

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



GENERAL

E/CEPAL/CRM/R.1/2  
31 de enero de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en  
el Desarrollo Económico y Social de América Latina (CRM)

Grupo de Expertos Gubernamentales para evaluar la ejecución  
del Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer  
en el Desarrollo Económico y Social de América Latina

Quito, Ecuador, 8 y 9 de marzo de 1979

LA SITUACION DE LA MUJER EN AMERICA LATINA EN RELACION  
CON EL CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE ACCION REGIONAL



INDICE

	<u>Página</u>
<u>Introducción</u> .....	1
I. EL MARCO CONCEPTUAL PARA DIAGNOSTICOS Y ACCIONES .....	5
II. SITUACION DE LA MUJER: TENDENCIAS POR SECTORES .....	11
A. Educación .....	11
B. Empleo .....	15
C. Salud .....	21
D. Vivienda .....	22
E. Participación social .....	25
F. Legislación y Mecanismos Administrativos .....	26
III. LOS TIPOS DE FAMILIA Y LA SITUACION DE LA MUJER Y LA NIÑEZ .....	28
IV. LOS AGENTES .....	33
V. LINEAMIENTOS DE POLITICA .....	35



## Introducción

1. La Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, celebrada en México en 1975, aprobó el Plan de acción mundial que, en su párrafo 217, expresa que "a nivel regional, las comisiones regionales deberían asumir la responsabilidad de observar el progreso hacia una mayor y más eficaz participación de la mujer en todos los aspectos de los esfuerzos del desarrollo".1/
2. Por su parte, la Asamblea General decidió "convocar en 1980, a mediados del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, una conferencia mundial de todos los Estados para examinar y evaluar los progresos hechos en la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer".2/
3. El Consejo Económico y Social recomendó incluir como temas sustantivos del programa de la Conferencia Mundial que ha de celebrarse en 1980, un examen y evaluación de los progresos realizados en el logro de los objetivos del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz; formular un Programa de acción para la segunda mitad del Decenio; incluir como subtema "Empleo, salud y educación".3/
4. El Plan de acción mundial en su párrafo 46, establece que hacia fines del primer período quinquenal (1975-1980), debería considerarse como mínimo el logro de progresos en aspectos tales como alfabetización, enseñanza primaria obligatoria, formación técnica y profesional coeducacional, igualdad de acceso a todos los niveles de enseñanza, empleo, servicios de infraestructura, remuneraciones, valoración económica del trabajo de la mujer, voto, elegibilidad, participación en puestos directivos, etc.
5. De acuerdo a lo resuelto por la CEPAL en su decimoséptimo período de sesiones (Guatemala, 1977), se realizó la Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, (La Habana, 13 al 17 de junio de 1977) que aprobó el Plan de Acción Regional

---

1/ Informe de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.76.IV.1, p. 47.

2/ Asamblea General, resolución 3520 (XXX), párrafo 20.

3/ ECOSOC, resoluciones 1978/30, 31, 32 y 33.

sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina. Este Plan recibió aprobación definitiva en la undécima reunión extraordinaria del Comité Plenario de la CEPAL (Nueva York, 21 de noviembre de 1977), y dispone "evaluar periódicamente la condición de la mujer rural y urbana en los aspectos jurídicos, económico, político, social y cultural en los distintos países del área, según los objetivos y prioridades establecidos en este Plan de Acción Regional. Esto deberá hacerse dentro de un enfoque interdisciplinario y multisectorial que permita evaluar la situación y las tendencias actuales".4/

6. La Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, en su segunda reunión, (México, 28 al 29 de setiembre de 1978) resolvió recomendar que la Conferencia Regional incorporara a su temario la "evaluación de los progresos alcanzados en el cumplimiento del Plan de Acción Regional, incluyendo recomendaciones con vistas a la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, 1980, y el análisis de la situación de la niñez y la juventud en relación con la mujer y la familia".5/

7. En relación con los mandatos hasta aquí indicados, debe tenerse presente que la Conferencia sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, celebrada en La Habana, resolvió recomendar a la CEPAL que reuniera un grupo de expertos gubernamentales que evaluara la ejecución del Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo y llevara dicha evaluación a la Mesa Directiva para su conocimiento, estudio y opinión, antes de la convocatoria de la Segunda Conferencia Regional.5/

8. En su primera reunión, la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, (Kingston, Jamaica, 14 al 15 de febrero de 1978)

---

4/ Documento E/CEPAL/1042/Rev.1, párrafo 88, 5) i).

5/ Informe de la Segunda reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, E/CEPAL/MDM/2/Rev.1, párrafo 16, 4) a).

resolvió enviar a los gobiernos un cuestionario a fin de obtener información sobre la marcha de los progresos en la aplicación del Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina. Este cuestionario debería ser enviado por la secretaría a la mayor brevedad, solicitando a los gobiernos que respondan a más tardar, a fines de julio de 1978<sup>6/</sup>. En cumplimiento de este mandato la secretaría envió a todos los gobiernos un cuestionario acerca de la puesta en marcha del Plan de Acción Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina. Este fue respondido por los gobiernos de Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, Perú y Suriname.

9. La evaluación se enmarca en los mandatos ya mencionados y se inserta en el proceso de evaluación regional y mundial de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que está en curso. Por tratarse de un primer ejercicio se consideraron diversas opciones para su ejecución; la seleccionada tiene las características siguientes:

a) Toma como marco de referencia global las tendencias del desarrollo económico y social de la región, tal como han sido constatadas en las sucesivas evaluaciones realizadas por la CEPAL en el marco de la EID;

b) Establece la situación de la mujer en la región y las tendencias predominantes en determinados sectores, tomando como guía los objetivos y las acciones propuestas en el Plan de Acción Regional y en el Plan de Acción Mundial. Dado el período de tiempo relativamente corto transcurrido desde la aprobación del primero y las características de la información disponible, se ha preferido en vez de proponer diagnósticos detallados y exhaustivos, destacar algunos problemas centrales.

c) Presta especial atención a la necesidad de profundizar los aspectos conceptuales. De este modo se intenta hacer posible su incorporación en los planes y programas de desarrollo y en los análisis sectoriales, de modo que

---

6/ Informe de la primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, E/CEPAL/MDM/1, párrafo 9, 6) d).

los mecanismos para la integración de la mujer en el desarrollo constituyan parte integral de la Estrategia Internacional de Desarrollo en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en observancia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, y para que contribuyan eficazmente en su adaptación a los principios y postulados del Nuevo Orden Económico Internacional".<sup>7/</sup>

10. Cabe destacar que, para la elaboración de este documento, la Secretaría de la CEPAL ha contado con la cooperación de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas.

---

<sup>7/</sup> Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, párrafo 12.

## I. EL MARCO CONCEPTUAL PARA DIAGNOSTICOS Y ACCIONES

11. Todavía resulta difícil incluir el problema de la situación de la mujer dentro del marco de las estrategias y programas globales, regionales o nacionales de desarrollo. Las dificultades son de diverso origen. Algunas son de carácter general, como el papel real de la planificación en sociedades estructuradas según las reglas del mercado, las presiones provenientes de distintos sectores sociales, la estructura de los organismos de planificación y de formulación de políticas y el lugar que ocupan en el aparato administrativo, la escasez de recursos financieros y humanos, etc. Otras provienen de la naturaleza de los criterios utilizados en la planificación y en la elaboración de estrategias y programas de desarrollo social: suele establecerse una separación entre lo económico y lo social, considerados como compartimientos estancos, o suponer la existencia de individuos promedio. Otras, por último, provienen de la forma en que se conceptualiza el problema de la mujer, es decir, del conjunto de ideas, relaciones y supuestos a los que se hace referencia, y que se aplican para caracterizar, describir o explicar su situación o para proponer acciones que incidan en ella.

12. Las propuestas de marcos conceptuales globales para dar cuenta de la situación de la mujer sugieren que la mayor parte de las dificultades se concentran en tres áreas:

- a) el tipo de agrupamiento social que constituyen las mujeres.
- b) la relación estructural entre el trabajo doméstico, predominantemente a cargo de las mujeres, y el sistema socioeconómico;
- c) la naturaleza de los estereotipos sexuales.

13. Es frecuente que en un mismo contexto, e indistintamente, se haga referencia a las mujeres como si fueran una casta, un estrato, una clase, un estamento, un sector, o un grupo. Sin embargo, cada uno de esos términos alude a realidades psicológicas, sociales y culturales distintas y, en consecuencia, delimitan campos diferentes de conocimientos a los que correspondería recurrir en el momento de realizar diagnósticos o proponer acciones que apunten a grupos focales de naturaleza muy diversa.

14. Las mujeres (o los hombres) no son un grupo, un sector, una casta, un estamento, una clase ni un estrato, pero pertenecen a alguno de esos agrupamientos en la sociedad en que viven. Su situación no puede ser comprendida al margen de éstos, ya que sólo ellos permiten establecer una conexión entre dicha situación y el desarrollo histórico de la sociedad. Por un lado, el papel asignado a las mujeres varía en los distintos estratos socioeconómicos. Por otro lado, dicho papel tiene elementos comunes construidos sobre la base del hecho biológico, pero que, como todo papel social, trascienden lo biosexual. Consisten en la vinculación de la mujer con la maternidad real o potencial y con la reproducción biológica o social de los individuos. Estos elementos comunes y la manera en que son especificados por los distintos estratos socioeconómicos permiten definir ciertos agrupamientos de individuos a los cuales, a partir del hecho biológico del sexo, se les adjudican ciertos papeles sociales según el estrato socioeconómico al que pertenecen.

15. Desde otro punto de vista, las mujeres constituyen una categoría nominal, en cuanto conjunto de individuos definidos por el hecho biológico de tener el mismo sexo. La característica compartida permite ubicar a dicha categoría nominal en una serie de variables (educación, ingreso, ocupación, etc.), y compararla con otra categoría nominal (en este caso, los hombres), en las mismas variables, con lo cual se puede llegar a conclusiones acerca de la discriminación de oportunidades o del acceso a ciertos bienes y servicios. Si la categoría nominal se divide considerando zonas de residencia o grupos de edad, se enriquece con nuevos contenidos. Aun en este caso se postula que todas las mujeres incluidas en la categoría nominal así especificada comparten la misma situación social, aunque se ha demostrado que eso es incorrecto.

16. De lo expuesto puede desprenderse que, dentro de un contexto social de discriminación sexual, la situación de la mujer da lugar a dos tipos de problemas:

a) aquellos que son comunes a todos los individuos (hombres o mujeres) pertenecientes a un determinado estrato socioeconómico (vivienda, empleo, educación, ingreso, salud, etc.):

/b) aquellos

b) aquellos que son propios de las mujeres y que provienen del papel social que se adjudica a las mujeres en el estrato socioeconómico al que pertenecen.

17. Hay consenso en que para incidir en la situación de las mujeres es necesario tener en cuenta su relación con el trabajo doméstico destinado a reproducir a los individuos tanto en ciclos cotidianos como generacionales. Sin embargo, en la medida en que no se ha determinado cuáles son los nexos estructurales entre dicho tipo de trabajo y el sistema socioeconómico, tampoco se ha podido establecer la situación de la mujer en la estructura social.

18. Todo sistema socioeconómico produce y reproduce a los individuos en ciclos cotidianos y en ciclos generacionales. La economía tiende a incluir este hecho como retribución al factor trabajo o como capital humano, sin considerar las modalidades de dichos procesos de producción y reproducción de individuos y su significado para el sistema económico como un todo. Así, por ejemplo, en los análisis económicos, el precio del trabajo se define por el valor de los medios de vida considerados necesarios para el sustento del obrero medio y, por lo general, se descarta el costo del desarrollo de la fuerza de trabajo y el costo de reproducción de la familia del trabajador. Como resultado, se incluye el valor de los bienes adquiridos en el mercado y se excluyen tanto aquellos producidos por la misma unidad familiar como el trabajo necesario para su reproducción. De tal manera, se disminuye el precio del trabajo y se aumenta el excedente producido por el sistema económico.

19. El trabajo doméstico realizado en la unidad familiar, por lo tanto, es trabajo desde varios puntos de vista: a) produce bienes y servicios destinado al consumo de los miembros de la familia; b) reproduce total o parcialmente, día tras día y generación tras generación, a los individuos, sin los cuales el sistema socioeconómico no funcionaría, c) en muchos casos (los de pequeños productores agropecuarios, trabajadores por cuenta propia, artesanos) produce además bienes para el mercado o realiza tareas vinculadas a su producción.

20. La sociedad adjudica la responsabilidad de la reproducción cotidiana y generacional a las comunidades domésticas o unidades familiares, quienes la cumplen realizando internamente las actividades pertinentes u obteniendo bienes y servicios de otras unidades, sean éstas familias, unidades

/económicas privadas

económicas privadas o entidades estatales. En todo caso, la responsabilidad deja de ser de la sociedad y pasa a ser un problema que debe solucionar cada una de las unidades domésticas. Desde este punto de vista, éstas no son exclusivamente unidades de consumidores: su consumo tiene lugar en función de la producción y reproducción de los individuos.

21. Las normas de distribución vigentes en cada sociedad adjudican a las unidades familiares de los distintos estratos socioeconómicos la cantidad y calidad de bienes y servicios de que dispondrán para cumplir con su responsabilidad. De allí que los individuos pertenecientes a diferentes estratos socioeconómicos tengan acceso a los bienes y servicios necesarios para su reproducción con notorias diferencias en cuanto a su cantidad y calidad, así como también respecto a la unidad en que han sido producidos. Mientras mayor sea el grado de desarrollo económico de una sociedad y más alto el estrato socioeconómico al que pertenece la unidad familiar, mayor será la proporción en que los bienes y servicios utilizados en la reproducción cotidiana y generacional de los individuos se adquirirán de otras unidades económicas, privadas o estatales.

22. El monto del ingreso familiar, el hecho que sea monetario o en especie, las fuentes de donde se obtiene, los aportes de distintos miembros de las familias para obtenerlo y las unidades donde han sido producidos los bienes y servicios forman parte de las estrategias de vida de las unidades familiares. Junto con ellos cabe citar hechos tales como las migraciones, la incorporación temprana de los niños al trabajo, el trabajo remunerado de las mujeres, las familias con jefatura femenina, el número de hijos, etc.

23. Se ha dicho que las unidades familiares de los distintos estratos socioeconómicos tienen un acceso muy diferente a bienes y servicios, tanto en lo que se refiere a la cantidad y calidad de éstos como a la unidad en que se producen. Para el sistema económico, esto tiene como consecuencia que la demanda efectiva agregada de las unidades familiares de los distintos estratos tiene una orientación y un peso específico muy distintos, tanto en el caso de bienes y servicios de uso diario (alimentos, combustibles, etc.), como en el de los de mayor duración (electrodomésticos, utensilios, etc.), o de las inversiones de infraestructura (vivienda, mobiliario, agua, alcantarillado, etc.).

24. El trabajo doméstico reproductivo es predominantemente femenino y tiene las siguientes características: se ejecuta aisladamente; es casi totalmente manual; exige realizar actividades muy diferentes; es, por lo general, de baja calificación; es gratuito o mal remunerado. Dado que son las mujeres las que manejan la unidad productiva constituida por la familia, son ellas las que procuran maximizar los resultados de su gestión en relación con los recursos de que disponen. Es lógico, así, que la publicidad de los bienes y servicios destinados al consumo familiar se dirija a las mujeres, y que éstas tiendan a oponerse a movimientos sociales que parezcan amenazar las condiciones del trabajo que tienen a su cargo. Pero también es lógico que a ellas, como personas y como formadoras de generaciones, como grupo focal y como grupo estratégico de políticas, se les brinde un fuerte apoyo de parte de la sociedad.

25. Los estereotipos sexuales son el conjunto de pautas, valores, creencias, imágenes, símbolos, que sirven de apoyo a actitudes, conductas y otros rasgos de personalidad mediante los cuales se definen actividades consideradas propias o adecuadas para uno u otro sexo. El papel femenino y el papel masculino están en relación recíproca, por lo que, de haber algo problemático en la definición de uno de ellos, hay algo problemático en la definición de ambos.

26. Los estereotipos sexuales mediante los cuales se definen lo femenino y lo masculino son moldes inconscientes, matrices elementales que se transmiten, adquieren y aplican también inconscientemente y que configuran toda la experiencia posterior. Los individuos de uno y otro sexo los interiorizan y los aplican en cada una de sus actividades. Esto mismo les confiere aquella permanencia que los hace sobrevivir - aunque sea con otras manifestaciones - en las más variadas circunstancias e incluso ante cambios sociales; a su vez, esto hace problemática su relación con el desarrollo. En efecto, en los países industrializados las mujeres tienen mayor participación en actividades económicas remuneradas, pero siguen desempeñándose en sectores "femeninos", con menos salario y cargos de menor importancia, tanto en países industrializados capitalistas como socialistas.

27. La discriminación basada en los estereotipos sexuales se manifiesta en distintas esferas (empleo, educación, desarrollo personal, etc.) y los contenidos varían según el estrato socioeconómico de que se trate. En consecuencia, las condiciones materiales y la asignación de papeles sociales concretos refuerzan, mantienen y reproducen los estereotipos sexuales, pero no constituyen su origen. La tradición, la cultura, las normas, la publicidad, la radio, la prensa, la televisión, son mecanismos y medios que actúan para mantener o acentuar las situaciones definidas según los estereotipos; sin embargo, las causas de éstos no han sido establecidas plenamente, y sólo queda operar sobre sus contenidos y sus consecuencias. Se abre así un amplio campo para el desarrollo de acciones orientadas a tomar conciencia de la falta de base real para muchos componentes normativos de los papeles femeninos y masculinos, y a eliminar las discriminaciones a que ellos dan origen.

28. En síntesis, el marco conceptual mínimo para la formulación de diagnósticos y el diseño de políticas debe tener en cuenta que, según el estilo y el nivel de desarrollo de una sociedad, se produce una división social del trabajo (que incluye una división sexual del trabajo) a partir de la cual se configuran distintos estratos socioeconómicos. Las unidades familiares pertenecientes a estos distintos estratos ponen en práctica estrategias diferentes de vida; ellas tienen entre sus componentes principales la organización y asignación del trabajo destinado a la reproducción de los individuos, tanto en un ciclo cotidiano como generacional. La situación de las mujeres, como categoría nominal y como agrupamiento se define en relación con todos esos hechos.

## II. SITUACION DE LA MUJER: TENDENCIAS POR SECTORES

### A. Educación

29. Al decir que "la educación es un factor esencial para el desarrollo económico y social de los pueblos y un derecho básico del hombre como ser social",<sup>8/</sup> el Plan de Acción Regional le reconoce una doble función. Por un lado, la de factor esencial para el desarrollo del ser humano; por otro, la de factor de la formación de recursos humanos calificados para realizar tareas productivas.

30. Por ello, y tras comprobar que la desigualdad en la educación afecta negativamente a las mujeres, el Plan propone una serie de acciones. Entre ellas se destacan la erradicación del analfabetismo, una mayor incorporación de la mujer a la enseñanza secundaria y superior, el establecimiento de la coeducación y la modificación de la imagen de la mujer.

31. Durante el período 1960-1970, los sistemas educacionales de la región en su conjunto presentan algunas de las características siguientes:

a) Alta tasa de crecimiento, que se refleja en la disminución del analfabetismo de la población de 15 años y más (de 42% en 1950 a 34% en 1960, y a 24% en 1970), y en la cobertura de la población en edad escolar.

b) Mayor flexibilidad ante la demanda social, en comparación con otros sectores;

c) Tendencia a la apertura, que sin embargo mantiene en general los rasgos elitistas y excluyentes de la educación, ya que las matrículas en educación media y superior crecen a ritmo elevado mientras una parte considerable de la población de diez años y más continúa siendo analfabeta.

32. En lo que respecta al analfabetismo, la situación relativa de cada uno de los países de la región respecto de los demás se ha mantenido entre 1960 y 1970 en lo que se refiere al porcentaje de analfabetismo y en especial al de analfabetismo femenino. En un extremo hay países que tienen entre 5% y 12% de mujeres analfabetas. En el otro extremo, hay países en que estas mujeres son más

---

<sup>8/</sup> Plan de Acción Regional, párrafo 24.

/del 40%.

del 40%. En toda la región el porcentaje de mujeres analfabetas aumenta para las residentes en zonas rurales. El hecho que el analfabetismo masculino rural sea mayor que el analfabetismo femenino urbano parece indicar que la zona de residencia incide más que el sexo en este aspecto.

33. Mientras mayor es el porcentaje de analfabetos en un país, mayores son las diferencias entre el analfabetismo masculino y el femenino. En los países con menor porcentaje de analfabetismo, las diferencias entre ambos sexos son de menos de un 2%, mientras que en los países de mayor porcentaje dicha diferencia supera el 15%. Esta situación desventajosa para la mujer se agrava en las zonas rurales. Sin embargo, en todos los países se registra una reducción considerable del analfabetismo, en especial del analfabetismo rural, y asimismo de las diferencias entre los sexos.

34. En relación con la educación primaria, cabe observar que también se mantiene la relación entre países a que se hizo alusión en el párrafo anterior. Aquellos países en que la situación educativa de la mujer es relativamente mejor, han logrado alcanzar este nivel de educación para un porcentaje de la población femenina que oscila entre el 40 y el 53%. En el otro extremo, estas cifras no llegan al 20% de dicha población. No obstante, entre 1960 y 1970 todos los países aumentaron el porcentaje de mujeres con educación primaria completa. En efecto, si se toma la población matriculada en cada nivel educacional en relación con la población en edad de cursarlo, se encuentra que las tasas de inscripción femenina han aumentado en casi todos los países considerados, y si se comparan las tasas de inscripción alcanzadas en 1970 con la cifra del 95% de inscripción que corresponde a la tasa promedio europea, dichas tasas resultan satisfactorias en 17 de los 24 países analizados. Puede comprobarse que dentro de cada país tiende a disminuir la diferencia entre la tasa de inscripción de la población femenina y aquella de la población total.

35. En el primer año de escuela los porcentajes de repitentes, hombres y mujeres, son bastante altos, aunque los de las mujeres tienden a ser menores que los de los hombres. En el sexto año el porcentaje de repitentes tiende a ser semejante para los dos sexos. La escasísima información pertinente para estudiar el porcentaje de permanencia (el de alumnos que terminan en relación con los que ingresan), muestra tendencias contradictorias por sexo,

/pero sugiere

pero sugiere que la permanencia es mayor en zonas urbanas que en zonas rurales, y que la diferencia entre sexos es menor en las primeras. Las pérdidas mayores se producen entre el primer y el segundo año de educación primaria; esto podría explicarse por una inadecuación entre el sistema escolar y el desarrollo de los niños, por la actitud paterna ante la repitencia de los hijos, y por las posibilidades reales de continuar en el sistema escolar, que dependen de las condiciones socioeconómicas.

36. En la región se registra un aumento del acceso de la mujer a la educación secundaria. En 1960, la matrícula femenina en este nivel era inferior a la masculina en todos los países; en 1970, en cambio, en la mitad de los países había más mujeres que hombres matriculados. Comparativamente, los mayores porcentajes masculinos se registraban en los países con un bajo porcentaje de estudiantes secundarios. En este nivel, las mujeres se orientan preferentemente hacia la educación normalista. La educación secundaria técnica es selectiva: los hombres predominan en las especialidades industriales y agrícolas, y las mujeres en las relacionadas con secretariado, modas o peluquería.

37. También ha aumentado la matrícula femenina en el nivel universitario. Aun cuando en 1970 las mujeres estaban en clara desventaja, el elevado crecimiento de la matrícula femenina tiende a disminuir las diferencias existentes. En casi todos los países, la mujer está representada mayoritariamente en las carreras de letras y de educación. Su representación es menor en las de ciencias sociales, ciencias exactas y ciencias naturales, y baja en las de ingeniería y agricultura.

38. En la mayoría de los países se ha establecido la coeducación en el primer nivel educativo. En el nivel secundario, existe sólo en algunos países y únicamente en ciertos establecimientos educacionales. En las universidades, la educación ha sido tradicionalmente mixta. En la práctica, subsisten escuelas primarias segregadas, fundamentalmente de carácter privado y para niñas. A partir de 1975 ha aumentado la coeducación en los países en que ésta no existía, aunque se limita al nivel primario y sólo existe en las escuelas públicas.

39. El contenido de los programas de estudio, así como los textos usados en la educación primaria, son iguales para hombres y mujeres. Los libros de lectura tienden a presentar a la mujer en papeles de dueña de casa y de madre, como un ser pasivo y sin poder de decisión. Si trabaja en actividades remuneradas aparece en ocupaciones que corresponden al estereotipo femenino: secretariado, servicios domésticos, modas, enfermería, enseñanza, peluquería.

40. Hay disposición general para revisar los textos escolares, y algunos gobiernos han expresado su voluntad de eliminar las referencias que impliquen discriminación entre sexos. Los estereotipos sexuales suelen reforzarse a través del sistema educativo, de una manera que ha recibido poca atención: los mismos profesores tienden a aplicarlos, lo que se refleja en el trato que dan a los alumnos de uno y otro sexo.

41. Ningún país de la región informa sobre la existencia de programas oficiales especialmente dedicados a la mujer, aunque algunos de ellos señalan programas especiales que dan facilidades a las trabajadoras, amas de casa, y a los adultos en general, para completar sus estudios primarios.

42. En caso de mantenerse las estrategias actuales, es probable que en el próximo decenio el sector educación enfrente dificultades en torno a los siguientes aspectos principales:

a) El analfabetismo seguirá siendo un problema en algunos países, afectando especialmente a las áreas rurales y a las mujeres;

b) El objetivo de proporcionar educación primaria a toda la población será difícil de alcanzar. Las áreas rurales merecerían una atención especial en este sentido;

c) La educación secundaria se amplía a un ritmo satisfactorio y con escasa discriminación. No parece suceder lo mismo con la educación de tercer nivel, donde la especialización por carreras corresponde a los estereotipos sexuales;

d) El papel de la educación, en sus distintos niveles (y particularmente en el primario) sufrirá probablemente ciertos cambios relacionados con las políticas generales de desarrollo y en especial, con los requisitos de calificación de los nuevos empleos;

e) Es probable que, bajo otras formas, los contenidos educativos continúen transmitiendo los estereotipos sexuales.

## B. Empleo

43. En el Plan de Acción Regional se sostiene que la participación de las mujeres en la vida política, económica y social de sus países se ve obstaculizada por su baja participación en la actividad económica remunerada. Uno de los factores que limitan fundamentalmente esta última participación es la sobrecarga de trabajo que imponen las labores domésticas, falsamente concebidas como oficio exclusivamente femenino y que relegan a la mujer a un papel secundario y pasivo, limitándola al marco estrecho del hogar y asignándole como única finalidad básica el matrimonio y la procreación.<sup>9/</sup> Para superar esta situación, el Plan de Acción Regional propone una serie de acciones que pueden agruparse en los siguientes rubros: a) formulación y ejecución de políticas destinadas a asegurar igualdad de oportunidades de empleo e igualdad de trato a la mujer trabajadora; b) adopción de medidas legislativas; c) valoración de la actividad doméstica, destacando las condiciones en que se lleva a cabo y su aporte a la economía; d) reevaluación de los papeles de los hombres y las mujeres dentro de la familia, de modo que ambos tengan los mismos derechos y responsabilidades; e) promoción de actitudes positivas ante el empleo femenino y determinación de los factores culturales que apoyan la discriminación. Se destacan como especialmente críticos los casos de la mujer rural y de la empleada doméstica.

44. El análisis de la situación de la mujer en el empleo se ve dificultado por problemas de definición y de empadronamiento. En efecto, para que un individuo sea considerado económicamente activo, trabajador, miembro de la fuerza de trabajo, es necesario que produzca bienes o servicios económicos transables en el mercado, o ingresos visibles. Las actividades que realizan las mujeres dentro de sus unidades familiares, sean éstas de trabajo doméstico o de producción de la unidad familiar para el mercado, quedan al margen de dicha definición. Esto da origen al subempadronamiento de las trabajadoras, especialmente en las áreas rurales. Otras fuentes de subempadronamiento se encuentran en que las mismas mujeres no consideran trabajo a su actividad, o no declaran su trabajo estacional o a tiempo parcial, u ocultan

---

<sup>9/</sup> Plan de Acción Regional, párrafos 22, 37, 40.

su actividad remunerada por temor a perderla. Todo esto conduce a que los análisis sobre el empleo femenino tengan un carácter más cercano al de aproximaciones que al de conclusiones.

45. Durante el período 1960-1970, y respecto de la situación del empleo en la región, pueden señalarse, entre otros, los siguientes hechos:

a) La heterogeneidad estructural de la economía latinoamericana, tantas veces destacada, se refleja en la cantidad y calidad de puestos que se generan y en las características del empleo;

b) Hay un excedente de mano de obra en relación con los puestos de trabajo que se generan, lo que produce desempleo y subempleo crónico. Se estima que un 27% del total de la fuerza laboral está subutilizado;

c) El empleo en el sector servicios ha mostrado los mayores crecimientos. En la agricultura, dadas las formas que han asumido los procesos de modernización, se ha registrado un incremento de los obreros agrícolas, acompañado de un crecimiento en el sector de los pequeños propietarios y sus grupos familiares;

d) Los estratos ocupacionales medios y altos han crecido, con una estructura de salarios cada vez más diferenciada y con concentración del ingreso en los estratos altos.

46. La participación de las mujeres en la actividad económica (es decir, el porcentaje de mujeres incorporadas a la fuerza de trabajo en relación al total de mujeres en edad económicamente activa) fluctúa alrededor del 20%. No sólo resulta muy baja en comparación con la de otras regiones, sino que, además, no se muestra un retorno después de producido el retiro de la actividad económica. Resulta así una curva que, tras alcanzar sus niveles más altos en el grupo de edad de 20-24 años, muestra una declinación progresiva y sin recuperación; esto refleja, por un lado, el transcurso del ciclo de vida familiar y, por otro, la ausencia de servicios que alivien a las mujeres de sus tareas domésticas.

47. Si se comparan las tasas de participación en los diferentes países, puede verse que las masculinas son relativamente constantes, mientras que las femeninas muestran una gran variación. En la región se ha comprobado que en los países de industrialización más antigua la tasa de participación femenina es más elevada que en los países de industrialización reciente, pero

/más baja

más baja que en los países de economía agraria. Podría concluirse que la industrialización, en sus primeras etapas, tiene como efecto el marginar a las mujeres de la actividad económica.

48. La influencia de las actividades domésticas vuelve a manifestarse cuando se considera el estado civil. Las mujeres solteras tienen una tasa de participación dos o tres veces mayor que las casadas; sin embargo - y dependiendo de los países - dicha tasa es relativamente semejante a la de las mujeres separadas o divorciadas, las cuales vuelven a la actividad económica al tener que asumir la jefatura del hogar.

49. El trabajo doméstico reproductivo, es decir, aquel que se realiza en las propias unidades familiares para el consumo de sus miembros o el mantenimiento de la unidad, ocupa en la región en forma asalariada o gratuita a no menos del 80% de la población femenina en edad económicamente activa. Por lo menos dos de cada tres mujeres ocupadas en dicho trabajo lo desempeñan en forma gratuita.

50. Las mujeres económicamente activas se emplean predominantemente en el sector servicios, al que siguen la industria y el comercio. El empleo en la agricultura está disminuyendo, posiblemente debido a la modernización de los sistemas productivos. Puede hablarse, así, de sectores relativamente abiertos al empleo femenino (servicios, industria, comercio) y sectores relativamente cerrados (minas y canteras, construcción, electricidad, gas y transporte).

51. Cuando se compara la situación entre países se comprueba que esta estructura general del empleo femenino se mantiene; que se registran menos variaciones que las que era dable esperar en el porcentaje de mujeres que trabajan en el sector manufacturero, posiblemente debido a la permanencia de pequeñas industrias caseras y artesanías en los países menos industrializados; que hay un elevado porcentaje de mujeres registradas en las actividades no especificadas.

52. Si se desglosa el empleo en el sector servicios, que es aquel en que se emplean la mayoría de las mujeres, se encuentra que gran parte de la ocupación en dicho sector corresponde al trabajo doméstico. En efecto, alrededor de un tercio de las mujeres económicamente activas de la región

/se dedican

se dedican a él. Se ha determinado que, en general, las empleadas domésticas tienen un nivel de educación inferior al promedio de las mujeres urbanas y que entre ellas predominan las migrantes rural-urbanas, sin calificación y solteras. Las remuneraciones que reciben son muy bajas y el trabajo que realizan tiene muy poco prestigio. La coincidencia entre el tercio de mujeres económicamente activas dedicadas al servicio doméstico y el tercio de profesionales o empleadas de oficina sugiere que ambas categorías están estrechamente vinculadas, y que el trabajo doméstico de las primeras hace posible el trabajo social de las segundas.

53. El porcentaje de mujeres que ha accedido a los niveles medios y altos de la estructura ocupacional entre 1960 y 1970 es superior al de los hombres. Los grupos ocupacionales a los que la mujer tiene mayor acceso son aquellos de profesionales y técnicos, trabajadores de servicios y oficinistas. Un 10% de la población femenina económicamente activa se desempeña como profesional dependiente, lo cual, combinado con las carreras universitarias más cursadas por mujeres, da por resultado el gran número de enfermeras, profesoras y otras actividades relacionadas con las letras. Un porcentaje cercano al 12% se desempeña como empleadas, oficinistas o vendedoras de comercio. Ya se señaló que algo más del 26% se dedica al servicio doméstico. El resto, en pequeños porcentajes, se distribuye entre los restantes grupos ocupacionales.

54. El desempleo abierto afecta a las mujeres dos o tres veces más que a los hombres. La escasez de puestos de trabajo incide especialmente en las mujeres: a éstas se les ofrecen remuneraciones muy por debajo de las tareas realizadas, dada la actitud general de los empleadores. Si se considera el total de la población económicamente activa, las mujeres tienen, en promedio, un nivel de educación superior al de los hombres; sin embargo, si se mantienen constantes los estratos ocupacionales, se comprueba que su nivel de instrucción es más bajo, salvo entre los trabajadores por cuenta propia y los obreros industriales. Esto puede deberse a que entre las mujeres ocupadas tiene un gran peso el estrato de profesionales y semiprofesionales, lo que incide en el promedio general. A pesar de ello, en este último estrato los hombres presentan un promedio de instrucción superior al de las mujeres, debido, posiblemente, al tipo de carrera que éstas estudian.

55. En todos los países de la región, las mujeres predominan en el grupo de ingresos bajos y son menos en los grupos de ingresos medios y altos, indicando claramente la discriminación salarial de que son objeto. No se ha determinado si esto se debe a una menor valoración del trabajo femenino o de las tareas en que se desempeñan las mujeres. Esta distinción adquiere gran importancia en el momento de formular políticas.

56. Los programas de capacitación profesional han tenido un gran crecimiento: sin embargo su desarrollo es considerado insuficiente en cuanto al número de individuos que incorporan y también por su cobertura e instalación predominantemente urbana. Sólo participan en ellos un 20% de mujeres, un gran porcentaje de las cuales se matricula en cursos relacionados con el sector servicios.

57. En relación con las actitudes acerca de la contratación de mujeres, se ha podido detectar una actitud negativa de los empleadores que aducen, a modo de justificación, la existencia de costos adicionales, como la mantención de guarderías; los trastornos en la producción debidos a permisos por maternidad o a ausencias por obligaciones domésticas; la dificultad para trabajar horas extraordinarias. Sostienen que no dan oportunidades de ascenso a las mujeres porque éstas carecen de cualidades de mando, organización y planificación.

58. La mujer aparece impulsada a trabajar por distintas razones, que varían según el estrato socioeconómico. En el estrato bajo, lo fundamental es el salario; en el medio, la independencia económica y el aporte al ingreso familiar; en el alto, la realización personal y profesional. Un porcentaje elevado define su trabajo como algo provisional, como un medio para superar los problemas económicos del hogar. Opinan que la mujer con hijos no debería trabajar, y su mayor ambición es poder dedicarse exclusivamente al hogar.

59. La misma mujer acepta y busca actividades que sean una continuación de su papel reproductor. Ella misma acepta ganar poco, dado que considera su salario como un complemento al de su marido aunque, en muchos casos, el salario femenino alcanzaba al 50% del salario familiar.

60. Desde 1975 hasta la fecha, la mayor parte de los gobiernos señalaron la existencia de acciones de carácter legislativo que, en algunos casos, aumentan la protección al trabajo femenino y pueden producir restricción en el empleo. Por otro lado, las condiciones de la economía mundial han repercutido en los ingresos gubernamentales; esto ha llevado a detener la expansión de la educación y de otros servicios y a congelar o reducir el empleo público, lo que tiene particular incidencia en la creación de puestos de trabajo para mujeres.

61. Dada la dificultad de las economías de la región para generar empleo, es probable que en el próximo decenio los problemas centrales sean los siguientes:

a) En líneas generales, el trabajo doméstico reproductivo presentará características similares a las actuales, con su secuela de aislamiento, dependencia económica del varón y subordinación, al menos formal, en las familias y la sociedad. Mujeres y hombres se socializarán en ese contexto y desarrollarán o inhibirán los rasgos correspondientes de su personalidad. Esto significa que tenderán a subsistir las dificultades provenientes de la doble carga de trabajo para las mujeres que trabajan, sea como parte de una familia o como jefas de hogar.

b) Al mantenerse la estructura básica de la división sexual del trabajo, es poco probable que se modifiquen sustancialmente las actitudes hacia el trabajo de la mujer y hacia las tareas de tipo femenino; en consecuencia, se mantendrá la discriminación en las remuneraciones y en la valoración social del trabajo.

c) Puesto que las mujeres tienden a concentrarse en ocupaciones de trabajo doméstico o de comercio ambulante en el sector terciario, el incremento de la educación puede conducir a que estos cargos no sean aceptables. A su vez esto podría producir un aumento del desempleo abierto femenino o del desempleo abierto masculino si se ocupan mujeres en lugar de hombres para realizar las mismas tareas con menor remuneración.

/C. Salud

### C. Salud

62. Debido a los cuidados especiales que requieren durante el embarazo, el parto y la lactancia, las mujeres, junto con los niños, son los más afectados por las condiciones de salud que predominan en la región.<sup>10/</sup> Las propuestas de acción se dirigen especialmente a la atención materno-infantil, las condiciones alimenticias y la cobertura y prestación de servicios de salud.

63. En la región, y en los últimos años, han predominado algunas de las características generales siguientes:

a) La mortalidad materna, la mortalidad infantil y de niños mayores de un año, y las tasas de fecundidad han experimentado descensos, aunque siguen siendo relativamente altas;

b) Los servicios de salud son todavía insuficientes e inadecuados para satisfacer las necesidades de la población. Las razones son diversas, y entre ellas cabe destacar su mala distribución geográfica. Esta insuficiencia e inadecuación de los servicios incide en todos los aspectos de la salud de la población.

64. La tasa de mortalidad materna, definida como el número de madres muertas por cada 10 000 nacidos vivos, ha declinado en la región entre 1960 y 1975, pasando de 20 a 14 en América del Sur y de 18 a 10 en América Central y el Caribe. Algunos de los factores de riesgo más importantes son la alta paridez, la frecuencia excesiva de embarazos sucesivos, la pérdida previa de un feto, la desnutrición y, en especial, los nacimientos con alto riesgo, definidos como aquellos de mujeres menores de 20 años y mayores de 34. El porcentaje de nacimientos con alto riesgo varía entre países, pero en muchos de ellos éstos superan el 50% de los nacimientos, alcanzando hasta un 67%.

65. Entre 1965 y 1975 la tasa de mortalidad infantil bajó en un 20% en América Central y el Caribe y en un 26% en América del Sur: dicho descenso fue más acelerado en el período comprendido entre 1970 y 1975. La tasa de mortalidad de los niños entre 1 y 4 años ha tenido una reducción aún mayor (40% en promedio). Entre las causas de mortalidad, la declinación más importante tuvo lugar entre las enfermedades infecciosas y parasitarias, lo que es parcialmente atribuible al descenso de la mortalidad por enfermedades diarreicas y por enteritis.

---

<sup>10/</sup> Plan de Acción Regional, párrafos 32 y 33.

66. La salud de la madre es el factor de riesgo más importante para el niño recién nacido, aunque los factores culturales también desempeñan un papel importante en la determinación del riesgo de enfermedad y muerte de la madre y el niño. Es necesario enfatizar la estrecha asociación comprobada entre la mortalidad de los niños y el nivel de instrucción de la madre y entre ambos hechos y la residencia rural.

67. Las tasas de fecundidad, aun cuando permanecen relativamente altas en algunos países, han descendido en toda la región. Por otra parte, la esperanza de vida al nacer ha experimentado aumentos significativos en todos los países de América Latina y el Caribe.

68. La región muestra una variación muy grande en lo que se refiere al número de médicos, enfermeras y auxiliares por países, la que va desde 21.7 médicos por cada 10 000 habitantes, en un extremo, a sólo 0.9 en el otro extremo. Algo similar cabe señalar respecto del número de pediatras. Estos indicadores del estado de salud promedio de los países no sólo varían entre países, sino que presentan variaciones aún mayores dentro de cada país. Las zonas rurales tienen una esperanza de vida 17% menor que las metropolitanas, mientras que la mortalidad infantil es superior en un 109%, y el porcentaje de niños desnutridos 232% mayor. Los altos porcentajes de población rural de la mayoría de los países de la región agravan dicho problema.

69. Dado que los factores que inciden en la situación de salud de la población son complejos y están interrelacionados, es difícil prever una modificación sustancial en el próximo decenio. Por otro lado, dado el estilo de desarrollo predominante y la previsible escasez de recursos para asignar al desarrollo social, parece poco probable que encuentren solución los problemas de cobertura geográfica y de recursos humanos y técnicos.

#### D. Vivienda

70. Al considerar el aspecto de vivienda, el Plan de Acción Regional destaca que las mujeres son las usuarias fundamentales de ellas, ya que pasan mayor tiempo en la vivienda y la utilizan como base de operaciones.<sup>11/</sup> Las propuestas de acción tienen en cuenta la posesión y las características de

---

<sup>11/</sup> Plan de Acción Regional, párrafos 54, 55, 57.a.2.

las viviendas y sus consecuencias sobre las condiciones de vida, a partir de los asentamientos humanos, urbanos y rurales en que se insertan, centrándose en los sectores más desfavorecidos de la población.

71. En la región, la característica predominante del sector es el déficit creciente de viviendas, que no ha encontrado solución adecuada, en especial para los estratos sociales de menores recursos: eso incide en la baja calidad de las viviendas y de los servicios básicos disponibles. En estos estratos también es deficitario el equipamiento habitacional, uno de cuyos indicadores más alarmantes es el número de personas por cama.

72. En los sectores urbanos más pobres, las condiciones habitacionales pueden considerarse sobre la base de tres grandes agrupamientos. Los asentamientos de precaristas surgen, por lo general, como producto de invasiones de tierra, ocupando sitios eriazos o situados en la periferia de las ciudades. Sus habitantes levantan sus viviendas mediante su propio esfuerzo y con materiales de desecho (latón, cartón, papel alquitranado). La mayoría de estos asentamientos no poseen abastecimiento domiciliario de agua y ésta se obtiene de una o dos llaves instaladas para servir a toda la población.

No existe alcantarillado; se construyen algunos pozos negros que son utilizados en forma común. Además, los residentes viven amenazados con el desalojo mediante el uso de la fuerza pública, ya sea por reclamos de los propietarios de los terrenos o por otras razones (desbordes de ríos, infecciones, etc.). Las mujeres o los niños son los encargados de ir a buscar el agua, haciendo las filas correspondientes y sufriendo las inclemencias del tiempo. Las deficiencias en el aprovisionamiento de agua y en la eliminación de excretas repercuten en las condiciones sanitarias y hacen que estas poblaciones sean más vulnerables a enfermedades diarreicas y parasitarias, así como a epidemias. Por lo común, tampoco tienen acceso a los servicios urbanos más esenciales (médicos, escuela, teléfono, policía, etc.) y, si alguna persona es afectada por una enfermedad infecto-contagiosa, permanece en la población, sin resguardos mínimos y al cuidado de las mujeres.

73. Los barrios de tugurios, por lo general ubicados en las zonas más antiguas de las ciudades, incluyen conventillos, casas de vecindad o alguna otra forma habitacional de tipo similar. Por lo general, alojan a una familia por cuarto, con uso común de los servicios sanitarios y la cocina. El

hacinamiento y los inconvenientes antes indicados estarían compensados, para sus habitantes, por el acceso a los servicios urbanos y por la relativa proximidad a fuentes de trabajo.

74. Los programas de sitios y servicios consisten en terrenos habilitados por el Estado con servicios mínimos, donde las familias instalan una vivienda provisional, por lo general con ayuda estatal. Las viviendas disponen de los servicios básicos, tienen seguridad legal en la tenencia y mantienen contacto con servicios gubernamentales de manera relativamente organizada. Como por lo general se ubican en la periferia de las ciudades, no facilitan el trabajo femenino fuera del hogar. Cabe señalar que, a medida que han ido creciendo las dificultades financieras gubernamentales, se han ido deteriorando las condiciones en que se ofrecen dichas viviendas, tanto en lo que respecta a su calidad como a su superficie.

75. La vivienda rural presenta características aún más deficientes que la vivienda urbana. Si a esto se agrega la relativa dispersión de los asentamientos rurales y la escasa capacidad de sus habitantes para organizarse en defensa de sus intereses, puede tenerse una idea de la magnitud del problema.

76. De hecho, la gran mayoría de los países de la región tiene abastecimiento domiciliario de agua potable en el 60% o más de las viviendas urbanas y en menos del 30% en las viviendas rurales. En un país de la región, el porcentaje de viviendas con abastecimiento de agua potable y con drenaje domiciliario era del 77% en el área metropolitana y del 12% en localidades de hasta 2 500 habitantes, mientras que el porcentaje de viviendas que carecían de ambos servicios era del 3% y del 64%, respectivamente. Esta situación se encuentra, en mayor o menor grado, en todos los países de la región para los que se dispone de información. No son de extrañar, en consecuencia, las altas tasas de mortalidad, en especial maternal e infantil.

77. Dada la persistencia de las migraciones del campo a la ciudad, la pauta de residencia de las uniones recientes y el hecho que el descenso de las tasas de fecundidad no se reflejará en la disminución del número de uniones en el próximo decenio, puede preverse un aumento de la demanda de vivienda, tanto urbana como rural. El déficit consiguiente será solucionado de alguna manera por las personas y la alternativa más probable parece consistir en la

/residencia de

residencia de las uniones recientes con la familia de alguno de los cónyuges. Este hecho, si bien puede proporcionar a la mujer recién unida la posibilidad de mantenerse en la fuerza de trabajo o de entrar en ella, también incidirá en la prolongación de su condición subordinada como hija o nuera. El aumento del hacinamiento redundará en el deterioro de las condiciones sanitarias y ambientales.

#### E. Participación social

78. El Plan de Acción Regional destaca que las mujeres no participan en las decisiones, y que sus necesidades no son tomadas en cuenta al planificar el desarrollo. Por ello sostiene que debe lograrse, en la práctica, que la mujer tenga los mismos derechos y oportunidades que el hombre.<sup>12/</sup> Para ello propone acciones tendientes a apoyar y promover la participación de la mujer en actividades políticas, así como su postulación y obtención de cargos públicos y electivos; propone asimismo crear conciencia del problema.

79. La participación de las mujeres en cargos públicos y electivos - aun cuando sigue siendo insuficiente - ha ido en aumento a través de la región. Las principales dificultades para la participación femenina se encuentran, por un lado, en los estereotipos de actividades domésticas y familiares que las mismas mujeres reconocen, aceptan y hasta defienden y, por otro, en las condiciones mismas en que se desarrollan las actividades domésticas.

80. La participación en organizaciones feministas (aquellas que definen su identidad en función de la mujer, oponiéndola al hombre en términos comparativos y reivindicativos) nunca alcanzó en la región el grado de desarrollo que tiene en los países centrales, y aparece en franca declinación ante otras alternativas de participación. Su fuente más importante de adeptas estuvo siempre entre las mujeres de estratos urbanos medios y altos.

81. La participación en organizaciones de mujeres con intereses comunes concretos ha movilizó a las mujeres de todos los estratos sociales. Desde las agrupaciones de mujeres profesionales hasta los centros de madres que funcionan en los sectores populares, pasando por agrupaciones para la producción y comercialización de artesanías, esta alternativa de organización femenina ha ido creciendo en la región.

---

<sup>12/</sup> Plan de Acción Regional, párrafos 59 y 60.

82. La participación de las mujeres en organizaciones no se ha limitado a aquellas exclusivamente femeninas; se ha registrado un incremento de la participación de las mujeres de distintos estratos socioeconómicos en los colegios profesionales, los sindicatos, las asociaciones vecinales constituidas para el mejoramiento de los servicios de infraestructura, etc. En ocasiones han salido masivamente a las calles en defensa de sus intereses.

83. También se ha registrado un incremento de la participación femenina en los aparatos estatales y en los partidos políticos, aunque en muy pocos países ésta llega a ser plena o a superar niveles cuantitativos muy bajos (alrededor del 10% de las candidaturas y del 5% en los cargos electivos). Se sostiene que el incremento ha sido mayor en los cargos públicos y los puestos electivos de localidades pequeñas del interior, que tienen poco interés para los hombres. En todo caso, cabe notar que es frecuente que se enfoque el problema de la participación femenina como si ésta estuviera al margen de las reglas vigentes en cada sociedad en lo que respecta a la formación y participación en organizaciones políticas, sindicales o de otra naturaleza.

84. Es previsible que en el futuro próximo, y dentro de las reglas de participación social vigente, la dificultad para incrementar el nivel de participación femenina no residirá tanto en los valores y actitudes como en la posibilidad efectiva de combinar las actividades de participación con las tareas domésticas (en especial, el cuidado de los niños pequeños), y será más grave en el caso de las mujeres amas de casa que desempeñan además una actividad económica remunerada.

#### F. Legislación y Mecanismos Administrativos

85. El Plan de Acción Regional considera que si bien las medidas legislativas por sí solas no bastan para asegurar la igualdad de la mujer, sí abren el camino hacia ella y dejan de apoyar y vitalizar la discriminación de hecho.<sup>13/</sup> Para tales efectos, propone revisar la legislación existente y los instrumentos internacionales, y adoptar las medidas legislativas pertinentes para eliminar la discriminación contra la mujer, así como para

---

<sup>13/</sup> Plan de Acción Regional, párrafos 17 y 18.

crear mecanismos adecuados para dar rápido cumplimiento a los planes globales, regionales y nacionales dentro del Decenio de la Mujer.<sup>14/</sup>

86. Con antelación al Año Internacional de la Mujer, la mayoría de los países de la región reconocían la igualdad de derechos políticos de hombres y mujeres (ciudadanía, sufragio, etc.). Sin duda, se ha seguido progresando en el sentido de eliminar las múltiples causales de discriminación contenidas en los cuerpos legales, aunque aún queda mucho camino por recorrer.

87. No es posible evaluar los progresos realizados en la región a partir de 1975 sobre la base de la información disponible y de las respuestas de los gobiernos al cuestionario enviado por la Secretaría Ejecutiva. En efecto, en la mayoría de los casos se enumeran cuerpos legales anteriores a la fecha citada. Sólo unos pocos países se han planteado la eliminación de la discriminación de la mujer en ciertas áreas e informan sobre las medidas legislativas y los progresos efectivamente alcanzados.

88. Según la información proporcionada, uno de los puntos neurálgicos continúa estando en la legislación sobre la familia, ya que en muy pocos países la mujer casada cuenta con plena independencia económica, social, política, laboral y legal, lo que se manifiesta en la reglamentación sobre la patria potestad y sobre la tuición de los hijos en caso de separación.

89. Son muy pocos los países que han constituido un organismo que planifique y concentre todas las actividades relativas a la mujer. En ocasiones se ha aducido que un organismo de ese tipo terminaría por aislar los problemas de la mujer de los problemas globales del desarrollo. En todo caso, sólo un país de la región está aplicando una política de mejoramiento de la situación de la mujer, el niño y la familia dentro de una concepción global del desarrollo social.

90. Es probable que en un futuro próximo - y ante la presión de las mujeres de los estratos urbanos medios y altos, especialmente las profesionales - se siga progresando en la eliminación de la legislación discriminatoria. Pero parece menos probable que se realicen grandes avances en la vigencia efectiva de los derechos de las mujeres pertenecientes a los grupos que efectivamente más lo necesitan.

---

<sup>14/</sup> Plan de Acción Regional, párrafos 19 y 21.1.

### III. LOS TIPOS DE FAMILIA Y LA SITUACION DE LA MUJER Y LA NIÑEZ

91. En el Plan de Acción Regional la familia es considerada como el núcleo generador y transmisor de los valores, normas y actitudes que orientan la conducta individual y colectiva de los miembros de una sociedad, y como institución mediadora entre el individuo y el grupo social.<sup>15/</sup> A partir de este enfoque básico se detallan propuestas de acción que tienen en cuenta no sólo la importancia de la familia para la situación de la mujer y viceversa, sino también la importancia de la familia y la mujer para el sano desarrollo de los niños.

92. Las familias realizan la mediación entre el individuo y el grupo social mayor según el estrato socioeconómico al que pertenecen. De acuerdo a él, desarrollan estrategias de vida mediante las cuales organizan y usan sus recursos para la reproducción de sus miembros, tanto en el ciclo cotidiano como generacional, y estructuran las demandas que hacen a la sociedad. Todo ello incide en las condiciones en que se realiza el trabajo doméstico (vivienda, infraestructura de servicios básicos, instrumentos y materias primas), en las posibilidades de efectuar inversiones que modifiquen dichas condiciones, en los montos del ingreso familiar y en la necesidad que distintos miembros del grupo familiar contribuyan a conformarlo. Todos estos hechos, junto con la división sexual tradicional del trabajo social, condicionan en gran parte la situación de las mujeres y los niños de la región.

93. El intenso ritmo de cambio económico y social registrado en la región ha incidido en las condiciones de vida de las unidades familiares y de sus miembros. Así lo revela una revisión, aunque sea somera, de esos procesos. Desde el punto de vista demográfico, el descenso de las tasas de fecundidad y de mortalidad ha tenido efectos diferentes en los diversos sectores. En los sectores pobres rurales y urbanos, la disminución de la tasa de mortalidad

---

<sup>15/</sup> Plan de Acción Regional, párrafos 35 y 45.

(en especial la infantil), junto con los niveles actuales de la tasa de fecundidad, han redundado en un mayor número de hijos vivos por familia. En estos sectores sociales de ingreso familiar más bajo, el ingreso por habitante disminuye todavía más al aumentar el número de miembros. Otros sectores, en especial las capas medias y altas de las metrópolis, han logrado controlar su fecundidad y han llegado a un número promedio de miembros de la familia semejante al de algunos países desarrollados. Este hecho, sumado al acceso a servicios, les permite obtener el máximo beneficio de su situación.

94. El proceso de modernización agrícola, llevado a cabo mediante el aumento de la tecnología y la concentración de la tierra, ha tenido diversos efectos sobre la organización familiar, la mujer y los niños. La migración interna, tanto rural-urbana como rural-rural, ha modificado la estructura por sexo y edad de la población, tanto en el lugar de origen como en el de destino; esto incide en la tasa de dependencia familiar, en la jefatura femenina de los hogares, ya sea estacional o permanente, en la instalación urbana de los recién llegados en asentamientos precarios o en barrios de tugurios, etc. La asimilación de gran parte de la población rural al régimen de salariado, así como la monetarización de la economía agraria, inciden en el monto de los ingresos y la manera de obtenerlos, en la alimentación, en la división sexual del trabajo y, por consiguiente, en la distribución de las actividades y la autoridad dentro de las unidades familiares.

95. El proceso de industrialización, realizado mediante inversiones intensivas de capital, no ha generado empleos en cantidad suficiente, se ha concentrado en las grandes ciudades y ha extendido sus efectos al resto del país, destruyendo las economías de subsistencia y la producción artesanal. La dificultad para obtener un ingreso monetario restringe el acceso de las familias rurales a los bienes industriales, a lo cual se agrega la disminución de los ingresos provenientes de la artesanía y de la comercialización de la producción agrícola. La población urbana carente de calificación y de capital busca la manera de obtener un ingreso en ocupaciones esporádicas o en el llamado "sector informal". Por su parte, las capas medias y altas urbanas consiguen insertarse en el sector moderno de la economía debido a

/su calificación

su calificación relativamente alta, por lo que obtienen un ingreso suficiente para adquirir bienes de consumo duradero que alivien el trabajo doméstico, para poseer una vivienda adecuada, y para tener acceso a la educación y a otros servicios. Todos estos hechos, a los que se deben agregar aspiraciones y motivos de distinta índole, confluyen para conformar en estos estratos una familia con pocos miembros.

96. Los contenidos de valor, así como las actitudes, pautas y formas de vida relativos a la familia y a las relaciones entre sus miembros, se han visto sometidos a un ritmo de cambio menos intenso, que ha afectado especialmente a las capas sociales más educadas. Esto se refleja en gran medida en las pautas y actitudes referentes a los papeles femeninos y a las relaciones internas de autoridad.

97. Puesto que las mujeres de la región se ocupan mayoritariamente del trabajo doméstico, del que resulta la reproducción de los individuos en el ciclo cotidiano y en el generacional, es necesario detenerse a considerar aunque sea en forma breve y a modo de ilustración, las condiciones en que se desempeña dicho trabajo y sus consecuencias, en especial en los sectores rurales y urbanos pobres.

98. Por lo general, las familias pobres rurales conforman su ingreso con una parte en dinero y otra en especie, en proporciones muy variables. El total alcanza para una insuficiente alimentación y vestuario. De acuerdo a la pauta cultural, el hombre es el encargado de proveer el ingreso en dinero. Para obtenerlo se incorpora al salariado, o bien migra, en forma estacional o permanente. Normalmente la migración estacional no implica disolución de la pareja, pero acarrea dificultades de toda índole a la unidad familiar y en especial a la mujer, quien asume la jefatura temporal. En condiciones de migración permanente la mujer queda como jefa de hogar, aumentando considerablemente las dificultades y dando lugar a unidades familiares con una sucesión de padres. Las mujeres hacen su aporte al ingreso monetario mediante la elaboración de artesanías y la comercialización de éstas y de algún otro producto agrícola. El ingreso en especie proviene de la tierra que posea la unidad y en su producción trabajan todos los miembros de la familia, de acuerdo a una división sexual del trabajo bastante rígida. Las viviendas

/carecen de

carecen de agua potable y de sistemas de eliminación de excretas, aunque no es extraño encontrar un pozo negro en las proximidades de la vivienda. En estas condiciones se recarga el trabajo doméstico, hay muy malas condiciones higiénicas y abundan las enfermedades parasitarias y diarreicas, con la consiguiente mortalidad infantil. Las uniones maritales tienden a ser consensuales y presentan porcentajes elevados de jefatura femenina (hasta un 30%), normalmente relacionadas con la presencia de sucesivos padres, lo cual incide en el elevado número de hijos que tienen las mujeres. Estas carecen de atención profesional relacionada con embarazos y partos. Los hijos nacen en la misma vivienda y son atendidos por comadronas del lugar. La escolaridad de los padres es muy baja y los hijos, dado el escaso acceso a la escuela, y la necesidad de aportar su trabajo, suelen abandonar la educación escolar, o repetir los cursos, con lo que terminan siendo analfabetos funcionales. El tipo de asentamiento rural hace que existan pocas posibilidades de organización más allá del ámbito de la comunidad local. La unidad familiar es un núcleo cerrado y sus miembros se identifican con ella más que con la sociedad global o con algún grupo intermedio. El régimen alimenticio se basa en el producto de la propia unidad familiar, es poco variado y no alcanza los niveles mínimos de proteínas y calorías. Si el varón está presente, él es el titular de la autoridad y asume la responsabilidad del funcionamiento económico de la unidad, reservándose a la mujer todo lo referente al ámbito reproductivo.

99. En las unidades familiares pobres urbanas, los varones jefes de familia son, por lo general, trabajadores independientes sin capital o asalariados sin calificación, con ocupaciones esporádicas. Esta inestabilidad del trabajo masculino es una de las razones que explican el alto porcentaje de uniones consensuales de corta duración, y el gran número de unidades familiares con jefatura femenina. El ingreso es exclusivamente monetario y, dada la insuficiencia del que aporta el varón, es necesario el trabajo de la mujer y de los hijos. Las mujeres deben tener siempre alguna ocupación remunerada para redondear el ingreso familiar. Las ocupaciones femeninas son, predominantemente, el comercio ambulante, el trabajo doméstico asalariado o algún servicio personal que realizan en su hogar. Las viviendas son precarias; en muchas ocasiones el agua proviene de una llave común,

/y existe

y existe un pozo negro en las cercanías. El trabajo doméstico se realiza con utensilios rudimentarios, lo que incide en los niveles de higiene y trae como consecuencia las enfermedades parasitarias y diarreicas. La proximidad de las viviendas y el hacinamiento hacen que las enfermedades infecciosas se difundan rápidamente. La inseguridad es problema cotidiano, tanto en términos personales como en lo referente a los escasos bienes, e incluso, a la vivienda. Esta situación se agrava por la falta de acceso a servicios urbanos tales como policía, bomberos, teléfonos, etc. En estos asentamientos, la proporción de personas jóvenes, y en especial de niños de 0 a 9 años, es mayor que en el resto de la ciudad. Las mujeres tienen acceso - aunque insuficiente - a los servicios públicos de atención médica durante el embarazo, el parto y el puerperio. Tanto los hombres como las mujeres tienen bajos niveles de escolaridad. Los niños registran varios años de retraso escolar, o bien han abandonado la escuela para obtener algún ingreso. A veces son enviados donde parientes que están en mejor situación. Otras veces abandonan el hogar y viven ciclos de estadía en la calle y en instituciones de rehabilitación. Por lo general las mujeres tienen una condición social inferior a los hombres: han recibido menos educación, ganan menores salarios y desempeñan trabajos de menos prestigio. Son ellas las que sufren directamente la carencia de servicios y sus efectos sobre los niños, así como la autoridad masculina; ésta suele manifestarse violentamente, en especial cuando el varón está alcoholizado. Las mujeres suelen encargarse de los contactos con funcionarios públicos y de la movilización de los pobladores para obtener u organizar algunos servicios comunitarios mínimos.

100. Dado el estilo de desarrollo que prevalece en la región, no surge como probable un cambio sustantivo en las condiciones en que las familias pobres rurales y urbanas cumplen con su tarea de reproducir a los individuos en el ciclo cotidiano y en el ciclo generacional. A pesar de las altas tasas de mortalidad infantil que presentan, estas familias tienen el mayor número de hijos sobrevivientes, con lo cual es probable que se agrave el cúmulo de problemas que enfrentan. Por otro lado, aun cuando dichos problemas puedan ser analizados por sectores, en la realidad coexisten, se refuerzan recíprocamente y repercuten sobre las unidades familiares que, por delegación social, asumen la responsabilidad de reproducir a los individuos. A su vez, por la división sexual del trabajo, esta tarea se adjudica a las mujeres.

#### IV. LOS AGENTES

101. El Plan de Acción Regional dirige sus propuestas de acción a una serie de agentes: los gobiernos; la CEPAL; otros organismos dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones e instituciones oficiales y particulares; empleadores; sindicatos; medios de comunicación masiva. Utilizando la información disponible, se pasará revista a las actividades desplegadas por algunos de estos actores a partir de la aprobación del Plan de Acción Regional sobre la Integración de la Mujer al Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe.

102. La Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer al Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe celebró dos reuniones: una en Kingston, Jamaica, del 14 al 15 de febrero de 1978, y la otra en México, del 28 al 29 de setiembre de 1978.<sup>16/</sup>

103. De acuerdo al mandato recibido en el citado Plan de Acción, la secretaría de la CEPAL creó la Unidad Especializada sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe. Esta Unidad ha desplegado actividades en el campo de la asistencia técnica, la investigación, la recolección y difusión de información y la coordinación, cuyo detalle se encuentra en el Informe de actividades de la secretaría del sistema de la CEPAL con relación a la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, y en el Informe de actividades de la secretaría del sistema de la CEPAL sobre los problemas de la niñez más estrechamente relacionados con la situación de la familia y la mujer (educación, salud y vivienda), que forman parte de esta evaluación.<sup>17/</sup>

104. A partir de un inventario de proyectos, realizado con la información proporcionada por los mismos organismos pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, es posible describir los distintos aspectos de su actividad.

105. Ellos informan de la existencia de 150 proyectos en la región. Un 53% de los proyectos está dedicado a actividades de asistencia técnica, un 23% al análisis y reunión de datos y un 8% a la difusión y el intercambio

---

<sup>16/</sup> Documentos E/CEPAL/MDM/1 y E/CEPAL/MDM/2, Rev.1.

<sup>17/</sup> Documentos E/CEPAL/MDM/3 y E/CEPAL/MDM/4.

de información. Los restantes proyectos combinan diversas actividades. Hay proyectos de alcance regional (28), otros de alcance subregional (6 para América Central y 8 para el Caribe) y el resto corresponde a países o a grupos de países. Los aspectos considerados en los proyectos son los propios de cada organismo, pero básicamente se centran en la promoción e integración de la mujer en el desarrollo, en salud y nutrición, en educación y capacitación y en ocupación y empleo. Unos pocos atienden a la familia, el bienestar familiar y la fecundidad. Las mujeres rurales son consideradas como grupo prioritario en uno de cada cinco proyectos; sólo cinco proyectos están dirigidos a las mujeres urbanas, mientras el resto no distingue según zona de residencia. En algunos de los proyectos es posible detectar la presencia del estereotipo de una mujer modernizada, urbana, educada y económicamente activa en el sector servicios.

106. Esta breve información parece suficiente para destacar que los organismos del sistema de las Naciones Unidas tienen creciente interés por participar en actividades que tiendan a modificar la situación de las mujeres de la región.

107. Además de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, existen en la región otras organizaciones que desarrollan y financian proyectos. Entre ellas pueden mencionarse algunos organismos intergubernamentales, gobiernos, organizaciones no gubernamentales con carácter consultivo ante las Naciones Unidas, entidades privadas y fundaciones.

108. Como se señaló en el párrafo 8, sólo doce países respondieron al cuestionario remitido por la secretaría de la CEPAL. La información proporcionada se refiere, primordialmente, a los aspectos legislativos. En general, se concentra principalmente en los sectores de educación y de salud materno-infantil y, en menor medida, en los aspectos de empleo, ingresos y participación política. Sólo un país de la región parece haber integrado la situación de la mujer en sus programas globales de desarrollo.

109. Parece haber entre los organismos internacionales una disposición para realizar actividades relativas a la integración de la mujer en el desarrollo. En el futuro próximo, el aprovechamiento de la cooperación internacional parece depender, básicamente, de la voluntad de los gobiernos.

## V. LINEAMIENTOS DE POLITICA

110. Las respuestas explícitas o implícitas a las preguntas sobre cuál desarrollo, para qué, para quiénes, y cómo lograrlo, impregnan todos los programas, cualesquiera sean los grupos focales y los sectores de que se trate. Aunque no se integren en los programas y estrategias globales de desarrollo, las políticas destinadas a incidir en la situación de la mujer se enmarcan ineludiblemente dentro de las características y del contenido de los estilos nacionales de desarrollo y sus correspondientes políticas globales.

111. Al enfrentar el problema de la mujer se reactualizan una serie de antiguas polémicas acerca de aspectos generales del desarrollo (en qué consiste, cuáles son sus elementos dinámicos, cuál es el marco organizativo más favorable para la sociedad, etc.). Asimismo, se proponen acciones o estrategias ya conocidas, como si nunca antes hubieran sido puestas en práctica y no se tuviese ningún conocimiento o experiencia acerca de sus posibilidades o limitaciones. Es recomendable dejar de lado esta actitud ingenua y asumir el problema en sus reales dimensiones.

112. En la medida en que este problema se plantee como un problema exclusivo de la mujer y no como un problema de la sociedad en que la mujer tiene una función específica que cumplir - como persona y en relación con la reproducción cotidiana y generacional de los individuos - disminuirán las probabilidades de integrarlo con las estrategias y programas globales del desarrollo.

113. En tal sentido, parece recomendable partir de un enfoque según el cual las mujeres comparten con los individuos de otras categorías nominales (los hombres, la juventud, la niñez), una serie de situaciones que les son comunes en cuanto todos ellos pertenecen a una determinada sociedad y a un determinado estrato socioeconómico; y que las mujeres enfrentan además, situaciones que les son propias, dada la división social y sexual del trabajo.

114. El problema, en consecuencia, consiste en determinar cómo participan las mujeres en la sociedad y cómo se integran a ella, establecer por qué esa participación e integración resultan insatisfactorias para el desarrollo de la sociedad, y cuáles son las vías y los medios para superar esa situación.

/115. Las

115. Las mujeres participan y se integran en la sociedad como consumidoras y como productoras. En cuanto consumidoras individuales hay que hacer referencia a los insumos para su propia reproducción (alimentación, educación, salud, etc.). La cantidad y calidad de los insumos están condicionadas, básicamente, por el estrato social en que están las unidades familiares a las que pertenecen las mujeres y no por el sexo; sin embargo algunas informaciones destacan que la distribución de insumos al interior de las unidades familiares es más igualitaria entre ambos sexos en los estratos medios y altos que en los estratos bajos. La mujer también aparece como consumidora en cuanto es la encargada de obtener los bienes y servicios para el consumo de la unidad familiar. En cuanto productoras, se trata de ver cuál es su forma de incorporación a las actividades económicas remuneradas, y las condiciones en que desempeña tales actividades, sus actividades domésticas o ambas a la vez. Desde el punto de vista de su aporte como productora en la actividad doméstica, también se registran diferencias importantes según el estrato social de las unidades familiares a las que pertenecen las mujeres. Las demandas de bienes y servicios para la reproducción cotidiana y generacional reciben una especificación muy precisa según sexo. Así, por ejemplo, una vivienda adecuada, dotada de servicios de infraestructura, beneficia a todos los miembros de la familia, pero especialmente a la mujer, pues es ella quien realiza las tareas domésticas con mayor o menor trabajo, y permanece gran parte del día en el hogar.

116. Al diseñar y aplicar políticas destinadas a incidir en forma directa en los niveles de operación de la economía (inversiones, inflación, desarrollo industrial o agrícola, etc.), suele prescindirse de la consideración de sus consecuencias sociales, aunque es sabido que, directa o indirectamente, estas políticas afectan a todos los estratos y a las familias e individuos que pertenecen a ellos (niños, jóvenes, mujeres, hombres, etc.). En consecuencia, sería conveniente que quienes deciden o planifican políticas aparentemente desligadas de los sectores sociales tengan en cuenta dicho tipo de consecuencias.

/117. Es

117. Es frecuente que algunas políticas multisectoriales integradas, como las relacionadas con la pobreza crítica o con el desarrollo rural integrado, destaquen el empleo, la productividad, el ingreso y el acceso a una serie de servicios, y estén dirigidas preferentemente a los varones jefes de familia; son ellos los que reciben capacitación en técnicas de producción y comercialización, créditos y, en su caso, tierra, etc. Al respecto, sería necesario:

a) Determinar la existencia de unidades familiares con jefatura femenina y su proporción, para los efectos de incluirlas directamente en las políticas.

b) Prever las posibles consecuencias de las modificaciones que se pretenden introducir en los sistemas productivos, así como de la inserción exclusiva del varón jefe de hogar en las relaciones propias de una economía "modernizada", sobre la división social y sexual del trabajo, las relaciones intrafamiliares y la crianza y socialización de los niños.

118. En lo que respecta a las políticas sociales sectoriales (educación, capacitación, empleo, salud, etc.), debe tenerse presente que las mujeres aparecen en ellas desde varios puntos de vista:

a) En cuanto consumidoras de los servicios, su acceso, en muchos casos, no se produce en igualdad con el hombre. Habría que determinar cuáles son las causas de esta diferencia y adoptar las necesarias medidas correctivas.

b) En cuanto realizadoras o potenciadoras de políticas de desarrollo social a partir de su trabajo doméstico reproductivo, su capacitación pasa a tener primera prioridad.

c) En cuanto merecedoras de especial consideración, ésta se les otorga en casos como los de servicios de atención materno-infantil; o en cuanto receptoras de beneficios destinados a ellas, que se les brindan en formas tales como infraestructura de servicios básicos, vivienda, tecnologías para aliviar el trabajo doméstico, etc.

119. La especificación de estos distintos puntos de vista puede multiplicar los efectos de muchos programas de desarrollo social actualmente vigentes.

120. Merece especial atención la situación de las mujeres jefas de hogar. La jefatura femenina se produce en los distintos estratos sociales; sin embargo, su incidencia es mayor, y sus consecuencias más graves, en los sectores rurales y en los sectores pobres urbanos. Las políticas dirigidas

a estas unidades familiares deben tener en cuenta tanto el trabajo doméstico reproductivo que corresponde a sus jefas como el hecho de que éstas tienen a su cargo la obtención del ingreso familiar, con las dificultades consiguientes para combinar ambos tipos de tareas. Será conveniente tener presente que para los problemas de este grupo, un enfoque de tipo asistencial constituye sólo una solución de corto plazo.

121. Desde un punto de vista sectorial, las acciones o políticas que parecen incidir más directamente en la situación de la mujer son las siguientes:

a) Educación:

- i) Las zonas rurales requieren atención especial en todos los países;
- ii) La educación primaria requiere la adopción de medidas en cuatro rubros principales: programas especiales para adultos jóvenes; aumento del rendimiento del sistema escolar; eliminación de los contenidos discriminatorios de los roles sexuales, tanto en los textos de estudios como en la interacción entre profesores y alumnos; extensión de la co-educación hasta el nivel secundario y el sector privado;
- iii) En el nivel secundario, es importante revisar los programas de formación técnico-profesional, a fin de compatibilizarlos con las necesidades del mercado de trabajo y evitar la discriminación.

b) Empleo:

- i) En relación con el trabajo doméstico: revalorizar su significado; brindar capacitación en higiene, alimentación y otros rubros; emprender acciones destinadas a hacerlo más liviano, como la extensión de los servicios de infraestructura, la organización comunitaria para entregar algunos servicios, el desarrollo de tecnologías sencillas, etc., y despojarlo de su connotación exclusivamente femenina;
- ii) En relación con la mujer incorporada a la actividad económica: combatir los estereotipos sexuales que sostienen las mismas mujeres; fomentar y ampliar la capacitación, cuidando que abarque ocupaciones no femeninas; capacitar a las mujeres ya empleadas para facilitar su acceso a cargos directivos; revisar la legislación que protege a la mujer para descartar la que aumenta la discriminación.

/c) Salud:

c) Salud:

- i) Extensión de la cobertura, con tecnología adecuada y participación de la comunidad;
- ii) Aplicación del concepto de servicios integrados de salud familiar, tanto en lo que respecta a la naturaleza de los servicios (promoción, educación, prevención y curación), como a la integración de los servicios fragmentarios existentes;
- iii) Fortalecimiento de los recursos materiales y humanos en el área de la atención materno-infantil, prestando atención a los tipos, distribución y capacitación del personal de salud.

d) Vivienda:

- i) Realizar esfuerzos especiales relacionados con la provisión de agua potable y de sistemas de eliminación de excretas.

e) Legislación:

- i) Revisión de la legislación existente, en especial la referida a la institución familiar (sociedad conyugal, patria potestad, deberes y derechos de los cónyuges entre sí y respecto de los hijos), y realizar conjuntamente campañas de difusión y extensión de los servicios jurídicos.
- ii) Revisión de aquella legislación que pudiera estar interfiriendo en la participación social.

f) Estereotipos sexuales:

- i) Las acciones en este campo (texto, publicidad, medios de comunicación social), deberán centrarse en los estereotipos correspondientes a ambos sexos y no solamente en los del sexo femenino, dada la relación recíproca mediante la cual se definen.

122. La elección de la estrategia adecuada dependerá de las condiciones propias de cada país, según la naturaleza de los problemas y de los recursos. Dada la situación general de la región, una estrategia satisfactoria debería otorgar prioridad a los sectores pobres rurales y urbanos; insertarse en los programas y estrategias globales de desarrollo nacional o regional; partir de una aproximación integrada y multisectorial, puesto que las deficiencias en cada uno de los sectores repercuten sobre los demás; tener en cuenta el papel de la familia, y dentro de ella, de la mujer, en la reproducción de los individuos en un ciclo cotidiano y un ciclo generacional.

123. Una estrategia posible consistiría en definir con la mayor precisión los grupos focales y un objetivo central de alta prioridad (por ejemplo, el abastecimiento de agua potable o la erradicación del analfabetismo para toda la población rural en un lapso determinado). Alrededor de dicho objetivo se concentrarían las acciones, se encauzarían los recursos y se estructurarían otros objetivos y programas de acuerdo a las necesidades que se vayan detectando. Si varios países de la región definieran un mismo objetivo central, se abriría un amplio campo para la cooperación técnica horizontal y se dispondría de un marco básico para la coordinación de la asistencia internacional.

124. Una política destinada a mejorar la situación de las familias pobres que complementara la estrategia antes descrita, podría consistir en un conjunto mínimo de acciones como las siguientes:

a) Empleo estable para el jefe de hogar, sea éste hombre o mujer, con un ingreso mínimo suficiente y en un lugar próximo al de la residencia de la unidad familiar;

b) Programas de salud, vivienda, educación e infraestructura de servicios básicos destinados a aliviar la carga del trabajo doméstico y a permitir que las mujeres inicien otras actividades;

c) Programas de educación familiar masiva, especialmente dirigidos a los adolescentes y a las familias constituidas por jóvenes;

d) Programas de organización de las familias en asociaciones sobre la base del vecindario o de la comunidad;

e) Medidas legislativas destinadas a apoyar las acciones y objetivos precedentes.

125. Este conjunto de acciones se considera mínimo porque la falta de cualquiera de ellas deja intactas las limitaciones de la organización de las unidades familiares pobres, con su secuela de consecuencias para la situación de sus miembros y, en especial, de la mujer y los niños. Además, tiene carácter mínimo porque los gobiernos de la región están en mayor o menor medida, aplicando políticas en casi todos esos sentidos, y destinando a tales efectos recursos humanos y financieros cuya coordinación aumentaría su eficacia y permitiría un uso más racional de la asistencia técnica internacional.

126. La estrategia que se elija, el grupo focal que se defina y el objetivo al que se otorgue prioridad tiene incidencia, aunque sea parcial, en la continuidad de las políticas. En la región es frecuente que los proyectos pilotos o experimentales no sean más que experiencias sin ampliación posterior y sin mayores efectos por su falta de continuidad.

127. Desde hace tiempo se recomienda que los programas y proyectos sean evaluados no sólo al terminarse, sino durante toda su ejecución. Es común que se asocien con ello algunos mecanismos o criterios relativamente complicados. Puesto que los programas y proyectos referentes a la mujer tienen una historia muy corta, las actividades de evaluación son ineludibles para los efectos de acumular la mayor experiencia posible para su desarrollo futuro. En el ámbito nacional sería conveniente pensar en mecanismos muy simples, que impliquen la participación de los funcionarios que los desarrollan y de los propios beneficiarios.

128. Las evaluaciones de carácter regional están condicionadas por la disponibilidad de información y, en tal sentido, es necesario desarrollar mecanismos simples y expeditos de comunicación. El centro de distribución que está poniendo en marcha el Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES), puede ser considerado un elemento central en el desarrollo de un mecanismo semejante.

129. La puesta en marcha del centro de distribución no sólo es un elemento clave en la recolección y difusión de información sino que además permite a los países y a los organismos internacionales ir aumentando la coordinación en distintos campos y en las actividades que emprendan aisladamente o en conjunto.

