

INGRESO CIUDADANO Y EQUIDAD DE GÉNERO: ¿MODELO PARA ARMAR?

Una aproximación al caso latinoamericano

Laura Pautassi
Corina Rodríguez Enriquez^(**)

1. Introducción

El debate en torno al concepto de *ciudadanía* en América Latina ocupa el centro del escenario en el momento mismo que la participación política parece haber perdido todo ímpetu. Las razones de ello son claras: profundas transformaciones económicas, procesos de ajuste y reforma estructural del Estado, severas restricciones en los sistemas de protección social, debilitamiento de los actores sociales, aumento sostenido del desempleo y de la precarización laboral, crecimiento de la exclusión, pauperización y fragmentación social, todo lo cual contribuye a una profunda crisis de legitimación de las instituciones políticas y sociales.

La magnitud y rapidez de los cambios acontecidos en los últimos diez años en los países latinoamericanos -especialmente en los del Cono Sur- contrastan con la falta de un marco teórico que ayude a comprender el sentido de las reformas estructurales, ya sea en relación con el desempeño económico como en lo referente al nuevo rol del Estado. En consecuencia suele utilizarse la noción de ciudadanía casi como una expresión de sentido común, cuando el contenido de la misma no siempre está exenta de controversias, mucho más si se tiene en cuenta las diferencias de grupos sociales específicos. Es por ello que América Latina ofrece un particular campo de análisis de los efectos de la escasa consideración de los derechos de ciudadanía en general, y en particular una falta de abordaje desde una perspectiva de género.

Por otro lado, y ya se trate de una u otra concepción del sistema político, existe un consenso implícito en considerar que lo valioso de cualquier sistema democrático es que contribuya a que los individuos se autorrealicen, pudiendo desarrollar el modelo de vida que deseen. Esto se relaciona con las "capacidades", que definen aquello que una persona puede "hacer" y por lo tanto "ser" en la sociedad en la que convive¹. Sería ingenuo pensar que este ideal es de concreción sencilla, o que un plan de gobierno puede impugnarse si no asegura el más completo "autodesarrollo" de cada uno. La exclusión y fragmentación social son precisamente los ejemplos más contundentes al respecto.

^(**) Investigadoras del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: lpautassi@arnet.com.ar; crodriguez@indec.mecon.gov.ar. Artículo publicado en Pisarello, Gerardo (coord.) Razones para una Renta Básica de Ciudadanía. Madrid: Trotta.

¹ Sen (1985) considera que las oportunidades de vida de las personas se refieren a su capacidad para desenvolverse (funcionar) dentro del sistema social que le toca vivir, es decir lo que una persona puede "hacer" [*can do*] o puede "ser" [*can be*]. La capacidad refleja la libertad de una persona para escoger entre diferentes maneras de vivir.

Sin embargo, aquel ideal puede servir, al menos, para evaluar una política de gobierno y con mayor razón un programa de reforma y ajuste estructural como el aplicado en América Latina. Por ejemplo, podremos decir que una política ha cumplido su objetivo cuando promueve la igualdad de oportunidades; cuando abre mayores posibilidades de elección para cada uno; cuando incorpora acciones transversales para la incorporación de la equidad de género, cuando asegura una provisión de recursos tal que cada quien puede llevar adelante el plan de vida que ha elegido para sí.

El punto clave aquí es que el gobierno no traduzca en desventajas sociales aquellas diferencias que desde el punto de vista moral resultan irrelevantes. Esto significa que si se considera prioritario que cada persona desarrolle su vida del modo que ha preferido hacerlo, es porque se acepta que las personas sean "responsables de su propio destino". Y así, luego, si se quiere que las personas sean "responsables" de su propia vida, entonces hay que preocuparse ante la posibilidad de que ellas resulten desventajadas por cuestiones que son completamente ajenas a su control. Por ejemplo, nos debe preocupar la posibilidad que alguien sea discriminado por razones de sexo o raza; que alguien se vea condenado a la indigencia por el mero hecho de haber nacido en un hogar por debajo de la línea de la pobreza; en cambio, no tiene porqué preocuparnos que alguien elija vivir con poco dinero; o que alguien opte por llevar adelante una actividad riesgosa, que sabe de antemano, puede terminar con un gran éxito o un estrepitoso fracaso².

Siguiendo ésta línea de razonamiento, las elecciones de los modos de vida, no se fundamentan únicamente en una construcción personal o familiar, sino que las mismas dependen de valores culturales y sociales. De hecho, las desigualdades entre mujeres y varones –entre niñas y niños- son frecuentemente aceptadas como “naturales” o “apropiadas” (y usualmente no se las discute de manera explícita). La aparente justicia de estas desigualdades y la ausencia de cualquier sentimiento opuesto de profunda injusticia juega una parte importante en el funcionamiento y supervivencia de estas estructuras (Sen: 1996).

En este sentido, indudablemente, podremos hablar de una mejor *performance* de un régimen político cuando el mismo no permita, por ejemplo, que la pobreza de los padres afecte el nivel educacional de sus hijos; cuando impida que el color de piel, el sexo, o las creencias de las personas se conviertan en trabas para su propio desarrollo personal, cuando considere los efectos no neutrales de la política económica en términos de género, cuando garantice una efectiva realización de derechos sociales a todos los ciudadanos/as, independientemente de su situación laboral.

Ahora bien, no debe desconocerse que la disponibilidad de ingresos en las sociedades actuales donde rige la regulación de mercado, es un elemento esencial para el desempeño y las elecciones de cada persona y obviamente la satisfacción de sus necesidades. Claramente la pobreza restringe la libertad y reduce los desempeños o "habilidades" de las personas, del mismo modo, la menor remuneración que reciben las mujeres por igual tarea que los hombres -debido a la presencia de mecanismos de discriminación- reduce la posibilidad de realización de las mujeres, al tiempo que le asigna menor valor a su trabajo.

² Para un amplio desarrollo de estos conceptos véase Gargarella (1995 y 1999).

En consecuencia, siendo el empleo remunerado el mecanismo principal por el cual las personas disponen de ingresos, y además un mecanismo de inserción en sentido más amplio, consideramos que la observación de la situación de las personas respecto del mercado de trabajo es un punto de partida razonable para abordar las distintas expresiones de los problemas sociales y las situaciones de discriminación actualmente vigentes. Quienes adhieren a estos conceptos sostienen que la exclusión económica es el resultado de una o dos exclusiones previas: la exclusión de la propiedad o el capital y la exclusión del empleo (Martínez, 1999: 120). Sin embargo, puede haber “excluidos” del empleo que no estén excluidos económica o socialmente, porque aún les queda la protección social no contributiva. De la misma forma puede haber otro tipo de exclusiones, aún entre los incluidos en el empleo por efectos de la precarización. Según Martínez (1999) ésta conlleva un triple mecanismo: subempleo, subsalarios y subprotección social.

En línea con la discusión inclusión-exclusión, la literatura francesa propone el concepto de “inserción social” [*insertion sociale*], como una derivación de un debate más amplio sobre lo que se ha dado en llamar la “cuestión social” [*question sociale*]. En las sociedades modernas, la discusión sobre la cuestión social se traslada en gran medida al contenido de la noción de justicia distributiva. Para Rosanvallon (1995) el tema del empleo es la clave para enfrentar estos problemas. Ampliando este enfoque, Castel (1995) plantea que se trata en realidad de la metamorfosis de la cuestión social que puede rastrearse históricamente estudiando los cambios experimentados en la relación salarial.

De esta forma, habría que comprender que el trabajo es el soporte privilegiado de inscripción de las personas en la estructura social. Existiría una fuerte correlación entre el lugar que las personas ocupan en la división del trabajo y su participación en las “redes de sociabilidad” y los sistemas de protección social que cubren a los individuos enfrentados a los imprevistos de la existencia. Conforme estas posiciones, pueden identificarse distintas “zonas” de cohesión social.

Para ilustrar esta situación, el trabajo femenino muestra las siguientes situaciones: por un lado, el empleo remunerado se presenta para la mujer como eje de su realización personal y ejercicio de su autonomía, y contiene cierto carácter emancipatorio de patrones culturales y familiares tradicionales, además de constituir una fuente de ingresos que provee seguridades que actúan como mecanismos para negociar nuevos arreglos familiares y como prevención para la violencia doméstica. Por otro lado, hay gran cantidad de mujeres que no se realizan en la práctica en términos de trabajo “productivo”, entre otras razones porque precisamente el mercado no las absorbe y no las podrá absorber; porque aumenta sostenidamente el desempleo involuntario y la “descalificación” laboral que se ejerce cuando las personas se emplean en puestos de menor calificación que su oficio o por la presencia de mecanismos de discriminación por género. Finalmente se encuentra el trabajo “reproductivo” o trabajo doméstico no remunerado realizado fundamentalmente por mujeres que se reconoce como “socialmente útil” pero no recibe ninguna remuneración en términos de mercado.

La discriminación por género, ya sea en el ámbito del mercado de empleo remunerado o en relación con las tareas domésticas y de cuidado es, en realidad, una de las tantas expresiones de un problema más complejo: los modos de inserción social de las personas y

las formas en que se mantiene la cohesión en sociedades profundamente desiguales. En realidad el problema se agrava aún más en tanto en ninguna otra área existen mayores dificultades para la medición de la calidad de vida que en el área de las vidas y capacidades de las mujeres³.

A ello agregamos que, en igual dirección el tema de la situación de los menores de edad es prioritaria, en tanto es otra de las áreas fundamentales en donde la acción del gobierno resulta indispensable para asegurar la remoción de obstáculos o privilegios indebidos: una tarea insuficiente por parte de la política pública en esta área puede "condenar" de por vida a sujetos completamente inocentes. Esto es lo mismo que decir incapacitar de forma permanente para que los mismos puedan desarrollarse como seres humanos.

Ahora bien, en sociedades como las actuales, donde el desarrollo tecnológico y diferentes aspectos de la globalización productiva y financiera parecen transformar en utopía la posibilidad de un reparto equitativo de las opciones de empleos remunerados plenos, adquieren relevancia conceptos que desvinculen, al menos de un modo parcial, la posibilidad de inserción social a la situación de empleo de las personas. En esta línea avanza la propuesta del ingreso ciudadano⁴.

Las líneas fundamentales de esta propuesta se basan en la premisa que los individuos pueden desarrollar sus capacidades en sociedad sólo cuando tienen aseguradas ciertas condiciones básicas de existencia autónoma y cuando los objetivos de las políticas económicas y sociales incorporan valores fundamentales como la *promoción de la igualdad, la equidad en el tratamiento de las características personales y la racionalidad económica*.

La pregunta central, que desarrollaremos a lo largo del trabajo es ¿cómo deben garantizarse esas condiciones básicas de existencia autónoma?. Para ello partimos de la observación de la actual vulnerabilidad en el mercado de trabajo en América Latina, teniendo en cuenta el impacto diferenciado para hombres y mujeres y que implicancias ha tenido este fenómeno sobre la vida de las mujeres. Para ello analizaremos la relación entre trabajo remunerado y no remunerado, la importancia del ingreso en la vida de las mujeres y su relación con los arreglos familiares.

Posteriormente se destaca la constante asimetría en materia de derechos, teniendo en cuenta que la actual fase de desarrollo e inserción productiva va generando un inédito contraste entre mayor realización de derechos civiles, políticos y culturales, y retrocesos dramáticos en la realización de derechos sociales y económicos, al tiempo que aumentan las situaciones de inseguridad socioeconómica y de vulnerabilidad social. El énfasis está puesto en el desarrollo de los derechos de la ciudadanía de las mujeres y la propuesta del ingreso

³ Al respecto véase Nussbaum y Sen (1996).

⁴ Preferimos la utilización del término ingreso ciudadano en lugar de renta básica ya que el primero es el que se ha difundido en la discusión latinoamericana y argentina en particular. En cualquier caso nos referimos a un ingreso monetario incondicional, basado en la ciudadanía, de cobertura universal a nivel de subsistencia y financiado fiscalmente.

ciudadano, bajo el supuesto que éste último resulta un arreglo institucional favorable para superar las inequidades de género derivadas de la falta o escasos ingresos de las mujeres.

Finalmente, presentamos los avances existentes en la región en línea con este tipo de políticas, en particular la propuesta de creación de un Fondo de Ingreso Ciudadano para la Niñez (FINCINI) en Argentina, como modo de reconocer que los menores, como ningún otro grupo, necesitan del apoyo "externo" para no sucumbir a los avatares de la mera desfortuna, al tiempo que la situación de los menores es uno de los elementos inequívocos para evaluar cómo se trata al conjunto de las personas y en particular a las mujeres, fundamentalmente por la señalada relación entre trabajo "productivo" y tareas de cuidado.

2. El vulnerable mercado de empleo remunerado en América Latina

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo, principalmente urbano, constituye uno de los fenómenos relevantes en los últimos años en América Latina. Si bien se registra un aumento considerable hacia fines de los años '60, el aumento acelerado y global se ubica hacia fines de los '80 y principios de los '90, cuando se dispara la tasa de actividad femenina y se estanca la masculina⁵.

La tendencia ascendente de la participación de las mujeres se explica, en parte, por el aumento de los niveles de escolarización, la disminución de las tasas de fecundidad, los cambios en los arreglos familiares, y por la búsqueda de independencia económica, pero en mayor medida responde al deterioro de las condiciones de trabajo del "jefe de hogar". De esta forma se produjo un incremento de la participación de ambos cónyuges en el mercado de trabajo, que creció en el período 1980-1992 de un 20% a más de un 30%, especialmente en Colombia y Uruguay que superan el 40%, y en muchos países, como en el caso de Argentina, se produjo un incremento de jefatura de hogar femenina (CEPAL: 1999).

Si se tiene en cuenta la edad, se verifica en casi todos los países el aumento en la participación de las mujeres jóvenes en una proporción mucho mayor que la de los hombres jóvenes, la que en algunos casos incluso disminuyó⁶. A su vez, en todas las categorías ocupacionales las mujeres perciben menores ingresos que los hombres. Esas diferencias en las remuneraciones aumentan con la edad y la calificación, siendo mayor la diferencia en niveles superiores de instrucción. Las mayores brechas salariales entre ambos sexos se registran a partir de los 40 años, y las diferencias más pronunciadas se detectan en las

⁵ De esta forma, la brecha de participación entre varones y mujeres se redujo entre inicios y finales de la década del 38.9% al 32.9%. Asimismo las mujeres ingresaron en sectores donde prácticamente no participaban, como el caso del sector financiero, la agroindustria y la industria manufacturera de exportación (maquila), indicándose que las oportunidades para las mujeres se abrieron a un ritmo superior (4.1%) a las de los hombres (2.6%) (Abramo et. al, 2000).

⁶ CEPAL (1999) Esta situación da cuenta que las mujeres en América Latina se integran al mercado laboral en su juventud, no se retiran cuando tienen hijos/as y se mantienen en actividad durante la etapa de su vida reproductiva.

actividades por cuenta propia, en el sector servicios, comercio o industria y en personas con mayores niveles de calificación⁷.

Este aumento de la participación femenina se presenta en el marco de los procesos de ajuste y reformas estructurales que se vienen aplicando en la mayoría de los países de América Latina, que comenzaron con las políticas económicas instauradas por las dictaduras en los 70. El eje de estas transformaciones, promovidas por los organismos internacionales de asistencia crediticia, consistía en procesos de liberalización y desregulación de los mercados de bienes y factores, privatizaciones de las empresas y activos públicos, apertura comercial externa, reformas tributarias, flexibilización laboral, acompañada por severas restricciones a la red de seguridad en el trabajo y de las instituciones sociales.

Contrario a los diagnósticos y vaticinios, la moderada recuperación económica regional no produjo la esperada generación del empleo productivo. Por el contrario, la tasa de desempleo abierta en los países de la región se ha ubicado en cifras elevadas, al tiempo que se deterioraron las condiciones de empleo en las actividades formales y aumentó la precarización y la pauperización.

El primer punto a señalar, es que si bien políticas como la flexibilización laboral, la reorientación de la demanda de trabajo y de los patrones de productividad y severos cambios en los marcos regulatorios fueron un objetivo explícito de política, *la participación de la mujer en la actividad económica, no constituyó un objetivo de política por parte de los gobiernos de la región, y muy por el contrario en muchos de los casos fue desestimulada.*

La ausencia del abordaje de las políticas públicas desde una perspectiva de género explica, en parte, el comportamiento del mercado de trabajo femenino. El primer indicador de ello es que la inserción femenina fue mayoritariamente precaria y en tareas de baja calificación dentro del mercado informal y por consiguiente sin cobertura de la seguridad social. Esto significa que, a medida que las mujeres se convirtieron en participantes regulares del mercado de trabajo quedó en claro la falta de protección social de las mismas, en tanto el ingreso de las mujeres se produjo en un contexto de mayores restricciones y pérdidas de la cobertura de los sistemas de seguridad social.

Esta invisibilidad está claramente asociada a la discriminación de las mujeres en la sociedad, a factores económicos y del propio contexto político en que se llevaron a cabo las reformas. Esto significa que las reformas no dieron ninguna respuesta a las inequidades de género que históricamente presentaba la inserción de la mujer en la actividad económica y en los sistemas de protección social, sino por el contrario en muchos casos las han acentuado.

Más precisamente, las estrategias políticas que se han llevado a cabo se preocupan por perfeccionar los métodos para detectar y clasificar las carencias de las mujeres, el acceso a la formación profesional, los supuestos mayores costos laborales e indicadores de

⁷ En CEPAL (1999) se señala que las mayores brechas salariales corresponden a Bolivia (47%) y son menores en Venezuela (20%).

ausentismo asociados a la maternidad, entre otros, y no precisamente se parte del presupuesto de la existencia de una estructura de poder diferenciada que genera relaciones asimétricas. En esta dirección no se toma en consideración el impacto diferenciado de las políticas económicas y sociales sobre las mujeres, sino que se legitima una suerte de "velo de la ignorancia" en términos de la no neutralidad de la macroeconomía en materia de género.

Valga como ejemplo paradigmático de ésta situación el caso de Argentina, en tanto fue considerado como "modelo" de ajuste estructural por parte de los organismos internacionales de asistencia crediticia. El mercado argentino de empleo remunerado ha sufrido transformaciones significativas en la última década. Tal vez el rasgo más visible haya sido la explosión de la tasa de desocupación abierta, que llegó hacia 1995 a extremos cercanos al 20% de la población económicamente activa (PEA) para estancarse desde entonces en torno del 15% de la PEA, a lo que se suma una magnitud similar de personas en situación de subocupación horaria.

La participación de mujeres y varones en este proceso tuvo diferencias. Mientras la cantidad de varones activos creció un 22% a lo largo de la década, las mujeres incrementaron su participación en el mercado de empleo en un 41%. Este crecimiento significativo de la PEA urbana (30% entre 1990 y 1999) se manifestó en crecimientos desiguales de la ocupación y la desocupación. Mientras el total de ocupados creció casi un 20% a lo largo de la década, los desocupados se incrementaron en un 170%. Nuevamente, la participación relativa de las mujeres en ambas manifestaciones del mercado de empleo remunerado fue mayor. Las ocupadas crecieron un 30% (contra un 13% de crecimiento de los ocupados) y las desocupadas crecieron casi el 200% (contra un 150% en el crecimiento de los desocupados).

Sin embargo esto no fue lo único que sucedió. Un rasgo tal vez menos visible (o por lo menos más difícil de cuantificar) pero de significativa importancia, fue la pérdida de calidad de los empleos existentes. Como respuesta a los desequilibrios manifestados en el mercado de empleo remunerado se instaló un discurso desde las esferas oficiales, avalado por "expertos" voceros del establishment y de las organizaciones multilaterales de crédito que afirma que la culpa de las dificultades en el mercado laboral está en las propias víctimas, es decir, en las personas que ofrecen su fuerza de trabajo en el mercado y tienen dificultades para encontrar oportunidades de empleo⁸.

Desde esta perspectiva, los trabajadores y las trabajadoras (ocupados/as o no) deben aceptar la flexibilización de las condiciones de trabajo, como único camino posible hacia la superación de los desequilibrios entre la oferta y la demanda. De esta forma, sucesivas modificaciones en la legislación laboral, diferentes políticas de empleo y la propia presión de la oferta excedente de fuerza de trabajo fueron configurando la nueva situación. En la

⁸ El énfasis de este discurso fue virando en los últimos años para hacer hincapié en la necesidad de resolver el problema de la recesión económica como paso previo al mejoramiento de la situación en el mercado de empleo. Si bien resulta evidente que sin crecimiento económico no hay chances de mejorar las oportunidades en el mercado laboral, lo inverso no necesariamente se verifica. Vale recordar que en Argentina los indicadores que registran los desequilibrios de la oferta y demanda de trabajo comenzaron a dispararse en momentos en que la economía crecía.

actualidad, cuesta entender la diferencia entre un mercado de empleo flexibilizado y uno precarizado. La vulnerabilidad es la característica que predomina respecto de la situación de las personas en el mercado de empleo. No sólo porque se excluye a una masa numerosa y creciente de individuos del acceso a puestos de trabajo, sino porque quienes acceden o permanecen en ellos lo hacen en situación de precariedad. Lo que se puede demostrar, además, es que este proceso ha sido más profundo y severo para las mujeres que para los hombres.

La observación de la condición de empleo remunerado de las personas resulta relevante no sólo en sí mismo sino como un espacio de singular importancia para el estudio de las problemáticas sociales. En particular, las sociedades capitalistas modernas se han edificado en torno a la ética del trabajo, y el empleo remunerado ha sido la vía de entrada no sólo a la posibilidad de un ingreso adecuado, sino también a una red de seguridad social en sentido más amplio.

Puede decirse que si se cumplen las condiciones que históricamente definieron una red de seguridad social basada en la red de seguridad laboral, el empleo remunerado otorga a las personas seguridad socioeconómica y se utiliza plenamente como medio de inserción productiva y social. La ausencia de alguna de estas condiciones hace que el empleo vaya perdiendo plenitud, o bien, se vuelva cada vez más “precario”. Así, las posibles situaciones alcanzarían un “máximo” en el empleo pleno y un “mínimo” en la desocupación abierta. En el medio se ubican las situaciones que definen diferentes grados de no plenitud en el empleo, o bien, de vulnerabilidad laboral.

De esta forma puede definirse una zona de vulnerabilidad laboral en la que transitan las personas cuando pierden o no pueden incorporarse a un empleo pleno. Por supuesto, la observación de esta zona de vulnerabilidad laboral requiere identificar las inequidades de género que ella contiene. ¿Por qué? Fundamentalmente, porque la experiencia de los hombres y las mujeres en su tránsito por la zona de vulnerabilidad laboral es diferente, como lo ha sido históricamente su relación con el trabajo entendido en un sentido más amplio. Si no se tiene en cuenta esta dimensión, se corre el riesgo, como señala Córdoba (1998) que la aparente posibilidad igualitaria de participación en el mercado naturalice la desigualdad.

Un ejercicio cuantitativo aplicado al caso de Argentina permite identificar la magnitud de esta zona de vulnerabilidad laboral y el impacto diferencial de la misma sobre hombres y mujeres⁹. Los principales rasgos que se observan son los siguientes:

- La zona de vulnerabilidad laboral se ha mantenido en una magnitud cercana al 50% del total de la población económicamente activa (PEA) a lo largo del período. Esto es, una de cada dos personas que participan en el mercado de empleo remunerado presenta algún tipo de dificultad de inserción, manifestada en la ausencia de alguna de las

⁹ Un desarrollo de la metodología utilizada para la estimación de la zona de vulnerabilidad laboral así como una ampliación de la información puede encontrarse en Rodríguez Enríquez (2001). La caracterización presentada corresponde al período 1995-2000 y al aglomerado Gran Buenos Aires, que es el mayor aglomerado urbano y concentra aproximadamente el 30% de la población total del país.

dimensiones que definen la seguridad laboral y en la subutilización de su fuerza de trabajo.

- La composición de la zona de vulnerabilidad laboral muestra una participación mayor y creciente de los empleos no plenos (superior al 30% de la PEA), por sobre los desocupados. Esto significa que las personas que pierden un empleo pleno, parecen alternar posteriormente situaciones de empleo no pleno y desocupación, permaneciendo en el espacio de vulnerabilidad laboral, en lugar de reincorporarse a una ocupación plena.
- La aproximación de género a la zona de vulnerabilidad laboral permite observar que su magnitud es significativamente mayor en la población económicamente activa femenina que en la masculina. Aproximadamente un 56% de las mujeres activas se encuentran en situación vulnerable, mientras esta proporción desciende al 43% en el caso de los varones.
- La mayor vulnerabilidad laboral relativa de las mujeres se explica tanto por una mayor proporción relativa de empleos no plenos, como también por una mayor tasa de desocupación.
- Casi 40% del total de ocupados en el GBA se encuentran en empleos no plenos. Esta proporción presenta una tendencia creciente.
- La participación de empleos no plenos es relativamente mayor entre las mujeres ocupadas (más del 45%) que entre los hombres (en torno al 34% de los ocupados varones).
- La participación de empleos no plenos es similar entre los asalariados y los trabajadores por cuenta propia varones. En el caso de las mujeres, la proporción de empleos no plenos es mayor entre las trabajadoras por cuenta propia (casi el 50% del total de ocupadas en esta categoría) que entre las asalariadas.
- La participación de los asalariados sobre el total de los ocupados en empleos no plenos presenta una tendencia creciente. Esto se observa tanto en el caso de los ocupados varones como de las ocupadas mujeres.

3. Nuevamente la tensión: trabajo productivo - trabajo reproductivo

En la búsqueda de elementos que expliquen la inserción diferencial que las mujeres y los hombres tienen en el mercado de empleo remunerado y las implicancias de esta situación en términos de derechos sociales, inserción y ciudadanía, resulta importante detenerse en lo que estas experiencias tienen de común y de diferente. ¿Por qué? Porque la lucha por el reconocimiento de las diferencias se da en un contexto donde persiste una extrema inequidad material, por lo que además de plantearse la búsqueda de la igualdad de oportunidades entre los géneros, todavía deberían plantearse los problemas de redistribución en un sentido más amplio.

La cuestión pasaría entonces, por encontrar aquellas explicaciones y acciones que den cuenta tanto de las inequidades culturales de reconocimiento (por caso, reconocer las diferencias de género) como de las injusticias sociales (por caso, el aumento de la inseguridad socioeconómica del trabajo). Esto es lo que Fraser (1997) denomina el dilema del reconocimiento-redistribución [*redistribution-recognition dilemma*].

¿Cómo se sintetiza este dilema? En principio, y siempre de manera estilizada, podrían identificarse dos tipos de injusticias. Por un lado, la injusticia socioeconómica, determinada por la estructura político-económica de la sociedad. Esto incluye, por ejemplo, la explotación (ver el fruto del trabajo propio ser apropiado en beneficio de otro), la marginalización económica (ser confinado a trabajos indeseables o de muy baja remuneración) o la privación (ver negado el acceso a un adecuado standard material de vida). Por otro lado se encuentra la injusticia cultural o simbólica, que encuentra sus raíces en los patrones de representación, interpretación y comunicación. Esto incluye, por ejemplo, la dominación cultural (ser sometido a pautas culturales que son ajenas) y la falta de reconocimiento (resultar invisible a la luz de las prácticas autorizantes de la propia cultura).

El remedio para la injusticia económica estaría en la reestructuración económico-política, que puede englobarse en el término genérico de “redistribución”. Por ejemplo, la redistribución del ingreso, la reorganización de la división del trabajo, o la transformación de otras estructuras económicas. El remedio para la injusticia cultural, que puede englobarse en el rótulo genérico de “reconocimiento” sería el cambio simbólico o cultural de algún tipo, por ejemplo, reevaluar las identidades de grupo o los productos culturales de las minorías. El dilema se produce cuando ciertas luchas por el reconocimiento tienden a profundizar las diferencias mientras las luchas por la redistribución tienden a proponer la homogeneización, y ambas se dan en un mismo colectivo. Ese sería el caso paradigmático del género.

¿Cómo se aplica esto al análisis del mercado de empleo y la zona de vulnerabilidad laboral? Pues bien, existe un componente que se relaciona fundamentalmente con la justicia distributiva y refiere a la división sexual del trabajo entre trabajo “productivo” remunerado y trabajo doméstico “reproductivo” no remunerado¹⁰, realizado fundamentalmente por mujeres¹¹. Por otro lado, también estructura la división dentro de los empleos remunerados, discriminando entre los trabajos mejor pagos, más calificados, relacionados fundamentalmente con la industria, dominados por los hombres y los trabajos peor remunerados, de baja calificación y productividad, relacionados con los servicios, ocupaciones “típicamente” femeninas¹².

¹⁰ El trabajo doméstico "reproductivo" no remunerado o “reproducción de la fuerza de trabajo se entiende como todas aquellas actividades no remuneradas del hogar que podrían ser realizadas por alguna otra persona que aquella que lo realiza (miembro del hogar) o que podrían adquirirse si existiera un mercado para ellas, (Rodríguez Enriquez: 2000).

¹¹ Por su parte Raventos (1999), aplica ésta diferenciación en relación con la propuesta del ingreso ciudadano distinguiendo: i) trabajo con remuneración de mercado (comúnmente denominado ocupación y que es fuente de renta), ii) trabajo doméstico o reproductivo (utiliza mercancías adquiridas en el mercado o los servicios ofrecidos por las administraciones públicas, para producir bienes o servicios destinados al consumo doméstico y no al intercambio, no tiene retribución monetaria, su objetivo es la reproducción de la fuerza de trabajo y se produce en condiciones que la persona que realiza éste trabajo establece un cierto control sobre ritmos y horarios); iii) trabajo voluntario (es la ocupación del tiempo propio en actividades dedicadas a los demás sin remuneración y que no forman parte del trabajo doméstico. Comprende tanto los servicios sociales, asistencia sanitaria, solidaridad).

¹² En esta dirección, frecuentemente se señala que las mujeres actúan como trabajadoras secundarias asociando esta idea con la noción de "ejército de reserva". Sin embargo, el hecho de que las mujeres actúen como un ejército de reserva de trabajadoras disponibles y flexibles fue criticada en dos aspectos. Por un lado, el hecho

Como señala Galvez (2000), a pesar que actualmente un sector numeroso de mujeres comparte por igual con los hombres el rol de proveedor/a económico de sus hogares, aún las normas de trabajo y de funcionamiento social están reguladas por la idea que los hombres generan ingreso y las mujeres ocupan su tiempo principalmente en las tareas del hogar y la reproducción familiar. De esta manera, la ausencia de una distribución equitativa de las responsabilidades domésticas entre hombres y mujeres al interior de los hogares aumenta la vulnerabilidad laboral de estas últimas. Esto además se combina con la retirada del Estado de sus funciones sociales, que exige que los hogares y en especial las mujeres, asuman mayores responsabilidades en la satisfacción de las necesidades básicas y las tareas de reproducción social.

Esta tensión se relaciona con el otro componente que define la variable género y se vincula con una diferenciación que encuentra su raíz en valores culturales. Una de las demostraciones más explícitas de injusticia desde este punto de vista es el androcentrismo, es decir, la construcción de normas que privilegian los rasgos masculinos y devalúan todo aquello asociado con lo “femenino”.

Por lo tanto, la búsqueda de equidad en un contexto de expansión de la vulnerabilidad laboral, donde las mujeres resultan relativamente más vulnerables que los hombres, requiere, por un lado la modificación de la economía de manera de eliminar su estructuración por género y por otro lado, transformaciones culturales (así como su expresión legal y práctica) para recomponer la valorización depreciada de un género.

Aquí resulta interesante el aporte que realiza Folbre (2001) como una vía para implementar objetivos de largo plazo tendientes al logro de la equidad de género. Su argumentación pone el énfasis en que una forma de enfrentar este desafío es no pensar que los mercados son intrínsecamente malos para reconocer “a quién pertenece cada cosa”, ni tampoco fomentar la sobrevaloración de los economistas en esa abstracción llamada “el mercado”, sino destacar que la mujer tiene un legado de responsabilidades en la provisión de cuidados que debería hacerla sospechar del principio de “cada uno por sí mismo”.

Folbre (2001) propone cinco pautas dirigidas a lograr un mejor balance entre las líneas invisibles del mercado (trabajo productivo) con el corazón invisible del cuidado (trabajo reproductivo), a saber:

1. *Rechazar los reclamos de que la mujer debe ser más altruista que el hombre, tanto en la casa como en la sociedad en su conjunto.* La mujer puede estar naturalmente capacitada para algunas formas de cuidado, como amamantar y por ello los hombres deberían apurarse a marcar las diferencias en otra parte (cambiando pañales cuando se les ocurra). Asignar a la mujer la responsabilidad primaria en el cuidado de los otros significa algo más que simplemente dejar que el hombre “evada el dilema”; separa

que los salarios de las mujeres fueran relativamente menores que los de los hombres actúan en contra de cualquier tendencia a expulsar mano de obra femenina. En segundo término, la existencia de una severa fragmentación entre los trabajos que realizan mujeres y hombres inhibe la sustitución de mano de obra femenina por mano de obra masculina, (Siltanen: 1994).

cuidado de poder y, por lo tanto, reduce el nivel general de la ayuda económica y social al trabajo de cuidado.

2. *Defender los valores de la familia contra los efectos corrosivos del interés propio.* Ambos, hombre y mujer podrían ganar del fortalecimiento de los valores de amor, obligación y reciprocidad. Estos valores generan un entorno cultural en el cual la persecución individual del interés propio puede conducir a buenos resultados. Llevados a la exageración, sin embargo, esta persecución individual del interés propio puede degradar el entorno con consecuencias nocivas para las futuras generaciones.
3. *Enfrentar las dificultades de establecer una estructura democrática en familias, comunidades, países y el mundo en su conjunto.* Si nos proponemos imponer obligaciones sociales al otro, debemos hacerlo de una forma justa y equitativa. En cada estrato de la sociedad necesitamos descubrir formas más efectivas de coordinar nuestras actividades sin recurrir a leyes autoritarias o a burocracias impersonales.
4. *Apuntar a formas de desarrollo económico menos bruscas y más sensatas.* Llamar la atención sobre las cosas que el dinero no puede comprar no nos obliga a ignorar las que sí puede comprar. Debemos intentar mejorar los estándares de vida globales definidos en términos más amplios que la producción del mercado. Necesitamos medir nuestros logros de acuerdo al mejoramiento de nuestras posibilidades, el florecimiento de nuestras familias y la salud de nuestro medio ambiente.
5. *Desarrollar y consolidar formas de recompensar el trabajo de cuidado.* El cuidado no es sólo otra mercancía. Las relaciones personales, cara a cara, emocionalmente ricas son cruciales para garantizar la alta calidad del cuidado infantil, la educación, el cuidado de los ancianos y muchos otros servicios sociales. Aunque tenga lugar en familias, en comunidades, corporaciones u otros lugares de trabajo, *las tareas de cuidado merecen el público reconocimiento y recompensa.*

Lo que pone en evidencia esta propuesta es que las tareas de cuidado resultan fundamentales para generar *capacidades sociales*, las cuales resultan indispensables para el desarrollo de la persona y sus oportunidades y consecuentemente, para la sociedad. En este punto no puede verse el cuidado como un bien privado sino que debería considerársele como un bien público.

4. Inequidades legitimadas: el caso latinoamericano

Como ya fue explicitado, el interés sin precedentes que ha despertado el tema de la ciudadanía, tiene su origen principalmente en un problema práctico, por el momento insuficientemente resuelto por las democracias liberales. Estas últimas han basado la pertenencia de los individuos a la comunidad política a partir de un modelo de integración, y en muchos casos de acumulación, que dejaba en situación precaria el posible desarrollo de las diferencias en la comunidad, y por consiguiente, el desarrollo del *pluralismo social* y político de la sociedad civil¹³.

¹³ Rosales y Carracedo (1996:508).

En consecuencia, para lograr una cierta gobernabilidad, resulta necesario abordar un equilibrio entre las demandas que plantea el desarrollo de la ciudadanía y el pluralismo, entendido éste último como diversidad organizada. Articular demandas de grupos diferentes exige afrontar el problema de la diferencia o diversidad como característica clave del orden político y exige un tratamiento que contemple la necesidad de ordenar la diferencia legitimante.

Uno de los conceptos que se elaboró a partir de estas nuevas premisas, es el de “*ciudadanía diferenciada*”. El planteo original proviene de la crítica del movimiento feminista¹⁴, que considera que el uso hasta ahora hegemónico de ciudadanía integrada atenta contra el genuino concepto de igualdad, ya que viene a negar en la práctica los derechos de las minorías sociales y étnicas, al forzarlas a una homogeneización bajo las pautas de la mayoría. Para esta corriente tal proceso homogeneizador es injusto puesto que perpetúa la marginación sociocultural en beneficio de los grupos privilegiados de la mayoría. Por lo tanto, solo un concepto de ciudadanía diferenciada permitirá a las minorías sociales o étnicas mantener su identidad, tanto individual como colectiva, con la plena vigencia de sus valores y rasgos culturales o religiosos, dando lugar a la integración diferenciada de los mismos en la organización estatal. Lo que el feminismo propone claramente es *afirmar* más que ignorar las diferencias grupales¹⁵.

Si se considera a la ciudadanía diferenciada como la adopción de uno o más de estos derechos grupales (derechos de autogobierno, multiculturales, de representación) entonces la mayoría de las democracias modernas reconocen en algún grado a este tipo de ciudadanía. Por lo tanto una ciudadanía diferenciada así entendida no es esencialmente problemática. El problema se presenta cuando los defensores de esta corriente reclaman la efectiva realización de estos derechos.

Complementariamente, el feminismo busca también la redefinición de la ciudadanía a partir de conceptos no sexistas e incorporando la categoría género en el debate del Estado, propugnando el derecho a la diferencia. Entre los nuevos derechos ciudadanos que reclama el movimiento feminista se encuentran los derechos reproductivos, considerados como la base misma de la posibilidad de participación efectiva de las mujeres tanto en la sociedad civil como en la vida política.

Para el caso específicamente *latinoamericano*, el desarrollo histórico de la ciudadanía se caracterizó por el debate en términos de *inclusión-exclusión*. Esta situación se produjo en tanto la mayoría de los ordenamientos legales de los países de la región (Constituciones)

¹⁴ Siguiendo la propuesta más radicalizada de Young (1990) y posteriormente retomada por Pateman (1989), Phillips (1996), Mouffe (1999) entre otras.

¹⁵ En esta corriente se distinguen tres grupos: i) *grupos desfavorecidos*, que requieren derechos especiales de representación, con alcance temporal, no permanente (en este grupo estarían los pobres, los ancianos, los homosexuales); ii) *grupos de inmigrantes y religiosos*, que demandan derechos multiculturales, de modo permanente ya que estos grupos están interesados en reconocer su identidad, al incorporarse a la organización estatal. Lo que estos grupos demandan son derechos multiculturales; iii) *minorías nacionales*, que luchan por derechos de autogobierno de modo permanente, no requieren estar mejor representados políticamente, sino que buscan que se les transfiera el mayor grado posible de autogobierno y la jurisdicción legislativa desde los órganos centrales hacia sus comunidades. Sería el caso de indígenas, las distintas etnias del Este europeo.

incluyen amplios catálogos normativos de derechos de la ciudadanía (derechos a la libertad personal, garantías de habeas corpus, ejercicio del sufragio, derechos laborales, etc.) y en la práctica se produce una exclusión de facto de grandes grupos poblacionales que no pueden acceder al ejercicio de los derechos ciudadanos (represión política, desempleo, etc.). Como consecuencia se define a éste fenómeno como *ciudadanía incompleta*, *ciudadanía invertida* o también *ciudadanía negativa* o “*ciudadanía de baja intensidad*”¹⁶.

Otra de las definiciones que se han elaborado, tomando como ejemplo el caso de Brasil, pero aplicable a toda la región es aquella que se denomina “*ciudadanía de geometría variable*”¹⁷. Según esta última definición, la legitimidad del estado latinoamericano reposa en la complementariedad y la interpenetración entre instituciones sociales universales, propias de la esfera pública, y el clientelismo, propio de la esfera privada. Se trata de estados históricamente considerados intervencionistas, cuya autoridad no está totalmente consolidada, y donde el derecho que el Estado produce no es universalmente aplicable, o lo que es lo mismo, es fácilmente maleable. De este modo, instituciones sociales y clientelismo configuran así un doble sistema de normas que coexisten pese a su diferente racionalidad. La consecuencia es un proceso de integración y exclusión a la vez; esto es, aquello que el derecho excluye es reintegrado por las normas paralelas. Ello no significa una dinámica de comportamientos estancos de una sociedad dual, con dos sectores sociales diferenciados, sino de una sociedad con dos lógicas integrativas diferentes.

Sintetizando, todas las corrientes analizadas reflejan la idea de la ciudadanía como un *concepto dinámico, conflictivo*, en permanente *ajuste*, en tanto cambian las *demandas sociales*. Es decir la ciudadanía se encuentra en proceso de revisión, al igual que el Estado - referencia básica de la ciudadanía-. Por parte del Estado, la ciudadanía implica, el reconocimiento de los individuos como portadores de derechos privados y de derechos públicos. El punto central es que la ciudadanía no se reduce solamente al reconocimiento de los derechos, sino tiene que ver con la materialización práctica de tales derechos, con el desarrollo efectivo de las “oportunidades de vida” que los mismos tienen normativamente (Pautassi: 2000) .

La relación de derecho tiene por lo tanto consecuencias prácticas que permiten evaluar, contrastar o incluso invalidar los presupuestos normativos de partida. La relación por lo tanto entre Estado y ciudadanos/as implica aceptar obligaciones y límites mutuos. Se configura entonces, una relación bilateral, mantenida sobre una asimetría legítima.

El concepto de ciudadanía no incluye una separación absoluta entre lo público y lo privado, en realidad existe una continuidad desde la esfera privada (derechos civiles) hacia la esfera pública (derechos políticos y sociales). El ámbito público de la ciudadanía moderna se construyó de forma universal y racionalista, lo cual impidió el reconocimiento de la división y de los antagonismos, relegando de esta forma al ámbito privado las

¹⁶ O'Donnell (1992) denomina como ciudadanía de baja intensidad a la característica actual de las democracias latinoamericanas. Esto es, se ha pasado de Estados populistas controlando rigidamente los intereses sociales débiles, a un tipo de Estado privatizado penetrado por intereses corporativos capaces de desviar las políticas para satisfacer sus intereses.

¹⁷ Marques Pereira (1996: 83).

particularidades y las diferencias¹⁸. De esta forma la división público-privado actuó históricamente como un eficaz principio de exclusión, impactando claramente sobre las mujeres, en tanto quedaron relegadas al ámbito doméstico-privado. De allí la importancia de rediscutir la ciudadanía desde las mujeres.

Ahora bien, ¿cómo se asegura la igualdad de oportunidades para las mujeres en el marco de procesos de ajuste y reformas estructurales como las que están sucediendo en América Latina?. ¿Cómo combinar las reivindicaciones específicas de género y de ciudadanía diferenciada en contextos de desigualdad y exclusión social?.

Aquí cobra relevancia una propuesta como la del ingreso ciudadano, ya que toma en cuenta uno de los principales problemas que enfrentan las políticas sociales en el actual contexto económico social: el incremento de personas que no se encuentran insertas en el mercado de trabajo remunerado, pero tampoco tienen ningún “atributo” para calificar como “beneficiarios” de las políticas sociales. Esto no sólo se origina en cambios económicos, sino que incluye modificaciones en las relaciones familiares y las distintas formas de inserción de la mujer en contextos sociales diversos.

Otra vez, cobra relevancia la propuesta del ingreso ciudadano para el caso de América Latina. No hay dudas de que en nuestra región uno de los elementos principales que define la discriminación de género es el acceso a un determinado nivel de ingresos; más aún, es común la situación de explotación de mujeres y niños desempeñando trabajo gratuito no sólo para “patrones/as” sino también para otros miembros del grupo familiar. Esta situación es más preocupante cuando aún persiste una práctica común en los esquemas de seguro social de la región: las mujeres y los niños son “dependientes” del principal miembro del hogar que es el hombre y, por lo tanto, es éste el que cobra el beneficio como supuesto mandatario de aquellos. Pero nada garantiza que ese ingreso llegue a ser usado en beneficio de sus titulares. La otra situación ampliamente descripta es la vulnerabilidad laboral que afecta relativamente más a las mujeres que a los varones, a lo que se suman las conocidas evidencias de segregación por razón de género.

Las reformas que se han aplicado en América Latina, y muy especialmente en Argentina, más que resolver la crisis de la tradicional red de seguridad en el trabajo, aumentaron los riesgos y las contingencias sociales a que están expuestas las mujeres y los niños/as que dependen de su cuidado. La solución que prioritariamente se plantea es la preferencia por ubicar a estos grupos como destinatarios principales de programas de prestaciones asistenciales focalizadas.

Al respecto, queremos destacar que las políticas y programas que hoy se presentan como de “promoción” de la mujer no sólo que no “promocionan” mejores oportunidades, sino que más perversamente consolidan la situación discriminatoria preexistente, reduciendo aún más las posibilidades de su desarrollo autónomo. En realidad son políticas “contra” la discriminación femenina, que en forma similar a las políticas de lucha “contra” la pobreza, no buscan la superación del problema y la efectiva inserción de la mujer -o de los pobres- en iguales condiciones, sino que limitan el problema a un espacio social determinado y

¹⁸ Mouffe (1999: 119).

codificado, de forma tal de ampliar los márgenes de tolerancia y evitar así que altere el normal funcionamiento de la sociedad.

La propuesta del ingreso ciudadano, se sustenta en otra lógica: el reconocimiento de la justicia implícita en una política que distribuya, hasta cierto nivel definido como básico, ingresos iguales para todos los miembros de la sociedad. Esto significa que una política de este tipo toma en cuenta, una de las principales formas de discriminación que todavía soportan, mayoritariamente, las mujeres, esto es, la falta de remuneración a las distintas tareas socialmente útiles realizadas fuera del ámbito del mercado de trabajo remunerado. De ésta manera, se podría modificar el status de la mujer, -y la consideración de los menores, tanto en su relación con los sistemas de protección social, como también en los modos o estilos de vida de las sociedades modernas.

Ahora bien, aún cuando no termina con las discriminaciones de género, la propuesta del ingreso ciudadano se ocupa de una de las causales principales de dicha discriminación: la *distribución del ingreso* entre los miembros de la sociedad. Sin discutir la importancia de otros elementos en la definición de la posición social de las personas, es evidente que la disponibilidad de ingreso, de poder de demanda sobre ciertos bienes y servicios, de seguridad ante las contingencias, de reconocimiento por el trabajo socialmente útil que se realiza, es uno de los instrumentos fundamentales para definir el desempeño de las personas en la sociedad en la que convive.

Por lo tanto, queda claro que una política como la del ingreso ciudadano no sería suficiente para revertir la situación actual con respecto al rol diferencial de ambos sexos, sino que son necesarios otros cambios, de tipo culturales y sociales, para lograr una verdadera igualdad en el ingreso y su consiguiente distribución interna familiar. Sin embargo, sería un paso importante para colocar a las mujeres en una mejor situación frente a las fuentes originarias de la discriminación en materia de ingreso. Por una parte, las mujeres estarían en condiciones de percibir un ingreso por las tareas actualmente no remuneradas, (en caso que elijan hacerlo, o si lo han hecho siempre); y por otra parte estarían en mejores condiciones de negociar su salario en el mercado de empleo remunerado, y además podrían realizar sistemáticamente acciones de capacitación, pudiendo contar con mayores elementos para mejorar sus condiciones de trabajo.

La individualización de los beneficios es uno de los puntos que hace más atractivo al ingreso ciudadano para la mujer, ya que contribuiría a que cada una pueda decidir por sí misma, independientemente del conflicto de responsabilidades (trabajo no remunerado en el hogar versus trabajo pago en el mercado de empleo). Además, esto aliviaría la sensación de angustia por no contar con un ingreso seguro para la vejez, o que su seguridad se encontrase afectada en caso de un cambio en la situación o posición de sus cónyuges (en caso de enfermedad o desempleo). Asimismo, con un ingreso ciudadano las personas podrían optar por diferentes formas de organizar su vida, y esta forma resultarles, entre otras cosas, más barata (por ejemplo, compartir vivienda entre varias personas que perciben un ingreso ciudadano).

Como ya se mencionó, esto no significa que con la implementación del ingreso ciudadano se terminarán las discriminaciones de género. Significa que, al menos, en una de las

instituciones más importantes de un orden social diferente -la que distribuye ingresos universales e incondicionales- no discriminaría a la mujer. ¿Por qué?. Porque el *título de derecho*, la *ciudadanía*, es igual para todos los miembros de la sociedad, independientemente de sus características personales.

En consecuencia, ante este escenario de tipo excluyente resulta indispensable rediscutir el alcance efectivo de los Derechos Sociales para los ciudadanos en general y para las mujeres en particular. En otros términos, cualquier proceso de reformas de instituciones sociales y con mayor razón si se trata de la redefinición del Estado, debe hacerse en el marco de un debate público y participativo de todos los ciudadanos/as, para que puedan expresar sus demandas en torno a las políticas e instituciones reformadas.

Otra vez, las demandas y necesidades diferenciales de las mujeres deben ser consideradas en todo su alcance, ya que no sólo importa la calidad de miembro de la sociedad, sino cómo se disfruta de tal derecho. Por ello, la participación social es una forma indispensable de ejercer la ciudadanía, conformando un bien en sí mismo y no dependiendo de su ejercicio o no. Se trata de lograr medidas y acciones de gobierno que promuevan efectivamente la autonomía y las capacidades personales como también fortalecer el ejercicio de las libertades personales y democráticas.

Precisamente al tratarse de procesos de transformación económico-social, lo deseable sería no “asimilar” con ello a mujeres y hombres sino, por el contrario, enfatizar los problemas derivados de las diferentes oportunidades que las personas tienen para integrarse como miembros plenos de la sociedad. El punto central es no solo ampliar las garantías constitucionales y la incorporación de tratados internacionales -muy necesarios por cierto- sino también asegurar el goce efectivo de los derechos como ciudadanas. En éste sentido garantizar un ingreso incondicional, como el ingreso ciudadano, favorece el desempeño de las personas y evidentemente la satisfacción de sus necesidades básicas.

5. Un ingreso ciudadano para una ciudadanía más plena

De acuerdo con lo señalado, y a nuestro entender, el primer paso para la aplicación de una red de seguridad en los ingresos basada en los principios del ingreso ciudadano en América Latina y más precisamente en Argentina es el reconocimiento de un beneficio incondicional a los menores de edad¹⁹. El fundamento de ello es que los menores constituyen uno de los grupos más vulnerables en términos de pobreza y desprotección social, al tiempo que implementar una propuesta de éste tipo tendría efectos positivos en otras áreas económicas y sociales. En particular, un ingreso ciudadano para los menores permitiría cierto reconocimiento económico de las tareas de cuidado que ellos demandan y que son responsabilidad mayormente femenina.

No es ninguna novedad que, en los muchos informes sobre la situación económica y social en América Latina, suele encontrarse la siguiente afirmación: “la mayoría de los pobres son niños y la mayoría de los niños son pobres”. Esta comprobación se deriva del juego combinado de dos factores: 1) el elevado número de perceptores de ingresos por debajo de

¹⁹ Se siguen aquí las reflexiones presentadas en Barbeito y Lo Vuolo (1996) y Lo Vuolo et all (1999).

la “línea de pobreza”; 2) el hecho de que las familias pobres tienen más hijos/as que el resto de la población²⁰. No sólo la pobreza es mayor en los hogares con mayor número de hijos/as sino también en los hogares monoparentales con jefatura femenina (CEPAL: 1994).

Se sabe que el mayor número de personas por hogar explica gran parte de la pobreza “per capita” y que, además, el mayor número de personas económicamente dependientes (menores, ancianos) pone mayor presión sobre el ingreso de los miembros económicamente activos. Dadas las condiciones del mercado de empleo remunerado, los mayores ingresos difícilmente se logran por mejores remuneraciones sino que los hogares se ven obligados a incorporar más miembros a la búsqueda de ingresos. Esto explica por qué los niños de familias pobres se ven forzados a trabajar a edad más temprana que el resto, ya sea en actividades remuneradas o realizando trabajo doméstico gratuito que permite que otros miembros del hogar ingresen al mercado del empleo remunerado.

Otro efecto de esta situación es que los menores que trabajan abandonan el sistema educativo o bajan notablemente su rendimiento. Como resultado, su formación educativa y su calificación para emplearse se resiente y, en consecuencia, disminuyen sus posibilidades de conseguir empleo remunerado de calidad, no sólo en el presente sino también en el futuro²¹. El problema no es sólo que los menores trabajan sino que, además, trabajan en condiciones de extrema precariedad.

Aquí es necesaria una digresión. Más allá de las argumentaciones que ven en las deficiencias de la oferta escolar el problema central de la deserción de los menores, las evidencias disponibles sugieren que en los hechos lo que expulsa a los menores de los establecimientos escolares es la necesidad de buscar ingresos propios o complementarios para el hogar y la falta de expectativa con respecto a la movilidad social proveniente de la educación.

La experiencia de Brasil con los programas de “*Bolsa-Escola*” es más que ilustrativa. Con distintas variantes, el objetivo de estos programas aplicados sólo por algunos municipios es el de promover la admisión y permanencia en la escuela pública de menores con precaria situación social. La mecánica es otorgar un ingreso mínimo mensual a las familias que teniendo hijos matriculados en la escuela pública tengan un ingreso familiar por debajo del estipulado como referencia. El pago está condicionado a la permanencia de las condiciones que otorgan el derecho, es decir, la escolaridad infantil. Complementariamente, también existen programas de “*Garantia de Renda Minima*” que asimismo exigen la presencia de menores en las escuelas, junto con otras condiciones como la concurrencia a puestos de salud y la participación de adultos en cursos de capacitación (Lavinás y Barsano: 1997).

²⁰Por ejemplo, en la Argentina, los indicadores para la zona del Gran Buenos Aires (GBA), que es la zona urbana más densamente poblada y para la que habitualmente se relevan la mayor cantidad de indicadores sociales y económicos, registran que las familias ubicadas en el 20% más pobre de la distribución del ingreso tienen en promedio 4,5 miembros, mientras que aquellas ubicadas en el 20% superior sólo 2,5 miembros.

²¹ En promedio, se estima que en América Latina, de cada 4 adolescentes que trabajan hay 3 que no estudian y, obviamente, el tipo de trabajo que realizan (en actividades informales, marginales o directamente vinculadas al delito) para nada garantiza un proceso de “aprendizaje en el trabajo”.

Los resultados obtenidos en Brasil son elocuentes: i) bajó el índice de los menores que buscan empleo; 2) bajó el índice de evasión y deserción escolar (Caccia Bava: 1998 Abramovay, Andrade y Waiselfisz: 1998). Sin embargo, los efectos han sido menores en lo que refiere a la reducción de la pobreza por lo siguientes motivos principales: i) es muy difícil expandir la política al universo de la población dados los límites y las diferentes capacidades financieras y de gestión de los municipios; ii) las condiciones de acceso y la selección deja a muchos necesitados fuera del programa; iii) los plazos para la percepción del beneficio hacen que las familias retornen a su situación anterior; iv) sólo alcanza a las familias con menores en edad escolar y muchos de los daños de la pobreza se generan en los primeros años del ciclo de vida.

A nuestro juicio, tanto los resultados positivos como los temas pendientes de esta experiencia refuerzan la propuesta de moverse hacia un ingreso universal e incondicional para los menores para obtener los mismos resultados positivos pero reducir los negativos. Además, esta sería una forma efectiva de cortar con la transferencia “generacional” de la pobreza. Se podrá seguir argumentando acerca de la oportunidad de transferir de forma incondicional ingresos a los adultos “capaces”. Pero no hay argumentos contra la transferencia de ingresos hacia la infancia a la que, claramente, no puede culparse de su situación.

En Argentina también han existido iniciativas en línea con la implementación de un ingreso ciudadano para la niñez. En el año 1997 se presentó en el Congreso Nacional el proyecto de creación del Fondo para el Ingreso Ciudadano de la Niñez (Fincini)²². El proyecto sugería reservar una masa de recursos con el objetivo primordial y único de destinarlo a financiar un cierto ingreso monetario a todos los niños y niñas hasta el momento de cumplir 18 años de edad. Este ingreso para los menores reemplazaría las vigentes asignaciones familiares asociadas a la niñez y sería pagadero a la madre, cuando ésta conviviera con el niño o niña.

Si bien el proyecto no tuvo luego tratamiento parlamentario significó un fuerte impulso al debate del ingreso ciudadano en Argentina. De hecho resultó el antecedente inmediato a la propuesta que hoy promueve una de las centrales sindicales de efectuar una consulta popular que avale el establecimiento de un seguro de empleo y formación para todos los jefes de hogar desocupados y una asignación universal para todos los menores²³.

Estas propuestas contrastan llamativamente con las políticas vigentes en Argentina. Si bien los programas que habitualmente se destinan a los menores son de tipo asistencial, el que más recursos gasta (pese a los recortes sufridos) es el programa de asignaciones familiares. Este es un típico esquema de seguro social que recauda un impuesto sobre el salario y paga asignaciones por diversas “cargas de familia”. También se pagan asignaciones diferentes según que los hijos concurran o no al sistema educativo, según el número de hijos y conforme al nivel del salario del jefe de hogar. Por último, la cobertura del programa sólo comprende a los trabajadores asalariados formalizados.

²² Carca y Carrió (1997).

²³ Esta propuesta es promovida en Argentina por la Central de Trabajadores Argentina (CTA), que agrupa al sindicalismo más “progresista”.

De esta manera, el programa de asignaciones familiares actualmente genera varios efectos discriminatorios. Uno, entre asalariados formales y el resto de los trabajadores. Dos, entre los asalariados con hijos y los que no los tienen. Tres, según el número de hijos. Cuatro, entre los menores que concurren a establecimientos educativos y los que no. Quinto, de acuerdo a la remuneración del jefe de hogar, independientemente del número de hijos de la familia. En otras palabras, en la Argentina los menores tienen un diferente “precio” para las políticas sociales, el cual puede llegar a ser cero.

La otra cara del problema es el que opera por los flujos tributarios. Son las señaladas “deducciones” (incluyendo las cargas de familia) que se permiten en el impuesto a las ganancias²⁴ de las personas y que reducen el monto de los ingresos gravados. Todo esto determina que existan fuertes diferencias en la posición “neta” de los contribuyentes según sea la fuente de sus ingresos, las deducciones que pueden realizar y la tasa tributaria correspondiente a su escala de ingresos netos sujetos a impuesto.

En el caso de Argentina, es posible demostrar que una familia de altos ingresos puede pagar parte del servicio doméstico que contrata a terceros con los ahorros resultantes de las deducciones por “cargas de familia” que le permite el impuesto a las ganancias. Mientras tanto, los hijos de las empleadas domésticas no reciben asignaciones y deben trabajar para reemplazar a su madre en el hogar o buscar otros ingresos, al tiempo que sus padres no pueden aprovecharse de las deducciones por cargas de familia.

Estas inconsistencias marcadas para comprender desde el ejemplo de los menores el camino de una reforma en línea con las propuestas previas de construcción de redes de seguridad en el ingreso, son transferibles a otros grupos y otros programas. Dada la implicancia que tendría para las mujeres en relación a las tareas de cuidado, el paso siguiente podría ser un ingreso ciudadano para las personas mayores. El razonamiento es similar y lo que varía es la gradación, la secuencia y la oportunidad en función de las características particulares de cada caso.

7. A modo de cierre y continuación

A lo largo del análisis aquí desarrollado se intentó demostrar que la conquista de los derechos de ciudadanía para las mujeres, así como el efectivo alcance de los mismos, no sólo no están asegurados sino que presentan serias limitaciones.

Un elemento central que define esta situación se vincula con la configuración del mercado de empleo remunerado y la distribución del ingreso, que sufrieron fuertes impactos negativos con la implementación de los planes de ajuste estructural. Así, el escenario post-reforma muestra a sociedades latinoamericanas en las cuales: i) aumenta sostenidamente la participación económica femenina; ii) el desempleo tiene características estructurales; iii) la relación laboral se ha precarizado y es cada vez más inestable, al igual que la protección social; iv) avanzan los arreglos familiares diferentes al hogar nuclear, al a vez que cambian

²⁴ El impuesto a las ganancias es el principal impuesto sobre los ingresos en Argentina (excluyendo los gravámenes sobre el salario). Sin embargo representa menos del 10% de la recaudación tributaria total.

también los patrones reproductivos; v) se consolida un fuerte patrón de concentración del ingreso y la riqueza.

Una de las manifestaciones más explícitas de estos efectos se evidenció en el mercado de empleo remunerado. La observación particular del caso argentino permitió reconocer el incremento marcado de la vulnerabilidad laboral que conlleva diferentes niveles de inseguridad socioeconómica. Quedó claro también que esta vulnerabilidad creciente ha afectado de manera relativamente más profunda a las mujeres que a los varones. Esta situación se suma a la tensión que permanece entre el trabajo “productivo” remunerado y el trabajo “reproductivo” no remunerado.

A su tiempo esta división sexual del trabajo evidenciada tanto en la experiencia genéricamente diferenciada en relación con las reponsabilidades domésticas, así como en las distintas situaciones de segregación en el mercado de empleo remunerado, implica situaciones de inequidades virtualmente legitimadas, que requieren para su tratamiento nuevos conceptos como el planteado en este trabajo de ciudadanía diferenciada. En la manera de avanzar en esta dirección es que cobran relevancia propuestas como las del ingreso ciudadano.

No hay forma de luchar efectivamente contra la discriminación si no se construyen redes de seguridad social universales que tengan sus impactos más potentes sobre los grupos sociales menos autónomos. Entre otras cosas, esto se lograría incluyendo a las mujeres en arreglos institucionales que den cuenta de los problemas de inseguridad social y precariedad laboral que afectan a la mayor parte de la población. La salida no está en acciones aisladas que busquen alivios transitorios de daños que son irreparables sino en políticas estables que generen las condiciones necesarias para que las personas no transiten trayectorias que las lleven a la marginación y exclusión. Estas redes deberían funcionar de forma permanente y garantizarse desde el nacimiento de cada ciudadano/a.

En otros términos, se debe tratar que no se sigan aplicando políticas que refuercen mecanismos que consideran al trabajo femenino como estrategia de supervivencia, sino que se promueva el mismo como desarrollo de capacidades y de participación ciudadana.

Las amplias y variadas expresiones de precariedad laboral y exclusión social que se verifican en América Latina, alertan sobre las tendencias a una mayor incertidumbre que tienen los ciudadanos/as con respecto a sus *oportunidades de vida*, como también un alto riesgo de verse involucrados en trayectorias que deriven en una situación de pobreza y marginalidad social. Esto implica en la práctica la incapacidad de ejercer derechos sociales básicos.

Una vez definido como *problema* la escasa realización de los Derechos Sociales, resulta más fácil encontrar cursos de acción. Esto es, no se debe confundir la falta de aplicación o ausencia de vías de implementación con el problema mismo, ya que de este modo no se construye ninguna definición y mucho menos una solución, pasándose a construir un falso problema. Esta falta de claridad en conceptualizar a los problemas es lo que ha generado innumerables círculos viciosos que impiden articular políticas integrales de seguridad social y efectivizar los Derechos Sociales. Se trata, entonces, de abrir nuevos espacios que

amplíen los márgenes de actuación de las políticas públicas, y que a su vez, impliquen cambios graduales en la nueva estructura del Estado pos-reforma, pero que establezcan una clara reversión de las tendencias, en dirección a la consideración de las diferencias de género y la ampliación de las oportunidades de vida de las mujeres.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABRAMOVAY, M.; ANDRADE, C.; WAISELFISZ, J. (1998) *Bolsa Escola. Melhoria Educacional e Reducao da Pobreza*. Brasilia: ediciones Unesco.

ABRAMO, L.; VALENZUELA, M. POLLACK, M. (2000) *Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos cinco años después de Beijing*. Lima: OIT.

BARBEITO, A; LO VUOLO, R. (1996) “Por qué comenzar con un ingreso ciudadano para los menores en América Latina?” Buenos Aires: Ciepp.

CACCIA BAVA, S. (org) (1998) *Programas de Renda Minima no Brasil*. Sao Paulo: Polis.

CARCA, E.; CARRIO, E. (1997) “Proyecto de ley de creación de un fondo de Ingreso Ciudadano a la Niñez (FINCINI)”. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

CASTEL, R. (1995) *Les metamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard.

CÓRDOBA, C. (1998) “La ‘nueva cuestión social’, cuestión de género?” En: ADEUEM. *Relaciones de género y exclusión en la Argentina de los 90: el orden del desorden y el desorden del orden?* Buenos Aires: Espacio Editorial.

CEPAL (1999) *Panorama Social de América Latina 1998*. Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (1994) “El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo”. Santiago de Chile: Cuadernos de CEPAL 73.

FOLBRE, N. (2001) *The invisible Heart. Economics and Family Values*. New York: The New York Press.

FRASER, N. (1997) *Justice Interruptus: Critical reflections on the “Postsocialist” condition*. Londres: Routledge.

GALVEZ, T. (2000). “Aspectos económicos de la equidad de género”. Mimeo

GARGARELLA; R. (1999) *Las teorías de la Justicia después de Rawls*. Buenos Aires: Paidós.

GARGARELLA, R. (1995) El ingreso ciudadano como política igualitaria. En: LO VUOLO, R. (comp). *Contra la Exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.

LAVINAS, L.; VARSANO, R. (1997) "Programas de Garantía de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate a Pobreza". Rio de Janeiro: IPEA, Textos para Discussão Nro. 534.

MARQUES PEREIRA, J. (1996) "Ajuste, régimen político y regulación económica. Una comparación entre Brasil y México". En: Peñalva y Rofman (comp.) *Desempleo Estructural, Pobreza y Precariedad*. Buenos Aires: Nueva Visión.

MARTÍNEZ, R. (1999) *Estructura social y estratificación. Reflexiones sobre las desigualdades sociales*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

MOUFFE, CH. (1999) *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical*. Barcelona, Buenos Aires, México: Ed. Paidós.

NUSSBAUM, M. Y SEN, A. (1996) *La Calidad de Vida*. México: Fondo de Cultura Económica.

O'DONNELL, G. (1992): "Delegative Democracy". The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper # 172, March.

PAUTASSI, L. (2000) "Igualdad de Derechos y desigualdad de oportunidades: Ciudadanía, Derechos Sociales y Género en América Latina", En Herrera, G. (comp.) *Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre Feminismo y Derecho*. Quito: FLACSO-CONAMU, Agora.

PATEMAN, C. (1989) *The Disorder of Women*. Cambridge: Polity Press.

PHILLIPS, A. (1996) *Género y Teoría Democrática*. México: UNAM.

RAVENTOS, D. (1999) *El derecho a la existencia: la propuesta del subsidio universal garantizado*. Barcelona: Ariel.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2001) "Inseguridad socio-económica en Argentina: una aproximación de género a la zona de vulnerabilidad laboral". Trabajo presentado en el Seminario "*Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socioeconómica*". Buenos Aires: DSE - CIEPP - CEPED.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2000) "Empleo femenino remunerado y trabajo doméstico en tiempos de precarización laboral". Trabajo presentado en el III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo "*El trabajo en los umbrales del siglo XXI*". Buenos Aires: ALAST.

ROSALES, J. y RUBIO CARRACEDO, J. (1996) "Hacia una ciudadanía compleja: Comunidad Política, Identidades Colectivas y los límites de la integración" En: *Archiv für Rechts und Sozialphilosophie*, Vol 82/96: 508- 524.

ROSANVALLON, P. (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

SEN, A. (1996) "Compromiso social y democracia: las demandas de equidad y el conservadurismo financiero", en BAKER, P. (comp) *Vivir como iguales. Apología de la justicia social*. Barcelona, Buenos Aires, Mexico: Paidós Studio.

SEN, A (1985) *Commodities and Capabilities*. Amsterdam y New York: Elseiver Publishers.

SILTANEN, J. (1994) *Locating Gender: Occupational segregation, wages and domestic responsibilities*. Londres: UCL Press.

YOUNG, I. (1990) "Polity and Group Difference: a critique of the Ideal of Universal Citizenship". En: Sunstein, C. (Ed.) *Feminism & Political Theory*. Chicago: The Chicago University Press.