
- Enfoque de derechos frente a la salud y la salud sexual y reproductiva, y su estrecha relación con la pobreza. Ello explica que el debate sobre los servicios de salud sea uno de los más candentes en la región; y
- Vocación articuladora de los estudios de género entre los niveles micro y macro, lo cual añade mayor complejidad al análisis pero al mismo tiempo una mejor comprensión de la realidad.

2. Análisis de la pobreza desde la perspectiva de género

17. El análisis de la pobreza desde la perspectiva de género fue realizado por la Unidad Mujer que indicó en términos conceptuales los principales aportes de la categoría de género al análisis de la pobreza. En primer lugar, se aludió al reconocimiento de que el género es un factor que incide en la pobreza, es decir, que el género determina que ciertos grupos de personas, en función de su sexo, sean más vulnerables a la pobreza o que experimenten situaciones de pobreza con mayores niveles de severidad.

18. En segundo lugar, se mencionó que la perspectiva de género mejora el análisis, conceptualización y medición de la pobreza, en la medida que desde esta perspectiva se evidencia que la pobreza involucra tanto aspectos materiales como no materiales, y en que la división sexual del trabajo, y las relaciones de poder que en torno a ella se estructuran, determina un menor acceso de las mujeres a los recursos materiales, sociales y culturales. Un aspecto especialmente destacado fue el de la autonomía económica, es decir, el hecho de que las personas cuenten con ingresos propios que les permitan satisfacer sus necesidades, planteamiento desde el cual es posible captar la situación de pobreza de algunos grupos de personas que habitualmente permanece oculta, por ejemplo, las personas que aun cuando viven en hogares no pobres, individualmente no cuentan con ingresos propios que les permitan satisfacer de manera autónoma sus necesidades. Esta es la situación de una alta proporción de mujeres cónyuges que viven tanto en hogares pobres como hogares no pobres, cuyas altas tasas de actividad doméstica las sitúan en una posición de dependencia con relación al jefe de hogar. Otro aspecto destacado fue la violencia de género pues se trata de un factor que inhabilita a las personas para gozar de autonomía; por ejemplo, dificulta el acceso de las mujeres al mercado de trabajo, y de esta forma reduce las posibilidades de que ellas cuenten con autonomía económica, al mismo tiempo que inhabilita a las personas para ejercer ciudadanía, erosionando el capital social a causa del aislamiento al que son sometidas (autonomía social).

19. En tercer lugar, se indicó el hecho que la perspectiva de género contribuye a la formulación de políticas, al identificar a aquellas personas que sufren situaciones de pobreza más severas y que presentan mayores niveles de vulnerabilidad.

20. En términos metodológicos, junto con criticar el método de medición de la pobreza por ingreso, se plantearon otras mediciones para captar las desigualdades de género. Una de ellas es la medición de ingresos a nivel individual, la que permitiría “abrir la caja negra del hogar”, y con ello captar la pobreza de aquellas personas que no cuentan con ingresos propios, aún en hogares no pobres. Como indicadores de pobreza a nivel individual se planteó la medición del ingreso individual de la población (de 15 años y más), la medición de la relación del ingreso total monetario individual de las jefas y jefes de hogar según condición de pobreza y la medición de mujeres cónyuges sin ingresos propios en hogares pobres y no pobres. Todas estas mediciones de pobreza individual mostrarían las mayores limitaciones de las mujeres para ser autónomas en términos económicos.

21. Otra propuesta fue la imputación de valor al trabajo doméstico, trabajo que si bien no responde a una lógica monetaria, satisface necesidades y permite la reproducción social, y que presenta una estrecha vinculación con los procesos de empobrecimiento de las mujeres. La necesidad de imputar valor a este trabajo tienen relación con la importancia de medir la contribución fundamental de las mujeres en el trabajo doméstico no remunerado (labores domésticas y trabajo de cuidado), trabajo que es realizado en forma mayoritaria por mujeres (indicador de ello es la tasa de actividad doméstica). Su medición marcaría además una diferencia importante en el ingreso del hogar entre aquellos que cuenta con una persona dedicada a estas

labores domésticas y de cuidado (hogares con jefatura masculina) y aquellos que no cuentan con esta persona y que deben asumir los costos privados que implica la realización de este trabajo (hogares con jefatura femenina). Aunque valorizar el trabajo doméstico elevaría el umbral de pobreza, de todas formas arrojaría diferencias en la distancia de los hogares respecto de este umbral, permitiendo captar grados de severidad de la pobreza entre hogares, como lo demuestra el ejercicio que se presenta a continuación (Cuadro N°1).

Cuadro N°1
Ejercicio de valorización del trabajo doméstico no remunerado

| SIN VALORIZAR EL TRABAJO DOMÉSTICO NO REMUNERADO | | | |
|--|-----------------|--|-----------------|
| HOGAR MONOPARENTAL | INGRESOS | HOGAR BIPARENTAL | INGRESOS |
| Jefa con trabajo remunerado | 75 | Jefe con trabajo remunerado | 100 |
| | | Cónyuge(Labores domésticas sin remuner.) | 0 |
| Primer hijo (a) | 0 | Primer hijo (a) | 0 |
| Segundo hijo (a) | 0 | Segundo hijo (a) | 0 |
| | <u>75/3</u> | | <u>100/4</u> |
| I. Ingreso per cápita del hogar | 25 | I. Ingreso per cápita del hogar | 25 |
| LINEA DE POBREZA | 25 | LINEA DE POBREZA | 25 |
| IMPUTACIÓN POR EL VALOR DEL TRABAJO DOMÉSTICO NO REMUNERADO (10 PER CÁPITA) | | | |
| No hay imputación | 0 | Hay imputación | 40 |
| Ingreso del hogar + imputación | 75 | Ingreso del hogar + imputación | 140 |
| II. Ingreso per cápita del hogar | 25 | II. Ingreso per cápita del hogar | 35 |
| LINEA DE POBREZA | 35 | LINEA DE POBREZA | 35 |

Fuente: Milosavljevic, Vivian (2003), "El enfoque de género y la medición de la pobreza", ponencia presentada a la Reunión de Expertos sobre Pobreza y Género, CEPAL-OIT, Santiago de Chile, 12 y 13 de agosto.

22. Se planteó además la medición del índice de feminidad en los distintos grupos de edad, medición que demuestra un alto grado de vulnerabilidad femenina a la pobreza en el tramo de 20 a 59 años. Estos resultados permiten considerar el índice de feminidad como un indicador de la feminización de la pobreza.

3. Exposiciones y Debate

a) Un diagnóstico compartido

23. Los expertos asistentes a la reunión felicitaron a la CEPAL por el documento de trabajo presentado y compartieron un consenso respecto de varios aspectos relativos a la articulación entre los estudios de la pobreza y los estudios de género.

i. El sistema de género como un factor que potencia la pobreza de las mujeres

24. Los expertos coincidieron respecto de la discriminación de que son objeto las mujeres en diferentes ámbitos sociales. Así, cualquiera sea la medición de la pobreza, considerando sus distintos enfoques (monetaria, de capacidades, exclusión social, participativa), se confirmó la presencia de un modelo discriminatorio que no obedece a razones de índole económica sino que se trata de un sistema de relaciones de género que determina un acceso desigual de las mujeres a los recursos.

25. Los expertos señalaron que la mayor exposición de las mujeres a la pobreza tiene relación con la división social del trabajo por sexo, lo que determina un desigual acceso de ellas a los recursos económicos y sociales. En efecto, los procesos de empobrecimiento de las mujeres están estrechamente vinculados a su relación con el trabajo no remunerado y con el trabajo remunerado, ya que - como señaló una de las expertas - “su mayor dedicación a las actividades no remuneradas impiden que entren al mercado de trabajo en condiciones de igualdad”. Pero, además de las desigualdades para acceder al trabajo remunerado, la mayor exposición de las mujeres a la pobreza se vincula con la desigual valoración económica y social de las tareas desempeñadas por ellas, la desigualdad en el acceso a los recursos productivos y la desigualdad de oportunidades para participar en la toma de decisiones.

ii. La ampliación del concepto de pobreza y la visibilización de las limitaciones metodológicas

26. Los expertos indicaron que uno de los resultados de los aportes de los estudios relacionados con la feminización de la pobreza, y al debate planteado en la Conferencia de Nairobi (1985) por la organización no gubernamental inter-regional DAWN/MUDAR¹ para identificar los vínculos entre pobreza y género, tanto en el ámbito conceptual como político, es la ampliación del estrecho repertorio conceptual existente hasta la década de los setenta para estudiar la pobreza y para medirla. Esta ampliación ha llevado a conceptualizar la pobreza como un fenómeno multidimensional, heterogéneo, dinámico y que comprende tanto aspectos materiales como no materiales, de nivel simbólico y cultural. Además, ha permitido identificar las limitaciones de las mediciones más convencionales de la pobreza para reflejar las desigualdades de género y ha llevado a proponer otras mediciones sensibles al género.

27. Las limitaciones advertidas por el enfoque de género a la conceptualización y medición de la pobreza, a juicio de los expertos, evidencian cada vez más que sin este enfoque, la pobreza se entiende y mide de manera deficiente. Esto refuerza la estrecha relación existente entre definición y medición de la pobreza, lo que una de las expertas sintetizó en la afirmación siguiente: “lo que no se conceptualiza no se mide”.

28. Otra de las contribuciones del enfoque de género al análisis de la pobreza señalado por los expertos fue el permitir la vinculación de las perspectivas macro y micro, es decir relacionar el desarrollo económico y social con la cotidianidad de las personas, visibilizando de este modo las conexiones entre ambos niveles lo cual permite captar la complejidad de los procesos involucrados en el fenómeno de la pobreza.

¹ Development Alternatives for Women in a New Era.

ii.1. En relación con la conceptualización de la pobreza

29. El carácter dinámico de la pobreza mencionado en el debate remite a la importancia de entenderla como un proceso y no como un síntoma, evitando de este modo las miradas estáticas del fenómeno. La pobreza como foto, visión que naturaliza y congela las relaciones sociales, da cuenta escasamente de las relaciones del sistema de género y generación, no permite entender procesos previos ni potencialidades y no permite entender la pobreza en dimensión histórica macro social y micro en el hogar. En este mismo sentido se indicó la importancia de considerar los períodos históricos, los ciclos de vida de las personas y de los hogares para el análisis de la pobreza.

30. Otro aspecto relacionado fue la volatilidad de la pobreza, es decir, la importancia de considerar las entradas y salidas de la pobreza y los factores que explican estos movimientos.

31. En cuanto a la heterogeneidad de la pobreza, los expertos destacaron la necesidad de considerar variables como la etnia y la edad para dar cuenta de las distintas manifestaciones que puede tener el fenómeno.

32. En relación con aquellas dimensiones no materiales involucradas en los procesos de pobreza, se destacó en el debate especialmente el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Otra dimensión se refiere a la violencia como un aspecto que incide en la pobreza en la medida que limita el acceso a los recursos.

33. Un aporte especialmente importante del enfoque de género a la comprensión de la pobreza destacado por los asistentes fue el que mejora la comprensión del funcionamiento de los hogares, visibilizando las asimetrías de poder entre sus miembros, las desigualdades en relación con la toma de decisiones y la distribución de recursos. De esta manera, contribuye a “abrir la caja negra del hogar” y a entenderlo más como una trama de relaciones en las cuales está presente tanto el conflicto como la solidaridad, y no como una unidad en la cual todos sus miembros tienen las mismas necesidades y gozan de igual acceso a los recursos.

34. Otro aporte de los estudios de género resaltado en el debate fue la conceptualización de las actividades realizadas en el ámbito del hogar (labores domésticas y cuidado) como un trabajo socialmente necesario para la economía. Es decir, se trata de un trabajo que si bien no sigue la lógica monetaria, satisface necesidades y permite la reproducción. Y coherente con este planteamiento, se planteó la necesidad de valorizar este trabajo, por ejemplo imputándole valor económico o midiéndolo en términos del uso del tiempo.

ii.2. En relación con la medición de la pobreza

35. Los expertos reconocieron una serie de ventajas de la metodología de medición de pobreza más difundida, el ingreso per cápita a nivel de hogares: es una medida sintética, de fácil visualización para la cual se dispone de una cantidad importante información, que permite cuantificar la pobreza desde la lógica monetaria y hacer comparaciones entre países y regiones. Sin embargo, también advirtieron que esta metodología presenta serias limitaciones para dar cuenta de las desigualdades de género: atribuye a todos los miembros del hogar el mismo ingreso con lo cual homogeneiza sus necesidades y asume que todos son igualmente pobres o no pobres; y asume que existe un patrón equitativo de distribución de los recursos (un “patrón altruista de distribución”, indicó una experta), es decir, no considera la dinámica interna de los hogares, los patrones de gasto y uso de tiempo diferenciados por género, las asimetrías de poder por edad y género.

iii. Limitaciones en el modelo explicativo de la articulación entre pobreza y género

36. A pesar de los aportes realizados en las últimas décadas en materia de pobreza desde los estudios de género, los expertos también coincidieron en señalar que los países aún no han adoptado un marco analítico que relacione los desigualdades de género y las de pobreza. Debido a ello, se suele asignar carácter explicativo a los *proxies* agregados estadísticos, a las descripciones empíricas y a ciertas regularidades. Así, "las regularidades empíricas se convirtieron en líneas analíticas, las asociaciones estadísticas se convirtieron en explicativas, las relaciones concomitantes se convirtieron en causales".

37. En este mismo sentido, se hizo alusión a las limitaciones de los estudios alrededor de la feminización de la pobreza. Aunque estos estudios visibilizaron dos problemáticas (las mujeres jefas de hogar y la maternidad precoz), indujeron a que las series estadísticas se desagregaran por sexo, crearon un clima para el ingreso de "las voces" de las víctimas, la percepción de los actores y el uso de métodos cualitativos de investigación para descubrirlas, una de las expertas asistentes afirmó que el problema fue que no produjeron una revolución conceptual duradera.

b) Aspectos teóricos y metodológicos

38. El análisis de la pobreza desde una perspectiva de género ha producido, a juicio de los expertos, rupturas conceptuales significativas que han permitido ampliar el concepto y proponer nuevas mediciones del fenómeno. Sin embargo, reafirmaron la necesidad de continuar con la reflexión, considerando que los diferentes conceptos de pobreza pueden dar lugar a mediciones y políticas también diferentes.

39. En esta línea, una experta planteó analizar la pobreza a partir de conceptos clave en la teoría e investigación de género, tales como *elección, cuidado, tiempo, experiencia*. Este análisis aporta una mirada dinámica de los procesos involucrados en la pobreza, lo cual establece una diferencia importante en relación con las teorizaciones de la pobreza anteriores a los estudios de género, producidas básicamente desde los hombres sobre la pobreza vivida por los hombres, que tendían a enfatizar una visión de la pobreza como síntoma, es decir una mirada estática del fenómeno (*ser pobre*). Por el contrario, los estudios de género introducen una visión dinámica que ofrece mayores posibilidades para dar cuenta de los procesos involucrados en la pobreza (*estar pobre*).

40. La misma experta indicó que este análisis de la pobreza desde los estudios de género puede resituar los estudios de la pobreza dentro de la gran teoría sobre la diferenciación, la desigualdad y la jerarquización social.

41. En el análisis de la pobreza de las mujeres, otra experta planteó distintas dimensiones a tener en cuenta para captar las desigualdades de género:

- División sexual del trabajo: la adscripción de las mujeres a las tareas no remuneradas afecta la libertad para realizar trabajo remunerado, reduciendo las capacidades de las mujeres para obtener ingresos. En este sentido, las mujeres no serían "una fuerza de trabajo libre";
- La capacitación y especialización en determinados trabajos;
- Las diferentes recompensas por el trabajo;

- El diferente acceso y utilización de los recursos institucionales.

i. La revisión de algunos conceptos clave en el análisis de la pobreza desde la perspectiva de género

i.1. El trabajo no remunerado

42. El debate acerca del concepto de trabajo no remunerado se orientó a conceptualizarlo como un trabajo socialmente necesario, comprender su relación con los procesos de empobrecimiento de las mujeres y valorizarlo como una forma de medir la contribución de las mujeres en este ámbito.

43. En cuanto a su teorización, una experta señaló que su exclusión del dominio económico no deriva de la naturaleza de la producción, ya que cuando esos bienes son producidos fuera del hogar, el trabajo que los produce es remunerado, en cambio es gratuito si se lo realiza en el hogar. Esta experta presentó una propuesta para definirlo con mayor precisión, distinguiendo cuatro modalidades de trabajo no remunerado:

- *Trabajo de subsistencia*: autoproducción de alimentos (cría de animales, cultivo para uso familiar), fabricación de vestimenta (confección y arreglo de ropa) y servicios (reparaciones en el hogar). Todos estos trabajos podrían adquirirse en el mercado si la situación económica del hogar lo permitiera;
- *Trabajo doméstico*: incluye tareas tales como las compras de bienes y la adquisición de servicios para el hogar, cocinar, limpiar la casa, lavar, planchar la ropa, cuidar mascotas y plantas y también las tareas de gestión en cuanto a la organización y distribución de tareas. También contempla las gestiones fuera del hogar, tales como pago de cuentas, realizar trámites y los desplazamientos necesarios para poder realizarlas;
- *Trabajo de cuidados familiares*: acción de cuidar un niño o una persona adulta o anciana dependiente para el desarrollo y bienestar de su vida cotidiana. Implica un trabajo material y un aspecto afectivo y emocional;
- *Trabajo voluntario o al servicio de la comunidad*: es el trabajo que se presta a los no familiares, a través de una organización, ya sea laica o religiosa. Puede comprender actividades similares a las que se prestan en el sector mercantil y otras que pueden asimilarse a las actividades domésticas o de cuidado, que se realizan en todos los casos sin remuneración.

44. A pesar de los importantes esfuerzos realizados en la conceptualización y medición de este trabajo, los expertos coincidieron en cuanto a la persistencia de obstáculos para incluirlo dentro de las mediciones de pobreza que obedecen más a razones de carácter político que metodológicas, y que dicen relación con las resistencias culturales a otorgar el status de trabajo a estas actividades.

i.2. El hogar

45. Si bien los estudios de género han hecho un aporte significativo a la comprensión de las dinámicas internas del hogar, los expertos indicaron la necesidad de seguir reflexionando en torno a:

- Las desigualdades en el acceso y distribución de los recursos al interior de los hogares;
- Los patrones de gasto;
- Las diferencias de género en el uso del tiempo;
- Las relaciones de poder que se establecen;

- Las dinámicas internas, por ejemplo, en función de las etapas del ciclo familiar, los cambios de roles de sus miembros frente a determinadas coyunturas;
- El aumento de la complejidad de su estructura: aumento hogares monoparentales, filoparentales, trigeneracionales; la existencia de núcleos secundarios.

i.3. La jefatura de hogar

46. La utilización de la jefatura de hogar femenina como uno de los indicadores más importantes de la feminización de la pobreza suscitó un intenso debate tanto en términos metodológicos como conceptuales. Dicho debate permitió consolidar las jefaturas de hogar como concepto analítico, pero que al mismo tiempo advirtió algunas de sus limitaciones y generó propuestas para mejorar su medición.

47. En cuanto a sus limitaciones, se señalaron los sesgos que puede tener la pregunta por el jefe de hogar en las encuestas en tanto puede remitir a relaciones de poder que suelen invisibilizar el aporte económico de las mujeres a los hogares. Es decir, en la medida que culturalmente es al hombre a quien se le atribuye el rol productivo en las familias, la jefatura del hogar es atribuida a éste, independientemente del monto de su aporte económico al hogar. Así, la jefatura de hogar no necesariamente da cuenta de quien es el principal aportante de ingresos al hogar. No obstante, a pesar de estos sesgos, se indica que la jefatura de hogar sí refleja el mandato cultural vigente y, en términos metodológicos, esta categoría permite establecer relaciones de parentesco de la unidad de análisis que es el hogar, y con ellos hacer la tipología de los hogares.

48. También se advirtió el hecho de que la jefatura de hogar femenina es un concepto que comprende una variedad muy amplia de situaciones, por lo que se debe tener especial cuidado en las conclusiones que se desprendan de su medición.

50. A pesar de estas limitaciones conceptuales, los expertos no plantearon descartar el uso de las jefaturas femeninas como indicador de pobreza sino más bien precisar su definición. Para ello, mencionaron la necesidad de tomar en cuenta la relación de distintos tipos de familias con las situaciones de pobreza, considerando posibles nuevas categorías como la jefatura de hogar compartida.

ii. Otras dimensiones del concepto de pobreza

51. Aunque el enfoque de género ha ampliado los límites conceptuales de la pobreza, los expertos manifestaron la necesidad de trabajar más en la incorporación de algunas dimensiones en su definición y medición. Una de ellas es el tema de la violencia de género y su relación con la pobreza. Si se considera la pobreza como lo mínimo para la subsistencia, la introducción de la violencia problematiza aquello que se considera como mínimo para la vida en la medida que ser víctima de violencia atenta contra la vida misma. Por ello, se indicó la importancia de establecer con mayor claridad la relación conceptual entre pobreza y violencia, lo que contribuirá a diseñar mediciones y políticas que permitan abordar ambos fenómenos de manera integrada.

52. Otro aspecto mencionado en el debate fue el relacionado con el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, ya que las restricciones en el acceso a estos derechos también puede comprometer la vida y limitar el acceso a recursos de diversa índole. En efecto, se indicó que la falta de resguardo de estos derechos incide en la mortalidad femenina y puede tener efectos económicos negativos que limitan la autonomía económica de las mujeres. En este sentido, uno de los expertos mencionó los problemas que enfrentan las mujeres que participan en programas de microcrédito en Venezuela para devolver los préstamos debido a embarazos no deseados.

53. Un concepto que aparece vinculado a la pobreza es la discriminación. Sin embargo, una de las expertas advirtió que este concepto no ha sido considerado de manera sistemática en el análisis del fenómeno, a diferencia de lo que ha sucedido con otros conceptos como desigualdad o la vulnerabilidad.

iii. La medición de la pobreza: mejoramiento de las mediciones convencionales y nuevas propuestas de medición

54. Como se desprende del debate conceptual de la pobreza que tuvo lugar en la reunión, en especial sobre la ampliación de los límites convencionales de su definición, surgió la necesidad de definir varias formas de medir la pobreza que puedan complementarse con el objeto de dar cuenta, por aproximaciones sucesivas, a la complejidad del fenómeno. En este sentido, la discusión desarrollada en torno a los aspectos metodológicos de la pobreza no se planteó como fin producir un único indicador que sintetizara todas las dimensiones que comprende la pobreza. Por el contrario, se debatieron diferentes propuestas de medición, que apuntaron tanto a mejorar las mediciones más convencionales como a la elaboración de nuevas mediciones.

iii.1. La medición del ingreso per cápita por hogar

55. Hubo acuerdo respecto de las limitaciones que presenta esta metodología para captar las desigualdades de género, particularmente del tratamiento que hace de la categoría hogar, aun cuando también se reconocieron sus ventajas. Por ello, se propuso complementar esta metodología con mediciones que den cuenta de otras dimensiones no monetarias de la pobreza. Además se discutieron otras propuestas de medición de la pobreza por ingreso.

iii.2. Propuestas de medición de la pobreza por ingresos desde la perspectiva de género

- **Medición a nivel individual**

56. Como se señaló con anterioridad, la CEPAL planteó la medición de la pobreza a nivel individual ya que permitiría “abrir la caja negra del hogar”, y con ello visibilizar la situación de pobreza de aquellas personas que no son autónomas en términos económicos, es decir, que cuentan con ingresos propios tanto en hogares pobres como no pobres. Para ello planteó una serie de indicadores:

- Medición del ingreso individual de la población;
- Medición de la relación del ingreso total monetario individual de los jefes y jefas de hogar según condición de pobreza;
- Medición de mujeres cónyuges sin ingresos propios en hogares pobres y no pobres.

- **Medición combinada de ingresos a nivel individual en el contexto de los hogares.**

57. Siguiendo el planteamiento anterior, uno de los expertos asistente a la reunión presentó un ejercicio de medición de los ingresos de hombres y mujeres a nivel individual, contextualizada en el marco de los hogares de residencia. Este ejercicio captaría una situación de pobreza femenina invisibilizada por las tradicionales mediciones de ingreso a nivel hogar: la de aquellas mujeres que residen en hogares no pobres pero que no cuentan con ingresos propios. Se trata de mujeres que en la medición de ingresos por hogar califican como no pobres pero que a nivel individual son pobres, pues no cuentan con ingresos propios y no son autónomas desde el punto de vista económico.

58. Este ejercicio se basa en el uso de los datos censales, lo cual supone una revisión, y posible ampliación, de las tradicionales fuentes de información para la medición de la pobreza por ingresos.

- **Indicador sintético de la pobreza económica**

59. Otra propuesta presentada por otra experta fue la elaboración de un indicador sintético de la pobreza económica de las mujeres por razones de género. Este indicador se construye calculando el *ingreso global por sexo* -la suma de los ingresos percibidos por mujeres/hombres de remuneraciones del trabajo, rentas, jubilaciones, pensiones, montepíos y transferencias corrientes- y dividiéndolo por la población total de mujeres/hombres. Con este cálculo es posible medir el *ingreso global por mujer y por hombre* y posteriormente medir la *brecha de género en el ingreso global*, la cual se calcula de la siguiente manera:

$$\text{Brecha de género en el ingreso global} \\ [100 - (\text{ingreso global por mujer} / \text{ingreso global por hombre}) * 100]$$

60. El cálculo de la brecha de género en el ingreso global para diferentes países de la región muestra que las mujeres perciben ingresos menores a los hombres.

iii.3. La medición del trabajo no remunerado

61. En el debate se destacó el trabajo no remunerado como concepto central en el análisis de la pobreza desde la perspectiva de género. Se argumentó ampliamente respecto del *status* de trabajo de las actividades realizadas en el ámbito doméstico, tanto las actividades de cuidado como las labores domésticas, y se planteó el concepto de economía del cuidado para referirse a estas actividades.

62. Este esfuerzo por conceptualizar el trabajo no remunerado condujo al planteamiento de distintas propuestas para su medición las que ayudarían a incorporarlo en la medición de la pobreza. Sin embargo, se advirtió que las dificultades para incorporarlo en la medición de la pobreza no obedece sólo a razones de índole metodológica sino también a razones políticas y culturales.

- **Imputación de valor monetario al trabajo doméstico**

63. La CEPAL presentó una propuesta de medición del trabajo doméstico por medio de la imputación de valor monetario, la que capta el aporte de las mujeres a este trabajo, establece diferencias entre hogares que cuentan con una persona dedicada a este trabajo y aquellos que no cuentan con esta persona, y visibiliza grados de severidad de la pobreza entre hogares.

- **Asignación de tiempo al “trabajo no remunerado”.**

64. Otra experta propuso la asignación de tiempo como forma de medir el trabajo no remunerado. En este caso, se conceptualizó el trabajo no remunerado como la suma del trabajo de subsistencia, doméstico, de cuidados familiares y voluntario o al servicio de la comunidad. Mediante la consideración del tiempo invertido en cada uno de estos trabajos, la experta señaló la posibilidad de visibilizarlos de manera que la sociedad valore el trabajo no remunerado y perciba las desigualdades de género en la familia y en la sociedad. Además, esta asignación de tiempo

permite calcular el volumen de la carga total de trabajo, concepto que integra tanto los trabajos no remunerados como remunerados.

iii.4. La jefatura de hogar como indicador de la pobreza

65. En el debate se planteó la necesidad de reflexionar respecto de la categoría de jefatura de hogar, un concepto que aunque ha sido de gran utilidad, presenta limitaciones como indicador de la pobreza de las mujeres. Es por ello que se sugirió introducir algunas modificaciones en su medición. Para dar cuenta de la heterogeneidad de situaciones que puede comprender esta categoría, se propuso desagregar las jefaturas de hogar de acuerdo al tipo de hogar, considerando la estructura y composición de éste; y según los grupos de edad. Junto con ello, se planteó la introducción de nuevos conceptos como la jefatura de hogar compartida.

66. También se sugirió sustituir el término jefatura de hogar por “miembro de referencia” en las Encuestas de Hogar, por tratarse de término que remite a relaciones de poder autoritarias. Hay que recordar que las mujeres son reconocidas como jefas de hogar mayoritariamente en los casos en que no hay un hombre en el hogar, independiente del aporte económico.

iii.5. Medición de dimensiones no monetarias de la pobreza

• La medición del uso del tiempo

67. En el debate se destacó que diferentes estudios han demostrado que hombres y mujeres presentan patrones de uso del tiempo muy diferentes. En general, estos estudios concluyen que las mujeres destinan una mayor cantidad de tiempo a actividades no remuneradas, lo cual se expresa en jornadas de trabajo diarias más largas que limitan sus posibilidades de acceso a trabajos remunerados (empleo) y que van en detrimento de sus niveles de salud. Por ello, la medición del uso del tiempo, se instaló en las discusiones como una preocupación conceptual y metodológica cada vez más importante, pues permitiría captar dimensiones no monetarias de la pobreza.

68. En esta línea se propuso medir el uso de tiempo por medio de la aplicación de encuestas, ya sea a través de la introducción de módulos específicos en las encuestas de hogares o como encuestas periódicas, y la elaboración de encuestas tipo panel. Además, se indicó la importancia de que estas encuestas se vinculen con otros tipos de mediciones más agregadas de información socioeconómica.

• La “carga total de trabajo”

69. Una propuesta al respecto fue la presentada por una experta. Se trata de la medición de las unidades físicas de tiempo que se dedican a la realización de la carga total de trabajo, concepto que se refiere a la totalidad del trabajo remunerado y no remunerado.

70. Una experiencia de este tipo que se mencionó durante la reunión fue la encuesta probabilística que recolectó información en 1200 hogares en el año 2003 en la ciudad de Montevideo (Uruguay), sobre trabajo remunerado y no remunerado y usos de tiempo. Esta encuesta midió la actividad global (remunerada y no remunerada) a través de las unidades físicas de tiempo destinadas a realizar estas actividades, y se analizaron las diferencias de género y generacionales en el uso del tiempo y en la división sexual del trabajo, considerando la estructura y la composición de los hogares y el curso de vida de las familias (la unidad de análisis fue el hogar). En síntesis, esta encuesta permitió:

- Cuantificar la carga total de trabajo (remunerado y no remunerado) que la sociedad está realizando para vivir en las condiciones actuales y la división de la carga global de trabajo entre hombres y mujeres;
- Cuantificar la concentración de la carga de trabajo sobre los responsables del hogar (la persona que asume la responsabilidad principal en la producción de servicios y la vida doméstica dentro del hogar, con independencia de su género y de que los ejecute o no personalmente);
- Establecer el reparto del trabajo doméstico y de cuidados existentes entre los miembros de distintos tipos de hogares y de estratos socioeconómicos;
- Estimar el tiempo destinado a cada uno de los grandes grupos de actividades que forman parte del trabajo no remunerado, en especial, el cuidado de niños y personas dependientes según el curso de vida de los hogares;
- Analizar mediante la aplicación de modelos de regresión logística de qué manera el trabajo familiar condiciona diferentes aspectos del trabajo remunerado (Aguirre).

- **La medición de la propiedad de la tierra por género**

71. Otra experta recalcó como un aspecto sobre el cual hay muy poco conocimiento, la magnitud de la brecha de género en la propiedad de los recursos, en particular, de la tierra. En este sentido, la experta sostuvo que los censos agrícolas son muy deficientes para este propósito pues asumen de manera implícita que el propietario de una finca propia debe ser el jefe o el agricultor principal del hogar. Por otra parte, en las Encuestas sobre Condiciones de Vida patrocinadas por el Banco Mundial en distintos países de la región en la década de los noventa, sólo es posible deducir (al igual que en los censos agropecuarios) la proporción de mujeres que son agricultoras principales de fincas propias.

72. Debido a las limitaciones que presentan las fuentes de información, la experta planteó como una aproximación de la distribución de la tierra por género a partir de los datos censales, la suposición de que, dadas las normas de género prevaecientes, las mujeres que se declaran como agricultoras principales de una finca propia son de hecho las propietaria. Siguiendo este supuesto, la información obtenida en censos de distintos países de la región y de distintos años, muestra una baja participación de mujeres como agricultoras principales, lo que constituye una primera aproximación a la brecha en la propiedad de la tierra por género en América Latina.

73. Junto con esta propuesta metodológica para aproximarse a la medición de la propiedad de la tierra por género, se indicó la necesidad de tener en cuenta en esta medición los regímenes matrimoniales puesto que ellos determinan normas en cuanto a la propiedad que se adquiere antes y después del matrimonio.

74. La relevancia de estudiar la propiedad de la tierra por género tiene relación, a juicio de la experta, con que ella indica no sólo el acceso a los recursos materiales sino también el empoderamiento y capacidad de negociación que puede dar a las mujeres. Se trata de una propiedad que puede otorgar a las mujeres una “posición de resguardo”. En el caso de las mujeres en áreas urbanas señaló la necesidad de pensar que esta posición de resguardo puede estar dada por la propiedad de bienes raíces (la vivienda por ejemplo aparece como un resguardo en sectores pobres y también como un potencial en la medida que puede generar ingresos a través del arriendo) y de bienes durables de consumo.

- **Otros indicadores de la pobreza**

75. Las dimensiones no monetarias de la pobreza visibilizadas desde el enfoque de género, demandan nuevos desarrollos metodológicos que permitan plantear nuevos indicadores. En este sentido, uno de los expertos propuso como un indicador de la relación entre la pobreza y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, el acceso a los servicios de salud.

iii.6. Análisis cualitativos

76. Los expertos manifestaron que la perspectiva de género ha contribuido a visibilizar los aspectos no materiales involucrados en el fenómeno de la pobreza. Conceptos como la “experiencia” (desde un enfoque feminista) han permitido ingresar en la vivencia de la pobreza y en algunas de sus dimensiones simbólicas tales como la forma en que las personas pobres perciben la pobreza, los sentimientos de desvalorización, estigmatización, el riesgo de perder la honorabilidad, la idea de decencia, dignidad, la búsqueda de respeto.

77. En términos metodológicos, esto se ha llevado a relevar la importancia de incluir análisis cualitativos en la medición de la pobreza, que en combinación con métodos cuantitativos, reflejen aquellos aspectos relacionados con la forma en que las personas pobres se piensan a sí mismas, la percepción de la pobreza en hombres y mujeres pobres, o la manera como identifican y simbolizan sus necesidades.

78. En esta línea se mencionaron algunas experiencias en la región. Un ejemplo es el “Observatorio de las vivencias y percepciones de la pobreza desde el enfoque de género”, en México, el que combina en su base de datos información cuantitativa y cualitativa, a través de los siguientes componentes:

- Encuestas de hogar: cuestionario con información cuantitativa y cualitativa;
- Entrevistas en profundidad: profundiza en las vivencias y percepciones de hombres y mujeres adultos y jóvenes sobre la pobreza (acercamiento a la subjetividad);
- Grupos focales: recoge percepciones y vivencias de la pobreza mediante la captura de discursos proferidos en grupos (acercamiento a la intersubjetividad);
- Prueba de léxico: cuestionario con base en preguntas sobre “pobreza”, “ser mujer pobre”, “ser hombre pobre”.

79. Este tipo de experiencias han permitido captar diferencias de género importantes en la percepción de la pobreza y la persistencia de estereotipos respecto de los roles masculinos y femeninos que ayudan a explicar la mayor exposición de las mujeres a la pobreza. Por ello, se reafirmó la importancia de que el análisis de los aspectos socio-simbólicos de la pobreza se considere orientador para la formulación de políticas que se propongan enfrentar la pobreza, particularmente teniendo en cuenta las desigualdades de género.

80. Otro aspecto mencionado en el debate como necesario de tener en cuenta en el análisis de la pobreza es su vinculación con el contexto territorial. El área geográfica influencia la percepción de la pobreza de la población y determina en alguna medida sus necesidades (asentamiento rural o urbano, distancia de centros de desarrollo, disponibilidad de recursos físicos). En este sentido, se indicó considerar la heterogeneidad de territorio, en términos culturales, económicos, físicos y políticos, para caracterizar mejor a la población pobre y definir con mayor precisión sus necesidades. Se trataría entonces de integrar el territorio como variable analítica y como orientadora de políticas.

iii.7. Las fuentes

81. Los nuevos desarrollos teóricos respecto de la pobreza propiciados desde la perspectiva de género, demandan nuevas fuentes de información, nuevos procesamiento de datos y la optimización de las fuentes existentes, con el fin de captar las desigualdades de género.
82. En cuanto al mejoramiento de las fuentes disponibles, se indicó la importancia de introducir perspectivas más analíticas que descriptivas en el procesamiento de la información de las encuestas de hogar o de caracterización socioeconómicas.
83. Respecto de otras fuentes, se planteó la utilización de los censos de población para medir la pobreza por ingresos, mencionando algunas de las ventajas que presentan: la universalidad, con lo que desaparece el problema de la representatividad y de error muestral, y el hecho de que permiten observar información a niveles muy bajos de desagregación (localidades pequeñas o etnias).
84. Otra propuesta planteada en la discusión para contribuir al levantamiento de información que permita visibilizar desigualdades de género fue la preparación de estudios de caso en los que se experimenten nuevas propuestas conceptuales y metodológicas.
85. Trabajar en la superación de los sesgos en la elaboración de las preguntas de encuestas de hogares y en censos, y en la aplicación de estos instrumentos, surgió como otra forma de mejorar la información disponible. En esta línea se postuló reemplazar ciertas categorías que estarían muy asociadas con cuestiones valorativas (como la jefatura de hogar) y capacitar a los encuestadores incluyendo una sensibilización en temas de género.
86. En el proceso de demanda y generación de otro tipo de información, los expertos destacaron el papel que pueden ocupar los organismos de Naciones Unidas a través de las recomendaciones que pueden hacer a los países en este ámbito.

c) Aspectos políticos

i. Trayectoria de las políticas dirigidas a las mujeres

87. En el debate respecto de las políticas públicas para superar la pobreza de las mujeres, se destacó la trayectoria seguida por estas políticas y los cambios que han experimentado. Una de las expertas distinguió diferentes etapas en esta trayectoria. En los años cincuenta y sesenta, surgieron políticas dirigidas a mujeres pobres en función de una noción de ciudadanía que no reconocían el valor analítico y explicativo de la diferencia sexual, es decir, se trataba de una ciudadanía "neutra". Este fue el momento del Estado benefactor, de la planificación centralizada, en el que se implementaban políticas asistenciales dirigidas a una ciudadanía que se concebía como homogénea.
88. La crisis estatal y el surgimiento de Estados autoritarios, implicó cambios en las políticas dirigidas a las mujeres. Aparecieron nuevas perspectivas, como la denominada *Mujeres en el Desarrollo* (MED) y posteriormente, a mediados de los años ochenta, el enfoque denominado *Género en el Desarrollo* (GED). Sin embargo, esta experta señaló que ambos enfoques plantearon distinciones más en el plano analítico que en ámbito de la implementación de políticas, porque cada una de ellos habría carecido de un sustento teórico a partir del cual se diseñaran prácticas políticas diferentes.

89. Un tercer momento correspondería al planteamiento de la transversalización de la perspectiva de género, el influenciar en la corriente principal. Este enfoque fue presentado principalmente por feministas del tercer mundo (DAWN/MUDAR) en la Conferencia de Nairobi, señalando la necesidad de vincular género y pobreza, las desigualdades de género y la pobreza de las mujeres.

90. Cada una de estas perspectivas ha desarrollado políticas diferentes. Mientras el Estado benefactor promovía políticas asistenciales y la obtención de derechos, como la educación, el derecho a voto, en un segundo momento son las políticas dirigidas hacia las madres lo que cobró relevancia. Es decir, se recortaron las intervenciones en un rol (madre) y en una edad (reproductiva), "maternalizando" de esta forma las políticas dirigidas a las mujeres. Y es apelando a su rol de madres (agentes de cuidado) que los Estados vehiculizaron la lucha contra la pobreza a través de las mujeres, asumiendo que ellas eran un medio para proveer de servicios a las familias. Ello se expresó en la alta presencia de mujeres en proyectos productivos en zonas rurales, centros de madres, fondos de inversión social, entre otros. Por su parte, el enfoque de la transversalización de la perspectiva de género ha llevado a la creación de una institucionalidad encargada de implementar políticas para las mujeres (Oficinas de la Mujer) que plantean el desarrollo autónomo y empoderamiento de las mujeres, desde una visión de ciudadanía no "neutra" ni subalterna sino autónoma.

91. Un aspecto destacado fue que las distintas perspectivas que pueden asumir las políticas dirigidas a las mujeres no han seguido una trayectoria lineal o consecutiva. Por el contrario, se trata de fenómenos simultáneos, lo que significa que es posible encontrar en los diferentes países de la región la coexistencia de proyectos asistenciales y de iniciativas que buscan transversalizar la perspectiva de género.

ii. Contexto en el que surgen políticas públicas desde la perspectiva de género

92. En el debate se destacó la juventud de los procesos de incidencia de este enfoque en las políticas públicas, lo cual está estrechamente vinculado con lo reciente del debate sobre la pobreza en la propia agenda feminista.

93. El contexto en el cual aparecen estas políticas se caracterizó, juicio de los expertos, por el fuerte impacto de la apertura del mercado, lo que produjo un debilitamiento de las políticas de protección a los derechos laborales y de promoción del empleo, y un debilitamiento del rol regulador del Estado. Así, el género se visibiliza precisamente cuando se debilita el Estado, los derechos humanos de las mujeres se conquistan cuando se debilita la soberanía, es decir, la capacidad del Estado para defender estos derechos.

94. Por otra parte, se indicó que en América Latina existe una cultura de la igualdad constantemente amenazada. Si bien la región es muy heterogénea, un rasgo común es que la igualdad no es una idea arraigada, naturalizada. Por el contrario, lo desigual y lo diferente son cuestiones ampliamente legitimadas. Otro elemento que caracteriza este clima cultural es lo que una de las expertas denominó la alta tolerancia a la pobreza como un fenómeno que siempre ha existido.

95. Los expertos sostuvieron que estos elementos culturales y las transformaciones económicas y políticas, plantean dificultades importantes a la implementación e institucionalización de políticas con perspectiva de género en la región.

iii. Las políticas para superar la pobreza desde una perspectiva de género

96. En el ámbito de las políticas para superar la pobreza, los expertos coincidieron en que ellas carecen del análisis de equidad, lo que impide el aprovechamiento de la inversión social y tiende a perpetuar la pobreza. Por ello, en el debate se reforzó la necesidad de transversalizar la perspectiva de género en distintos ámbitos institucionales, lograr instalar en la corriente principal los temas de género, lo que permitirá articular las políticas de superación de la pobreza con políticas de equidad de género.

97. Entre las áreas estratégicas a las cuales deben dirigirse estas políticas de género, los expertos indicaron la **conciliación entre los ámbitos productivos y reproductivos, el empoderamiento de las mujeres y el fomento de la autonomía económica, física (derechos sexuales y reproductivos) y social (participación)** de ellas.

98. En cuanto a las políticas conciliatorias de la vida familiar, se propuso mejorar el acceso y la calidad del empleo (remuneraciones, protección social), aumentar la responsabilidad de las entidades públicas en el cuidado infantil; fomentar cambios culturales que permitan valorizar y visibilizar el trabajo doméstico y que flexibilicen la división del trabajo remunerado y no remunerado por género; prevenir y atender a víctimas de violencia intrafamiliar, entre otras medidas.

99. En otra área estratégica identificada, el empoderamiento de las mujeres, se mencionó la necesidad de diseñar políticas que apoyen tanto el desarrollo personal (autoestima, habilidades sociales) como el fomento de habilidades de carácter más político relacionadas con la generación de vínculos con instituciones, la demanda de derechos (voz ciudadana), la participación en instancias comunitarias y la capacidad organizativa (capital social).

100. En relación con la autonomía económica de las mujeres, los expertos resaltaron la importancia de la articulación entre las políticas de equidad de género, las políticas anti pobreza y las políticas de empleo. Esta articulación debe traducirse en políticas que refuercen el rol productivo de las mujeres fomentando su inserción en el mercado de trabajo en empleos bien remunerados, con protección social y libres de toda forma de discriminación. En cuanto a la autonomía física, se destaca la necesidad de generar acciones que velen por los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. En esta perspectiva uno de los expertos planteó la importancia de asegurar el acceso de las mujeres a los servicios de salud.

101. Además de las áreas estratégicas a las cuales deben dirigirse las políticas de género, se indicó que estas políticas deben asumir un **carácter integral**, permitiendo de este modo actuar sobre las múltiples dimensiones de la pobreza. Relacionado con lo anterior, otro aspecto importante es que las **políticas de género combinen distintos tipos de acciones (compensatorias, estructurales) y de distintos plazos (corto, mediano y largo)**.

102. El carácter integral que deberían asumir los programas se relaciona estrechamente con la intersectorialidad de las políticas, es decir, con la articulación de los diferentes sectores del ámbito público para lograr mayor coordinación en la acción pública. La mayor integralidad de las políticas también significa atender tanto las carencias materiales de las mujeres pobres como los aspectos más subjetivos relacionados con la pobreza. Así, junto con promover el acceso de las mujeres al empleo, tierra, vivienda, créditos, se deben desarrollar las capacidades individuales y colectivas de las mujeres para el reconocimiento y demanda de sus derechos.

103. En esta línea, se mencionaron algunas experiencias como el ex Programa de Jefas de Hogar implementado por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) de Chile, el cual tuvo como eje la inserción laboral de las mujeres, pero combinaba acciones en diferentes ámbitos: capacitación laboral, salud, cuidado de niños, asistencia legal y vivienda. Otra experiencia presentada en la reunión fue Estrategia Contigo, en México, dirigida a mujeres de localidades atendidas por el programa OPORTUNIDADES (ex PROGRESA), y que articula objetivos de generación de empleos productivos y de desarrollo del potencial organizativo de las mujeres, combinando la entrega de capacitación para la elaboración de proyectos productivos, y junto con ello, el empoderamiento de las mujeres.

104. En cuanto a la combinación de acciones de diferente tipo, se subrayó la importancia de contar con buenas políticas compensatorias que se eslabonen con políticas de tipo más estructural, es decir, que simultáneamente se atiendan las necesidades más inmediatas de la población pobres (corto plazo) y se propongan modificaciones a las condiciones estructurales que determinan el acceso desigual a los recursos en función del género (mediano y largo plazo).

iv. Principales dificultades

105. Los expertos aseguraron que la transversalización de la perspectiva de género y el diseño e implementación de políticas para superar la pobreza que atiendan a las desigualdades de género, han encontrado una serie de dificultades.

106. Una de ellas se refiere a la baja capacidad propositiva en el diseño de políticas que han tenido los estudios de género. Pareciera existir una mayor capacidad de impugnación que de elaboración de propuestas políticas que permitan enfrentar las desigualdades de género en la población pobre.

107. Junto con esta baja capacidad propositiva, otro aspecto destacado en el debate fue la debilidad de la institucionalidad de género, lo cual dificulta la consolidación y continuidad de las políticas. En este sentido, se mencionaron los bajos presupuestos con que suelen contar las instituciones encargadas de políticas hacia las mujeres y las deficiencias de los equipos técnicos y profesionales encargados de ejecutar las políticas -muchos de los cuales han sido formados en los programas de estudios de género- en su capacidad de traducir en acciones políticas el enfoque de género.

108. Estas debilidades de las instituciones y de los equipos, junto con la manera sectorial en que funciona el aparato estatal, han dificultado la transversalización de la perspectiva de género, la sensibilización y la transferencia metodológica en el aparato estatal.

109. También se mencionaron las dificultades para introducir los contenidos más emancipatorios de la categoría de género en el ámbito institucional, lo cual ha llevado a una orientación más técnica que feminista de las políticas de género. Es decir, se han dejado de lado contenidos dirigidos a la autonomía y empoderamiento a las mujeres y a la modificación de estructuras valóricas que dificultan la transformación de roles de género.

110. Sin embargo, estas dificultades para entrar en la corriente principal no sólo tienen que ver con deficiencias en la capacidad de convencimiento y de elaboración de políticas. Los expertos advirtieron que también obedecen a una cuestión política, a la baja intensidad del poder político y mediático de las mujeres. No es sólo que no se sepa actuar en el aparato estatal sino que existe una correlación de fuerzas que dificulta la presencia de temas y políticas de género en la corriente principal y que explica su volatilidad (entradas y salidas) de la agenda pública.

v. Desafíos

111. Los principales desafíos que identificaron los expertos en la reunión en materia de políticas con perspectiva de género son los siguientes:

- La importancia de vincular las políticas de crecimiento económico con las políticas de empleo y de equidad de género. Existe una clara relación entre el empleo y la pobreza, en tanto factor determinante de ella (desempleo, subempleo, empleo precario), y como un factor decisivo para superarla. De allí entonces la relevancia de generar mayores posibilidades de empleo para las mujeres que permitan acceder a recursos monetarios y fomentar la autonomía económica.
- La necesidad de evaluar el impacto de los programas antipobreza sobre el empoderamiento de las mujeres. Si bien existe una multiplicidad de programas en los cuales las mujeres están sobre representadas, se conoce muy poco sobre el efecto de ellos con relación al acceso de las mujeres a derechos. Desconocer estos efectos dificulta la identificación de buenas prácticas y de aspectos problemáticos necesarios de modificar.
- La articulación de las políticas para superar la pobreza de las mujeres con aquellas dirigidas a prevenir la violencia. Si bien se ha reconocido en términos conceptuales la vinculación de la violencia con la pobreza, aún falta integrar más las acciones destinadas a prevenir y atender a las víctimas de violencia en los programas de combate a la pobreza dirigidos a mujeres. Algo similar es lo que ocurre con los derechos sexuales y reproductivos, pues aunque se reconoce su relación con la pobreza, es necesario articular mejor las acciones para superar la pobreza con el resguardo a estos derechos.
- La introducción de contenidos más emancipadores en las políticas destinadas a superar la pobreza que se dirigen a las unidades familiares. Esto permitirá enfrentar aquellas intervenciones que asumen orientaciones más disciplinadoras que consideran a los distintos tipos de familias como muestra de disfunciones sociales y no como expresiones de heterogeneidad.
- La incorporación del reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado a la agenda pública, reconociendo su *status* de trabajo, su estrecha vinculación con los procesos de empobrecimiento de las mujeres, y la contribución fundamental de las mujeres en este ámbito.
- En el ámbito político-institucional, la importancia de construir mayores capacidades políticas de las mujeres para incidir en la corriente principal de las políticas públicas y el fortalecimiento de los equipos técnicos y profesionales que trabajan en la implementación de las políticas de género. También se destacó la necesidad de reflexionar más acerca de los contextos institucionales particulares en los cuales se implementan políticas de género, para lo cual es preciso considerar aspectos como la dimensión simbólica de las políticas y las dificultades para transmitir el sentido que se le quiere dar a ellas; las normativas y procedimientos que coaccionan o facilitan las políticas; las fuerzas políticas, dentro y fuera del Estado, que sustentan la institucionalidad de género; la forma como se constituyen campos políticos; la constitución de mecanismos de coordinación social entre Estado y actores sociales; y el tipo de trama institucional de género existente (secretarías, oficinas, mesas, etc.).

d) Cierre

112. En la sesión de cierre, la Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo destacó el aporte de la teoría feminista al plantear rupturas epistemológicas para reconstruir el concepto de pobreza. Este proceso, como lo demostró el debate que tuvo lugar en la reunión, ha implicado la revisión de conceptos como igualdad, diferencia, autonomía, agencia, y una comprensión dinámica de la pobreza, identificando causas y no sólo síntomas del fenómeno.

113. El análisis supone un andamiaje conceptual alternativo al análisis neoclásico monetarista de la pobreza. Este planteamiento surge de la cuidadosa vinculación de los conceptos de pobreza y género en la cual se destaca la revisión de temas y conceptos, como la categoría de jefatura de hogar, rescatando su historicidad, sus aportes, y junto con ello señalando la necesidad de enriquecer la categoría, todo lo cual ha contribuido a su consolidación como concepto analítico. En este sentido, resaltó la moderación intelectual para plantear la revisión y enriquecimiento -no descarte- de conceptos de antigua data.

114. Otro aspecto señalado fue la autocrítica desde el feminismo frente a las dificultades conceptuales y metodológicas que plantea la articulación de pobreza y género.

115. En el ámbito de las políticas, la oradora subrayó la necesidad de desarrollar estudios y evaluaciones desde perspectivas y lecturas de género de los diversos programas sociales implementados en la región, con miras a conocer el impacto sobre las mujeres (empoderamiento), identificar áreas de políticas de intervención y fortalecer la transversalización a nivel institucional de la perspectiva de género.

116. Planteó además como desafío el traducir los conocimientos producidos en acciones efectivas. Esto requiere no sólo de capacidad (saber hacer) sino también de poder político, instrumental y operativo, para lograr incidir efectivamente en las políticas públicas, las cuales, en tanto construcción cultural, no tienen un destino fatal, sino que están sujetas a las transformaciones.

Anexo I

LISTA DE PARTICIPANTES

A. Países miembros

ARGENTINA

- Feijóo, María del Carmen. Investigadora de CONICET. Coordinadora de FNUAP Argentina. (mfeijoo2003@yahoo.com.ar)

BRASIL

- Pereira de Melo, Hildete. Economista, Profesora de la Facultad de Economía de la Universidad Federal Fluminense, Río de Janeiro. (hildete@economia.uff.br ; jlizardo.rlk@terra.com.br)
- Vasconcelos, Marcia. Asesora Técnica, AGENDE, Acciones en Género, Ciudadanía y Desarrollo, Brasil. (Marcia_vasconcelos@yahoo.com.br , agende@agende.org.br)

CHILE

- Bravo, Rosa. Consultora en temas de género, Chile. (rbravob@terra.cl)
- Márquez, Francisca. Investigadora, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Escuela de Antropología, Chile. (emarquez@academia.cl)
- Serrano, Claudia. Investigadora, Asesorías para el Desarrollo, Chile. (cserrano@asesorias.tie.cl)
- Venegas, Sylvia. Area Autonomía Económica y Superación de la Pobreza, SERNAM, Chile. (svenegas@sernam.gov.cl)

COLOMBIA

- León, Magdalena. Académica, Universidad Nacional de Colombia, Colombia. (magleon@cable.net.co)

MEXICO

- Loría, Cecilia. Directora General del Instituto Nacional de Desarrollo Social, México. (cloria@sedesol.gob.mx)

PERÚ

- Anderson, Jeanine. Docente, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú. (janders@pucp.edu.pe)

URUGUAY

- Aguirre, Rosario. Socióloga e Investigadora. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. (rosario@fcssoc.edu.uy)

B. Organismos de las Naciones Unidas

- Abramo, Lais. Especialista Regional en el Tema de Género. OIT, Chile. (abramo@oit Chile.cl)
- Ambrosio, Valeria. Punto Focal de Género, Política Públicas, PNUD, Chile. (valeria.ambrosio@undp.org)
- Berger, Silvia. Coordinadora Regional del Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina, OIT, Oficina Regional, Lima, Perú. (bergers@oit.org.pe)
- López, María de la Paz. Consultora, UNIFEM México. (mpazl@prodigy.net.mx)
- Mochizuki, Takako. Experta Asociada en Temas de Género, OIT, Chile. (mochizuki@oit Chile.cl)
- Mora, Luis. Asesor de Género, FNUAP México. (luis.mora@eat.org.mx)
- Parada, Soledad. FAO, Chile. (sparada@eclac.cl)
- Riquelme, Verónica. Coordinadora Proyecto PNUD-OIT, Género en las Políticas de Pobreza y Empleo, Chile. (vriquelme@manquehue.net)
- Valenzuela, María Elena. Coordinadora Subregional, Proyecto de Género, Pobreza y Empleo, OIT, Chile. (mariaele@ctcinternet.cl , Valenzuela@oit Chile.cl)

C. Organismos Intergubernamentales

- Buvinic, Mayra. Jefe del Departamento de Desarrollo Social y Sustentable, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (mayrab@iadb.org)

D. CEPAL

- Acquatella, Jean. Oficial de Asuntos Económicos, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Chile. (jacquatella@eclac.cl)
- Alméras, Diane. Oficial de Asuntos Sociales, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Chile. (dalmeras@eclac.cl)
- Arriagada, Irma. Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL, Chile. (iarriagada@eclac.cl)
- Cecchini, Simone. Oficial de Asuntos Económicos, CEPAL, Chile. (scecchini@eclac.cl)

- Dirven, Martine. Jefa Unidad Desarrollo Agrícola. CEPAL, Chile. (mdirven@eclac.cl)
 - Feres, Juan Carlos. Jefe de la Unidad de Estadísticas Sociales. División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, CEPAL, Chile. (jferes@eclac.cl)
 - Milosavljevic, Vivian. Asistente Estadística, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Chile. (vmilosavljevic@eclac.cl)
 - Montaña, Sonia. Jefa, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Chile. (smontano@eclac.cl)
 - Rico, Nieves. Oficial de Asuntos Sociales, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Chile. (nrico@eclac.cl)
 - Rodríguez, Jorge. Asistente de Investigación. División de Población, CELADE, Chile. (jrodriguez@eclac.cl)
 - Simioni, Daniela. Oficial de Asuntos Ambientales, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Chile. (dsimioni@eclac.cl)
 - Sojo, Ana. Jefa Unidad Desarrollo Social, CEPAL México. (asojo@un.org.mx)
-
- Avalos, Pablo. Practicante, Unidad Agrícola, CEPAL, Chile. (pavalos@eclac.cl , sufo77@hotmail.com)
 - Godoy, Lorena. Consultora, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Chile. (lorenagotcat@yahoo.es)
 - Guzmán, Virginia. Consultora, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Chile. (vguzman@eclac.cl)
 - Miranda, Francisca. Consultora. División de Desarrollo Social, CEPAL, Chile. (fmiranda@eclac.cl)
 - Montevilla, Silvia. Consultora. Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Chile. (smontevilla@eclac.cl)
 - Ramírez, María de la Luz. Consultora. Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Chile. (mramirez@eclac.cl)
 - Tacla, Odette. Consultora, División de Población, CELADE, Chile. (otacla@eclac.cl)
 - Vásquez, Federico. Consultor. Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Chile. (fvasquez@eclac.cl)



