CONCLUSIONES

LA APERTURA DE LOS PAÍSES en desarrollo se dio en condiciones diferentes a la realizada por los países industrializados luego de la Segunda Guerra Mundial, que desarrollaron la seguridad social y aplicaron políticas industriales y de estabilización. La nueva inserción internacional se caracterizó por la reducción de costos laborales, la flexibilización del mercado laboral y la búsqueda de equilibrios fiscales. La privatización de los sistemas de seguridad social y de los servicios públicos, el debilitamiento de las organizaciones laborales y la disminución del grado de influencia de la política económica interna para enfrentar shocks externos determinaron un mayor nivel de inseguridad económica, especialmente en las clases medias y los grupos más vulnerables.

La competitividad basada en el desarrollo tecnológico se logró sólo en los países industrializados, donde se concentran la investigación y el cambio tecnológico, así como en las ramas más productivas y dinámicas. Esta situación tiende a agravarse en la medida en que estos países siguen presionando en las negociaciones por normas de protección a la propiedad intelectual.

En este contexto, la desigualdad internacional, medida por la dispersión del ingreso por habitante en los distintos países del mundo, aumentó; el crecimiento económico se mantuvo por debajo de los promedios de las décadas anteriores y la pobreza se profundizó.

Paraguay no ha estado al margen de los cambios a nivel mundial. En el ámbito político-social, es signatario de los principales compromi-

sos mundiales, desde la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 hasta los de la última década del siglo XX, como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Cumbre de la Tierra (1992), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994), la Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), la Cumbre sobre el Desarrollo Social (1995), la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos "HABITAT II" (1996), la Convención de los Derechos del Niño, el Foro Mundial sobre la Educación (2000), la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002) y la Declaración del Milenio (2000).

A raíz de estos compromisos, el país modificó su marco jurídico e institucional, lo cual incluyó reformar la misma Constitución (1992) y numerosas leyes y normativas. Diversas instituciones fueron creadas (las secretarías de la Mujer, de la Niñez y Adolescencia y del Medio Ambiente) y se diseñaron numerosas políticas, planes y proyectos (Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, Reforma Educativa, Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad) tendientes a lograr los objetivos comprometidos.

En el ámbito económico también se produjeron cambios. La liberalización económica fue rápida y amplia, con una automática repercusión en los indicadores del sector externo. El modelo agroexportador se consolidó, generando una importante heterogeneidad productiva, dada por la coexistencia de sectores altamente competitivos frente a otros que no lograron enfrentar las exigencias en los precios y calidad de la demanda externa.

Paraguay, además de incorporarse a la economía mundial en el marco de las asimetrías mencionadas anteriormente, lo hizo sin una estrategia nacional de largo alcance que permitiera construir un escenario más optimista al respecto, vinculando la integración económica con los objetivos nacionales. La combinación de un proceso mundial sumamente dinámico pero desigual con la incapacidad nacional para crear condiciones mínimas para la competitividad y establecer políticas compensatorias para quienes sienten la adversidad de la internacionalización económica confirma la hipótesis de quienes opinan que esta no genera beneficios para todos y todas.

Otras experiencias actuales, como las asiáticas, muestran que el nexo positivo entre apertura económica y crecimiento económico se logra a partir del papel desempeñado por Estados fuertes que incorporaron el desarrollo tecnológico, la industrialización y la gradualidad de la apertura a sus objetivos de inserción internacional.

Uno de los efectos importantes de este estilo de apertura fue el aumento de la dependencia externa de Paraguay y un creciente desequilibrio de la balanza comercial por el incremento de las importaciones. El

déficit en la balanza de pagos se financió con inversión extranjera directa primero, y luego con préstamos externos, lo que determina actualmente un presupuesto público atado al pago de los compromisos internacionales y la consecuente incapacidad del país para generar el capital físico y humano que requiere una inserción internacional competitiva.

La dependencia externa se tradujo en una gran vulnerabilidad, ya que este es uno de los países más pequeños de la región, es mediterráneo y limita con países grandes que durante la última década sufrieron choques macroeconómicos cuyos efectos se difundieron rápidamente a los países vecinos. La vulnerabilidad no se registra sólo con respecto a la región; las mismas características de su estructura productiva hacen que los vaivenes de la economía mundial repercutan rápidamente en la capacidad competitiva: los cambios en los precios internacionales, en las pautas de consumo mundial y en las normas de comercialización determinan el desempeño económico y social. La ausencia de políticas –estructurales y estabilizadoras– impidió contrarrestar la profundización de las desigualdades ya existentes, creando otras como las locales.

La concentración del progreso técnico a nivel mundial impactó en el país, ubicándolo entre los exportadores de productos derivados del sector primario de bajo dinamismo económico y con escaso valor agregado. Los avances tecnológicos incorporados profundizaron las heterogeneidades regionales y, por esa vía, las sociales y económicas.

La liberalización económica afectó particularmente al sector agrícola productor de soja, algodón, carne y madera, generando en algunos casos "ganadores" (soja, carne, madera) y en otros "perdedores" (algodón, producción textil). Los efectos positivos de la apertura se transmitieron al sector comercial y de servicios, ampliando las oportunidades de empleo –aunque precario.

Si bien la crisis económica iniciada en los años ochenta hubiera sido mayor sin el empuje dado por los sectores beneficiados, la apertura probablemente afectó el incremento de la desigualdad económica y la pobreza. La expansión del área sembrada de soja y la paralela disminución del área sembrada de algodón por las pequeñas unidades campesinas contribuyeron a incrementar el empleo no agrícola de las mujeres campesinas para contrarrestar la caída en el nivel de ingreso de estos hogares. La búsqueda de oportunidades laborales impulsó a una parte de estas mujeres a la migración del campo a la ciudad, donde se ubicaron como trabajadoras domésticas o por cuenta propia en el comercio.

De contramano a las políticas incorporadas en el Consenso de Washington, el crecimiento del sector público afectó positivamente a las mujeres –especialmente a las urbanas– en dos sentidos: la cobertura educativa se amplió y hubo un masivo acceso de las mujeres al sistema

educativo, con lo que disminuyó la brecha con los hombres; y, por otra parte, se produjo la apertura de nuevos cargos públicos en las áreas de educación y salud, que beneficiaron particularmente a las mujeres.

El impacto de la liberalización probablemente incidió en el sector terciario al impulsar la expansión de las actividades relacionadas con el comercio exterior: bancarias, financieras, aduaneras, entre otras. Tanto el trabajo en el sector público como en el sector terciario vinculado al sector externo beneficiaron a las mujeres de mayor nivel educativo, quienes son también las de mayor ingreso.

Por lo tanto, es posible señalar que la liberalización también generó "ganadoras" y "perdedoras", pero dado el contexto de desigualdad y exclusión social, así como el patrón de inserción económica basado en actividades agropecuarias no intensivas en mano de obra, el saldo neto parece haber sido negativo, pues las "ganadoras" representan una proporción minoritaria de las mujeres paraguayas y, además, no están entre las pobres. No obstante, el hecho de ser "ganadoras" en términos de ingreso no debe opacar los efectos adversos sobre otros ámbitos de la vida de las mujeres. La entrada al mercado laboral y la obtención de un ingreso pudieron haberse dado en condiciones de precariedad, jornadas de trabajo extensas, disminución del tiempo de ocio o recreación, menor disponibilidad para la participación social y política, incremento de los niveles de violencia intrafamiliar. Si esto es así, el efecto positivo disminuye aún más.

Si bien no existieron políticas de flexibilización laboral, el incumplimiento de las normas y la pasividad del sistema judicial contribuyeron a que de hecho el mercado laboral se haya flexibilizado. Esta situación repercute en particular en las mujeres, pues resulta funcional a las características de su oferta de trabajo: ellas deben combinar trabajo remunerado con familiar, lo que las obliga a incorporarse a ocupaciones que no requieran horario y que tengan relativa facilidad de entrada y salida. Estas ocupaciones, además, están desprotegidas laboralmente por la atomización de las trabajadoras, lo que les impide negociar y acceder a mejores condiciones laborales.

Adicionalmente, su escasa dotación de recursos productivos (tierra, capital financiero, capital humano) determina condiciones laborales de baja productividad, lo que tampoco haría rentable su incorporación al mercado formal que requiere pago de impuestos, seguridad social, etc., por lo que optan por permanecer en el sector informal.

Resulta complejo separar los efectos propios de la liberalización económica de los de otros fenómenos. El proceso de urbanización que en parte pudo ser respuesta a la concentración de la tierra derivada de la expansión de la soja también obedece a otros aspectos, derivados de un mal funcionamiento del mercado de tierras, de la estructura

tributaria y de la distribución clientelista de la tierra por parte del sector público.

La expansión de nuevos valores y expectativas de vida y consumo difundidos por los medios de comunicación pudo haber influido en la migración rural-urbana. El crecimiento de las ciudades demandó la ampliación de los servicios personales, entre los que se encuentra el trabajo doméstico, incrementando la demanda de trabajo femenina.

No obstante, la búsqueda de nuevos horizontes está ciertamente vinculada a la globalización, ya que se difundieron otras formas de vida gracias a la expansión de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Si bien las imágenes que se transmiten acerca de las mujeres continúan teniendo un sesgo sexista, nuevas mujeres aparecen en el imaginario colectivo: independientes, capaces de dirigir solas una familia, con autonomía económica.

Esta compleja relación entre determinantes económicos, sociodemográficos y culturales, junto con el hecho de que la liberalización es un proceso relativamente nuevo en Paraguay, no permite señalar causalidades contundentes. De ahí la importancia de generar nuevas hipótesis e investigaciones tendientes a estudiar con profundidad temas, colectivos de mujeres (urbanas/rurales, trabajadoras formales/informales, jóvenes/adultas/adultas mayores) y regiones particulares.

La heterogeneidad profundizada por la liberalización económica no se reduce a la estructura económica/productiva, sino que trasciende los aspectos económicos para insertarse en las estructuras de género, etarias, étnicas, geográficas, entre otras. Por tanto, estudiar sus efectos requiere una especial atención a la diversidad.

En un contexto como el señalado, las oportunidades de las mujeres, especialmente de las pobres, de disfrutar los beneficios que pudiera ofrecer la liberalización económica dependen tanto de factores de orden nacional como internacional.

En el ámbito nacional, son necesarios cambios sustanciales en el marco institucional que define la estrategia de desarrollo, políticas económicas que garanticen crecimiento económico en un marco de productividad y competitividad sistémica, y políticas sociales que aseguren desarrollo social. Las bases de la integración económica y los objetivos de las políticas no deberían ver la capacidad competitiva sólo en términos de ventajas logradas a partir de la disminución de costos y por esa vía de los precios. La competitividad debe estar dada por las ventajas sistémicas que genera el buen funcionamiento del sistema económico, constituido por la cadena producción-distribución y los subsistemas de transporte, finanzas, salud y educación. La política social no debería ser compensatoria, sino afectar a los factores estructurales que impiden a las personas tener mayores capacidades y convertir esas capacidades en logros valorados por ellas mismas.

La apertura económica exige tener la capacidad necesaria para responder a sus efectos. Los elevados costos de comercialización, el bajo acceso a tecnología, a información de mercado y a los recursos productivos, la debilidad institucional, la inseguridad jurídica y económica y la falta de infraestructura crean obstáculos insalvables para desarrollar las potencialidades de la liberalización. Aún más importante es el desarrollo de las capacidades humanas en materia de salud y educación, que permitan a las personas insertarse en los mercados globales de manera productiva y eficiente, haciendo uso de su libertad de opción. Desde esta perspectiva, la política comercial no puede plantearse de manera aislada de aquella de erradicación de la pobreza y del desarrollo.

Los diagnósticos sobre pobreza y las estrategias para combatirla deben incorporar explícitamente el papel del comercio internacional y de la política comercial como factores determinantes de la pobreza y la desigualdad y como instrumentos para su reducción. A pesar de las teorías y estudios empíricos que muestran la relevancia de la relación –positiva o negativa– entre estas variables, los programas y proyectos que tienen como objetivo a la pobreza no asumen dicha importancia. Gran parte de estos se reducen a distribuir subsidios familiares condicionados a la presencia de niños y niñas en la escuela y el centro de salud.

Un importante obstáculo que debe revertir el Estado paraguayo, dados los hallazgos empíricos en América Latina –incluyendo a Paraguay–, es el que se refiere a la reducción de las desigualdades. Si bien la cobertura educativa se ha ampliado en el nivel básico, quedan pendientes el nivel medio y la formación técnica, así como la calidad en todos los niveles. La distribución de la tierra es una de las más desiguales de la región, así como el acceso a otros recursos: tecnología y créditos. Ninguno de estos temas está siendo abordado seriamente por el Estado. La formación para el trabajo no está en la agenda pública y la política crediticia no llega a los pequeños emprendimientos, ya sean rurales (pequeñas fincas) o urbanos (micro y pequeñas empresas). La política agropecuaria, especialmente la relativa a los subsidios, es una de las que más problemas de corrupción, clientelismo e ineficacia muestra.

El mejoramiento de las capacidades laborales y el acceso a los recursos productivos requieren acciones contundentes. La política social debe ser reformada para introducir cambios estructurales, que incluyan el componente de generación de ingreso como el eje central del combate a la pobreza.

La reciente reforma fiscal no incorporó medidas que contribuyan a la progresividad del sistema. Al contrario, al generalizar el IVA, al no incluir el impuesto a la renta personal y al dejar a las actividades exportadoras libres de gravámenes, mantiene la inequidad tributaria.

No existe una política laboral. La institucionalidad ligada a ella es una de las más débiles del sector público, tanto en materia presupuestaria como en lo relativo a la calidad de sus recursos humanos y capacidad de gestión.

Además de una política económica coherente con los desafíos de la integración económica, se requiere crear puentes con la política social. Hasta ahora, ambas están desvinculadas.

Finalmente, el aspecto más importante para lograr impactos en la reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres es incorporar la mirada de género en las políticas públicas. Si bien existe una Secretaría de la Mujer y un Plan Nacional de Igualdad, la perspectiva de género como criterio de equidad en las políticas públicas no ha podido ser concretizada más que en el discurso y en algunos programas puntuales del ámbito social. Por lo tanto, las políticas sociales y económicas que se implementan corren el riesgo de tener efectos negativos no esperados en las mujeres.

En tal sentido, una evaluación de mayor profundidad sobre el impacto de los fenómenos sociales y económicos en la igualdad de género requiere encuestas de uso del tiempo, instrumento con el que Paraguay no cuenta.

El principal desafío para el país es dotar al proceso de las políticas públicas de una adecuada racionalidad, que incluya la equidad de género como un criterio central, aunado a una reforma del aparato estatal que priorice la gestión por resultados. Estos dos aspectos permitirán que las políticas públicas asuman explícitamente el problema de la desigualdad entre hombres y mujeres y que se garantice que su implementación tenga el impacto planificado.

En el ámbito internacional, serán necesarios cambios radicales en la forma de inserción internacional de los países en desarrollo, actualmente caracterizada por la asimetría en la distribución del progreso técnico, la vulnerabilidad de estos países a los choques externos, la inmovilidad de los recursos productivos y el proteccionismo de los países industrializados a sus mercados internos.

Las preocupaciones de los países ricos centradas en la aplicación de normas para las inversiones, los servicios y la propiedad intelectual deben dar paso a la preocupación por la caída de los precios internacionales de productos básicos y por la competencia desleal que generan el proteccionismo y los subsidios agrícolas en esos países. Las negociaciones deben, por otro lado, incorporar aspectos relativos a una política industrial y tecnológica que garantice el acceso a la tecnología por parte de los países en desarrollo, la liberalización de los mercados laborales que permita una mayor movilidad de la mano de obra, y la seguridad alimentaria y económica de los/as pobres. Los acuerdos sobre

agricultura, derechos de propiedad intelectual y medidas en materia de inversiones relacionados con el comercio deben poner al comercio internacional como un motor de desarrollo de estos países y no como un fin en sí mismo.

Mientras los países en desarrollo no puedan acceder a tecnologías adecuadas y a bajo costo, disminuir la vulnerabilidad que generan los flujos internacionales de bienes, servicios y capitales, proteger su herencia cultural y su patrimonio natural y consolidar un marco jurídico e institucional capaz de crear las condiciones necesarias para una inserción internacional en igualdad de condiciones, el resultado del proceso de globalización seguirá siendo el de generar pocos "ganadores" y muchos "perdedores" a corto y largo plazo.

Además de las transformaciones estructurales que deben generarse en el debate sobre estos temas, es central que la agenda del comercio internacional avance en la incorporación de temas no comerciales como las migraciones, los derechos humanos, la pobreza y la autonomía de los países en la definición de sus estrategias, ya que son cuestiones profundamente vinculadas con los actuales patrones de relacionamiento económico internacional.

Todo esto en el marco de la equidad de género, lo que implica la eliminación de los sesgos de género en el mercado de trabajo que dan como resultado discriminación salarial y segregación ocupacional; la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos productivos como capital humano, tierra, créditos y tecnología; y la capacidad de decisión sobre aspectos fundamentales como el derecho sobre el propio cuerpo y la opción de trabajar.

La cooperación internacional, los canjes de deuda, la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) y los mecanismos para el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Declaración del Milenio, especialmente del Objetivo 8, no son neutrales al género y, dada la experiencia negativa sobre las mujeres de políticas pasadas, es fundamental que en ellos se incorpore como criterio de planificación y evaluación la igualdad de género.

Debe considerarse, asimismo, la importancia de incluir en las discusiones una "cláusula social" relativa al género. El tratado del MERCOSUR tiene experiencias positivas en tal sentido, al incorporar una cláusula política en su carta de 1996 (luego de un intento de golpe de Estado en Paraguay). Dicha cláusula excluye del tratado a cualquier país que "abandonara el pleno ejercicio de las instituciones republicanas".

Se han dado algunos pasos al respecto: en 1995 se formó el Foro de Mujeres del MERCOSUR y en 1998 se creó la Reunión Especializada de Mujeres, dependencia que tiene por objetivo asesorar en cuestiones de género a las instancias superiores. Estas iniciativas no han tenido incidencia

ni en las negociaciones ni en la creación de mecanismos que aseguren la igualdad de género en la región, por lo que es necesario impulsar el debate sobre los aspectos sociales y culturales de la integración económica, en particular en lo que hace a la relación entre hombres y mujeres.

En definitiva, analizar el proceso de globalización desde una mirada de género implica incorporar sistémicamente las relaciones internacionales en el marco del desarrollo humano, superando los enfoques que reducen el análisis a la relación apertura externa-crecimiento económico y desde una supuesta neutralidad de género.

Las políticas, nacionales e internacionales, deben considerar explícitamente la posición que ocupan las mujeres en el mercado laboral, las responsabilidades que asumen en el hogar y el impacto desigual entre hombres y mujeres. Esto implica el análisis desagregado por género de la información demográfica, económica, financiera, de los presupuestos públicos y de los indicadores de resultado. El análisis de esta información debe ser realizado desde una perspectiva de género. No basta sólo con saber cuántas mujeres acceden a la tierra, al microcrédito, a los servicios de salud y educación. También es necesario conocer en qué medida son capaces de salir adelante con los medios de que disponen y cuáles son los obstáculos que tuvieron que superar y los costos asumidos, económicos y no económicos, para conseguir esos resultados.

En Paraguay, dada la experiencia actual, la política social –particularmente la educativa y la de erradicación de la pobreza– debe incorporar la perspectiva de género, que además del diseño tenga en cuenta también la implementación y evaluación. En las políticas macroeconómicas, la categoría género está totalmente ausente, por lo que el esfuerzo debe iniciarse en el diseño de las mismas. Las políticas comerciales, las reformas fiscales, el financiamiento del presupuesto público, la movilización de los recursos internacionales no han considerado las necesidades ni analizado su efecto diferenciado sobre las mujeres.

Los desafíos para la investigación en Paraguay son innumerables, ya que no hay hasta el momento avances al respecto. Los trabajos siguientes deben profundizar el análisis del impacto de la liberalización en ramas productivas y sectores de mujeres particulares, ya que se observan diferencias importantes al respecto. Igualmente es necesario entender no sólo los efectos en el mercado laboral, en los ingresos o en el nivel de pobreza, sino también en la distribución del tiempo y de otros recursos al interior del hogar, por lo que el país debería contar con encuestas de uso del tiempo, actualmente inexistentes.

Metodológicamente, un método cuantitativo como el utilizado en este trabajo permite analizar algunos efectos, dejando de lado otros, como por ejemplo aquellos relacionados con la mayor capacidad de decisión, el desarraigo, las rupturas familiares y la violencia intrafamiliar

que pudieran haberse generado a partir de las políticas económicas. Los estudios de caso podrían constituir una herramienta válida para captar procesos iniciados en el corto plazo, como la instalación de las maquilas en Paraguay.

A partir de este trabajo, se espera contribuir al debate de género en Paraguay sobre los aspectos relativos al desempeño económico y a las políticas económicas y las mujeres, incorporando al análisis esta nueva temática. También es necesario el análisis contrario, es decir, de qué manera los sesgos de género en la economía impiden el desarrollo humano en Paraguay.