



Borrador Preliminar  
Se ruega no citar  
Mayo de 1989

MUJER Y DESARROLLO: EL GRAN SALTO

Cecilia López M.\*  
Molly Pollack\*\*

\* Directora del PREALC.

\*\* Responsable del Proyecto Mujer y Desarrollo.

Documento preparado para ser presentado al Seminario  
Internacional sobre la Mujer en el Desarrollo CEPAL-ILPES,  
Santiago, Chile, 2 al 5 de mayo de 1989.

## INDICE

	<u>Página</u>
A. <u>Introducción</u>	1
B. <u>La situación de la mujer</u>	2
C. <u>Investigación y acción</u>	9
1. Investigación	9
2. Acción	13
D. <u>El gran salto: La mujer en la planificación</u>	14
1. Elementos positivos para un nuevo enfoque	16
2. Pasos metodológicos	17
3. Limitaciones que surgen	19
4. Rol de las agencias de Naciones Unidas	20
E. <u>Conclusiones</u>	22
Bibliografía	23

## A. Introducción

El tema " Mujer y Desarrollo" es complejo de abordar si lo que se pretende es hacer un aporte que efectiva y definitivamente integre a más de la mitad de la población a la planificación del desarrollo. Durante las últimas décadas, y en especial durante la década de la mujer, se han realizado innumerables investigaciones, propuestas de política y diagnósticos que en alguna medida han ido sentando las bases para entrar en esta nueva fase.

Se pueden distinguir dos etapas en la búsqueda de la integración de la mujer al desarrollo. Primero los esfuerzos se centraron en cómo hacer que ella se beneficiara del proceso. Posteriormente, el énfasis cambió al diseño de políticas que la incorporaran como partícipe, es decir, no sólo como beneficiaria sino también como agente. Sin embargo, el problema no es que la mujer no está integrada, sino que la forma en que ella lo hace, se traduce, para la sociedad en su conjunto, en una pérdida de recursos, que lleva a un retraso en el logro de las metas que el desarrollo implica. No es que la mujer no esté integrada; ella participa en casi todas las actividades del proceso de desarrollo, se beneficia en algún grado y a su vez es actor. El problema consiste en el desnivel que hay entre su contribución y su beneficio, desnivel que es aún mayor si se compara su contribución potencial con su beneficio efectivo.

Las causas por las cuales los frutos del desarrollo no han alcanzado a la mujer en igual grado que al hombre, han sido muy bien sintetizadas en el documento del Seminario sobre Mujer y Desarrollo de diciembre de 1986, organizado por el mismo Grupo Consultivo de Naciones Unidas. Entre las principales se mencionan las siguientes: i) las mujeres no están consideradas como grupo objetivo de los proyectos de desarrollo, bajo el supuesto de que ellas se beneficiarán del proyecto por el efecto "trickle down" o "goteo" una vez que alcance a los hombres;

ii) las estrategias tradicionales para alcanzar a la mujer han sido inadecuadas, porque existe una carencia de metodologías sobre cómo alcanzar a la mujer pobre; iii) los esfuerzos de desarrollo orientados hacia las mujeres han estado en su mayoría canalizados a través de proyectos específicos de mujeres o a través de agregados a los proyectos con un "componente mujer", los que han fracasado por la falta de conexión entre sus actividades y las políticas macroeconómicas; iv) los gobiernos han sido incapaces de destinar recursos suficientes para lograr los objetivos de integrar completamente a la mujer al desarrollo; v) la situación de la mujer no ha sido reconocida como una preocupación en los estudios sobre el impacto de las políticas macroeconómicas sobre el crecimiento.

Con el propósito de dar un paso adelante y de entrar tal vez en una tercera y definitiva etapa en el proceso de integración de la mujer al desarrollo, resulta de extrema importancia identificar la magnitud del problema, lo que se trata en la sección siguiente. Posteriormente, en las siguientes secciones, se examinan los lineamientos generales de la investigación y de la acción en el campo de la mujer a nivel de América Latina, con el propósito de determinar si se ha llegado a la mujer en forma eficiente y, en caso contrario, detectar las fallas. Finalmente, se hacen propuestas para dar el "Gran Salto" e integrar a la mujer en forma completa y permanente en los beneficios, en los aportes, y, en especial, en el proceso de toma de decisiones que implica un verdadero desarrollo.

#### B. La situación de la mujer

Durante las tres últimas décadas, la participación de la mujer latinoamericana en la actividad económica supera con creces los niveles esperados de acuerdo con las tendencias históricas

observadas. En los últimos 30 años, el número de mujeres económicamente activas creció 120.2 por ciento, lo cual es muy superior al crecimiento observado para el total de las mujeres activas en el mundo (OIT, 1980).

Mientras las mujeres constituían en 1950 el 17.9 por ciento de la fuerza de trabajo de la región, este por ciento se elevará al 27.5 por ciento en el año 2000 (BID, 1987). La fuerza de trabajo masculina se duplica en ese período y la femenina se triplica.

Lo anterior se traduce en que, al finalizar esta <sup>siglo</sup> ~~decada~~, la región tendrá 55 millones de mujeres en el mercado de trabajo, de las cuales un flujo de 22 millones se incorporarán entre 1980 y el año 2000. El tema de la mujer adquiere definitivamente hoy una dimensión distinta.

Existe consenso sobre las causas de estos cambios tan radicales en el mercado de trabajo latinoamericano y también sobre el hecho de que la incorporación masiva no ha sido resultado de políticas explícitas. Ya en un trabajo realizado por la CEPAL en 1986 (CEPAL, 1986), se reconoce que muchos de los logros fueron más el resultado de procesos exógenos que de estrategias especialmente dirigidas a incorporar a la mujer a los beneficios del desarrollo. En realidad, los procesos de cambio que favorecieron a la mujer en las áreas de salud, educación y bienestar, se registraron antes de la existencia del Plan de Acción Regional que representó la toma de conciencia a nivel latinoamericano sobre la necesidad de la acción de grupos y gobiernos en favor de la integración de la mujer al desarrollo.

Entre los fenómenos que tradicionalmente se señalan como explicativos de la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo, se mencionan los siguientes (Berger y Buvinic, 1988):

i) el proceso de urbanización, que ha significado una migración muchas veces superior de mujeres que de hombres. El proceso de pauperización en el campo, ha desembocado en un proceso migratorio campo-ciudad. Dada la división sexual del trabajo, se identifica un cierto patrón, en el cual se prefiere que primero emigren las hijas, luego los jóvenes;

ii) el cambio tecnológico, que ha permitido que las labores domésticas puedan realizarse para el mercado;

iii) la educación, que al ofrecerse de manera indiscriminada, abrió oportunidades de trabajo a la mujer;

iv) la necesidad creciente en los hogares de contar con más de un ingreso;

v) la tendencia de un mayor porcentaje de hogares liderados por mujeres como consecuencia tanto de los procesos migratorios como de nuevos esquemas de organización familiar. Esto se ha visto acentuado por la feminización de la pobreza, la que se ha intensificado por la crisis económica y el proceso de ajuste. Según un estudio de CEPAL, basado en encuestas de hogares, en cinco ciudades de América Latina en 1982, las mujeres encabezaban entre el 18 por ciento y el 38 por ciento de todos los hogares, correspondiendo las tasas más altas a los grupos de ingresos más bajos (CEPAL, 1984). Tal como se puede observar en el cuadro 1, en los estratos de ingresos más bajos es donde se concentran aquellos liderados por mujeres, aún cuando no es posible concluir de las cifras la relación de causalidad entre pobreza y sexo del jefe de hogar. Sin embargo, en las áreas rurales, la temporalidad

Cuadro 1

PORCENTAJE DE HOGARES LIDERADOS POR MUJERES

---

Ciudad	Total	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4
Bogotá	19.3	17.2	18.7	20.7	19.7
B. Aires	18.4	13.5	18.2	19.9	23.5
Caracas	21.0	30.6	20.3	18.8	16.3
Lima-Callao	18.1	37.2	15.6	12.3	11.6
Panamá	22.9	34.4	20.0	19.8	20.2
San José	17.0	20.6	16.5	14.8	17.1

---

Fuente: CEPAL (1984).

de los empleos y la precaria situación económica sí es causante de la migración de los hombres, con el consecuente aumento de hogares con jefatura femenina;

vi) el proceso de planificación familiar. La mayor difusión de métodos de control de la natalidad, junto con otros factores (emigración, aumento en los niveles de pobreza, etc.), ha significado una disminución en índices de fecundidad.

En realidad todos los factores anteriores se reducen a dos procesos que interactúan en distintos momentos y con diferente intensidad durante las últimas décadas: la educación y la pobreza. El primero, es decir, la entrada masiva de la mujer al sistema educativo ha actuado sin embargo en dos formas: por un lado incentiva la incorporación de la mujer a la actividad económica, pero por el otro, al reproducir los roles tradicionales, la coloca en una posición subordinada al hombre. El segundo, el deterioro de los niveles de ingreso real de los hogares, como consecuencia de las crisis económicas que han afectado a las sociedades latinoamericanas durante el período, se ha convertido en un imperativo que ha obligado a la mujer a encontrar formas de generar ingresos, superando las barreras culturales.

Es así como investigaciones sobre la relación entre el mercado de trabajo y la pobreza en algunos países de América Latina (Pollack, 1987), muestran que la tasa de participación de la mujer en la actividad económica aumenta durante los períodos de crisis, como una forma de aliviar el efecto de la reducción de los ingresos del hogar. Ello sucede en Costa Rica y en Chile, para todos los estratos de ingreso, pero con mayor intensidad en los estratos más pobres. Resulta paradójico observar que, si bien los deseos por ingresar al mercado de trabajo aumentan como

consecuencia de las crisis, la desocupación afecta durante estos periodos a la mujer con mayor intensidad que al hombre, y aún más fuertemente a la mujer de los estratos de menores ingresos (cuadros 2 y 3).

Hay dos sectores en los cuales se reconoce que la incidencia del trabajo de la mujer alcanza niveles muy altos: el agropecuario y el informal.

En el primero, la FAO <sup>señala</sup> que en 1983 según la estadísticas más conservadoras procedentes de censos agrícolas, el 19 por ciento de las mujeres en América Latina y el 54 por ciento en el Caribe participaban en el mercado de trabajo agrícola (CEPAL, 1986). Sin embargo, se ha reconocido como una constante la subestimación de la participación de la mujer en actividades primarias, como consecuencia de las metodologías utilizadas por los censos.

En general, las metodologías de medición de los censos fueron diseñadas para captar aquella actividad económica reconocida como trabajo sólo si es continua, remunerada y de tiempo completo, es decir no corresponde a las características del trabajo femenino, especialmente de las áreas rurales, el cual es temporal, de tiempo parcial y discontinuo. Además, los censos no consideran el trabajo doméstico como actividad económica, y, por lo tanto no registra todas las actividades necesarias para reproducir a la fuerza de trabajo. Las diferencias entre las tasas de participación proporcionadas por los censos y aquellas provenientes de las encuestas de hogares pueden alcanzar porcentajes que fluctúan entre un diez y un 50 por ciento. Sobre la necesidad de mediciones más exactas existe un consenso, especialmente cuando información proveniente de países, basada en estudios específicos, señala tasas de participación muy superiores a las provenientes de las fuentes oficiales

(CEPAL, 1986). Lo anterior se justifica aún más cuando existen evidencias (Arizpe, Salinas y Velásquez, 1989) de que la crisis ha derivado en una feminización de la agricultura minifundista.

Con respecto al sector informal, ya en 1970, PREALC afirmaba que en México las mujeres representaban entre el 32 y el 37 por ciento de dicho sector, excluyendo el servicio doméstico; en el Ecuador el 39 por ciento y en Honduras el 40 por ciento. Estimaciones más recientes señalan que la incidencia de la mujer dentro del sector informal tiende a aumentar como consecuencia de la crisis: la intensa competencia por los pocos empleos modernos generados durante los 80, combinada con la discriminación sexual en el trabajo, se traduce en que sólo un reducido número de mujeres logra acceder a empleos bien remunerados, concentrándose una alta proporción de ellas en actividades informales. Según estimaciones del PREALC (Contreras, 1989), basadas en censos de población, en 1982 entre el 28 y el 32 por ciento del sector informal, excluyendo empleo doméstico y asalariados de empresas pequeñas, está constituido por mujeres en tres países de América Latina: Costa Rica, Chile y Brasil. Si se agrega a las mujeres ocupadas como asalariadas en pequeñas empresas, estos porcentajes son muy superiores.

Otro estudio del PREALC (Pollack, 1987), basado en encuestas de hogares, estima que aproximadamente el 40 por ciento de los jefes de hogar de cuatro países de América Latina están ocupados en el sector informal. (El estudio considera a las áreas urbanas de San José, Santiago, Caracas y Lima.) Este porcentaje se incrementa bastante para los jefes de hogares indigentes. En casos extremos, como el de Perú en 1982, el 66 por ciento de los jefes de hogares en extrema pobreza se encontraba trabajando en el sector informal, comparado con sólo el 25 por ciento de los jefes de hogares no pobres.

### C. Investigación y acción

El diagnóstico anterior permite afirmar que el problema de la mujer en la región no es su integración al proceso de desarrollo: 55 millones de mujeres trabajando a fines del siglo XX; además de su tradicional contribución al proceso reproductivo, y de su importante rol dentro de la unidad familiar, son hechos fehacientes de su definitiva inserción en los procesos socioeconómicos de América Latina.

El problema es otro. ¿Es esta contribución eficiente? ¿Es esta contribución valorada? ¿Ha mejorado la condición de la mujer en la medida en que se ha incrementado su aporte económico? ¿Se beneficia de las estrategias gubernamentales dirigidas a los sectores donde se ubica? ¿Se ha internalizado la dimensión del nuevo rol de la mujer en las estrategias de política, dados los avances de la región en los procesos de planificación? La respuesta, en términos generales, es negativa. Así lo confirman muchas investigaciones realizadas durante la última década. Si existe un problema de integración, pero definitivamente no es al desarrollo.

Distintos estudios realizados en la región, muchos de ellos parciales en su cobertura geográfica o en su temática, aportan elementos claros para concluir que es en las estrategias y políticas de desarrollo donde no se ha integrado de manera eficiente y realista a la mujer.

#### 1. Investigación

Es innegable el nivel de conocimiento que se ha logrado acumular, en particular en el último decenio, sobre el tema de la mujer tanto a nivel mundial como latinoamericano. Gracias a ello, hoy es posible identificar con relativa facilidad la

Cuadro 2  
TASAS DE DESOCUPACION SEGUN ESTRATO Y SEXO

	T	I	P	NP
<u>Costa Rica (1982)</u>				
Total	10.2	14.2	8.9	3.5
Hombres	10.3	14.8	8.7	3.0
Mujeres	9.9	13.0	9.1	4.8
<u>Venezuela (1978)</u>				
Total	4.0	3.5	1.4	4.4
Hombres	5.0	6.6	1.4	5.5
Mujeres	4.0	17.2	3.1	3.8
<u>Chile (1979)</u>				
Total	13.4	32.2	16.4	5.9
Hombres	13.1	30.1	16.0	5.0
Mujeres	14.2	37.2	17.7	7.5
<u>Chile (1984)</u>				
Total	19.4	32.0	18.7	8.2
Hombres	18.3	30.8	15.3	7.2
Mujeres	21.5	34.8	26.3	9.8
<u>Perú (1982)</u>				
Total	6.3	13.5	7.1	4.8
Hombres	4.7	10.1	4.6	3.7
Mujeres	9.3	19.3	12.8	6.6

Fuente: Pollack (1987).

Cuadro 3  
TASAS DE PARTICIPACION SEGUN ESTRATO Y SEXO

	T	I	P	NP
<u>Costa Rica (1982)</u>				
Total	56.7	61.1	51.4	63.1
Hombres	77.5	78.9	74.4	82.7
Mujeres	36.4	40.9	29.8	44.0
<u>Venezuela (1978)</u>				
Total	63.0	50.9	51.1	65.1
Hombres	86.8	65.6	77.4	88.6
Mujeres	38.1	38.4	27.5	39.9
<u>Chile (1979)</u>				
Total	49.2	45.7	46.3	53.0
Hombres	70.6	68.8	68.2	73.3
Mujeres	29.9	25.2	24.8	34.7
<u>Chile (1984)</u>				
Total	50.4	48.9	49.1	54.0
Hombres	70.4	72.0	70.3	71.1
Mujeres	32.4	28.6	29.2	38.1
<u>Perú (1982)</u>				
Total	53.5	43.2	50.9	56.8
Hombres	71.7	61.4	71.9	73.9
Mujeres	36.5	28.9	30.5	40.4

Fuente: Pollack (1987).

magnitud de los grandes problemas que atañen a la mujer. También se ha avanzado en lo que podría llamarse un diagnóstico negativo con respecto a la capacidad de las distintas estrategias diseñadas para abordar su problemática.

Así por ejemplo, se conocen con cierta certeza los efectos perversos de la reforma agraria sobre la mujer rural. Siguiendo las conclusiones de un estudio de Wilson (1985) la mayoría de las reformas agrarias latinoamericanas no han producido un número significativo de mujeres beneficiarias o más aún, han excluido a las mujeres al establecer criterios de asignación de tierras que privilegian a los hombres. Wilson atribuye la exclusión a mecanismos legales, estructurales, culturales e ideológicos, que obedecen a estrategias cuya unidad de acción es el hogar o núcleo familiar. El jefe de familia es necesariamente el hombre, quien a su vez realiza la actividad agrícola remunerada mientras la mujer pertenece a la categoría de trabajador como familiar no remunerado.

Un segundo ejemplo lo constituyen las limitaciones de las políticas crediticias. Según Licette y White las mujeres, especialmente en el sector rural y en el informal, han tenido escaso acceso a los recursos de las instituciones financieras por restricciones tanto de oferta como de demanda. Entre estos últimos, las autoras señalan como los principales, los costos de transacción, las exigencias de garantía - en muchos países de América Latina todavía se prohíbe a la mujer tener la propiedad a su nombre - y restricciones sociales y culturales.

Un tercer ejemplo se encuentra en las políticas de asistencia técnica rural o de cambio tecnológico en general, que han demostrado una exigua capacidad para lograr cambios significativos en los métodos de producción de las mujeres trabajadoras. Investigaciones realizadas por Boserup (1970)

demuestran que el proceso de modernización agrícola, lejos de mejorar la situación de la mujer trabajadora, acentúa las diferencias de productividad entre los dos sexos. Históricamente, la transferencia de tecnología ha promovido la productividad del hombre a expensas de la mujer.

## 2. Acción

Dada la magnitud de la contribución de la mujer a la economía latinoamericana, las acciones que la afectan no son sólo aquellas dirigidas específicamente a ellas, sino todas aquellas orientadas a los sectores en que se insertan. Dos tipos de sesgos se observan: el primero, niega su rol económico, y sólo reconoce su rol reproductivo. En este caso, los proyectos y programas se focalizan en la familia o en el hombre. El segundo, acepta la contribución de la mujer, pero niega la existencia de especificidades del trabajo femenino lo cual exigiría ajustes en las acciones si su objetivo es alcanzarlas.

Con respecto a las acciones dirigidas específicamente a la mujer, tanto institucionales, como de proyectos específicos, parten de la errónea premisa de que existe la necesidad de integrar a la mujer al desarrollo. Más aún, se llega a la idea simplista de que ello se logra con más educación, más salud y más empleo, cuando la realidad demuestra que la mujer, especialmente la mujer pobre, contribuye a la economía en el sector servicios, en la agricultura y en el comercio sin educación, sin salud y sin un empleo formal (López, 1988).

Adicionalmente, los gobiernos y organismos internacionales han venido diseñando programas para la mujer focalizados más en objetivos de bienestar que en objetivos de desarrollo (Germain, 1982). Esto se ha traducido, por una parte, en que el esfuerzo se ha centrado en mejorar la condición de la mujer como beneficiaria

del desarrollo por sobre el de agente del mismo, y, por otra, en que los proyectos generadores de ingreso no mejoran la capacidad productiva de la mujer, porque en la mayoría de ellos predomina el carácter asistencial.

Una tercera característica de este tipo de acciones es su nivel micro, aislado y no coordinado. Estos esfuerzos aportan elementos puntuales sobre el manejo del tema de la mujer, pero, en definitiva, su impacto es aún muy reducido.

D. El gran salto: La mujer en la planificación

Es evidente la dicotomía existente entre el nivel de la contribución de la mujer a la economía de América Latina y el alcance de las políticas dirigidas a ella, y, por tanto, de los beneficios que ella efectivamente recibe. Las estrategias marginales y de corto plazo, y las políticas globales sesgadas, no permiten aumentar la eficiencia del trabajo de la mujer, mejorar su condición y la de su familia e incrementar la productividad de los sectores donde se inserta. El desnivel entre el diagnóstico y la acción representa en el caso de la mujer, no sólo un costo económico de proporciones muy significativas, sino también un costo social aun más alto al retrasar el alivio de la pobreza donde la mujer se encuentra sobrerrepresentada (cuadro 4). Como ejemplo de lo anterior se pueden citar los casos de Costa Rica, donde en 1982, el 15.2 por ciento de los hogares estaban liderados por mujeres, mientras en los hogares indigentes este porcentaje alcanzaba el 37.1 por ciento; de Venezuela en 1978, en que el 11.7 por ciento de los hogares tenía jefatura de hogar femenina comparado con un 36.3 por ciento de los hogares indigentes; y Perú en 1982 con 11.3 por ciento de hogares con jefe mujer, porcentaje que sube al 23.3 por ciento en el caso de los hogares en extrema pobreza.

Cuadro 4  
PORCENTAJE DE JEFES DE HOGAR, SEGUN ESTRATO Y SEXO

---

	T	I	P	NP
<u>Costa Rica (1982)</u>				
Hombres	84.3	62.7	82.3	86.2
Mujeres	15.7	37.1	17.7	13.8
<u>Venezuela (1978)</u>				
Hombres	88.3	63.7	86.4	89.4
Mujeres	11.7	36.3	13.6	10.6
<u>Chile (1979)</u>				
Hombres	89.5	89.7	90.5	89.1
Mujeres	10.5	10.3	9.5	10.9
<u>Chile (1984)</u>				
Hombres	89.3	87.6	90.4	89.6
Mujeres	10.7	12.4	9.6	10.4
<u>Perú (1982)</u>				
Hombres	88.5	76.7	90.3	91.3
Mujeres	11.5	23.3	9.7	8.7

---

Fuente: Pollack (1987).

Sin embargo, ni la investigación ni la experiencia en la acción aportan hasta ahora elementos suficientes que permitan el diseño de estrategias macroeconómicas con suficiente respaldo teórico y empírico que sitúen adecuadamente a la mujer en los procesos de planificación global. El carácter inmediatista, disperso y atomizado de la mayoría de las acciones enfocadas a la mujer es un impedimento para que este acerbo de información y de experiencias disponibles en la región "sume".

Se presenta, entonces, una disyuntiva con distintos riesgos: o se espera que todos estos esfuerzos aislados generen el marco conceptual adecuado, con los posibles efectos negativos de retrasar la incorporación de la mujer, o se corren algunos riesgos y se procede a insertar a la mujer en la planificación con los elementos disponibles. El volumen actual y futuro de la fuerza de trabajo femenina con su consiguiente aporte económico, y sobre todo la necesidad de reducir el nivel y la intensidad de la pobreza en la región hacen impostergable la readecuación de las políticas macro. El tema se reduce, entonces, a determinar quién toma el riesgo.

Por el poder político que manejan, por los recursos de que disponen, y porque está en su mandato tomar riesgos, les corresponde a los "policy makers" dar el gran salto.

1. Elementos positivos para un nuevo enfoque

Entre los muchos que podrían señalarse hay dos elementos que apoyan la inserción definitiva de la mujer en la planificación del desarrollo en los países latinoamericanos. El primero es la concientización de muchos gobiernos de la región y de importantes sectores de la sociedad de que el alivio de la pobreza es impostergable. La crisis de los 80, que reversó las tendencias positivas observadas en las variables económicas y

sociales durante las últimas tres décadas, generó una deuda social para la región en su conjunto equivalente al cinco por ciento del PGB (PREALC, 1988). Más aún, en esta década, la pobreza no sólo aumenta su nivel e intensidad, sino que, además, se produce su feminización. La estrategia, por lo tanto, no puede prescindir de la mujer, y tiene que ser a nivel macro y de carácter integral y de largo plazo.

El otro elemento de significativa importancia es la concientización de este problema a nivel de las agencias de Naciones Unidas. Después de una revisión crítica de su rol en este campo durante los últimos 15 años, existe una necesidad sentida de apoyar esfuerzos dirigidos a la mujer al nivel más alto posible del proceso de planificación. Toda una capacidad humana y de recursos económicos está hoy a disposición tanto de los gobiernos como de otros agentes que quieran comprometerse con este esfuerzo de apoyar el gran salto. Por lo tanto, son ellas las que deben incentivar a los "policy makers" a instrumentalizar una planificación del desarrollo que coloque a la mujer latinoamericana en su dimensión integral (JCGP, 1986).

## 2. Pasos metodológicos

La inserción de la mujer en los procesos de planificación requiere de dos tipos de ajustes en las políticas globales que más que excluyentes son complementarios. El primero consiste en que partiendo del diagnóstico con todas las limitaciones que tenga, se identifiquen y eliminen las barreras que impiden el acceso de la mujer a estas acciones de política. Un caso típico de estas limitaciones se observa en los sistemas de crédito, no sólo rural, sino en general, en los cuales la presencia del hombre es un requisito obligado para que la mujer sea sujeto de financiación. Pero sin duda, la barrera estructural más grande, en la mayoría de las políticas es que éstas se dirigen a la

unidad familiar, lo cual, como se ha comprobado, margina a la mujer.

El segundo se refiere a los cambios que deben darse en los servicios ofrecidos por el Estado para que reconozcan las especificidades del trabajo femenino, y no sólo las beneficie sino que, además, no produzcan efectos negativos colaterales. Un caso típico de estos cambios se encuentra en los programas de capacitación del gobierno, orientados a las mujeres rurales y del sector informal. Al ignorar su realidad socioeconómica, los gobiernos asignan montos significativos de recursos a programas tradicionales que no responden a las necesidades productivas de las mujeres y en horarios que compiten con sus otros roles. Otro ejemplo importante se da en la asistencia técnica rural donde a las mujeres se les ofrecen paquetes tecnológicos que se adecuan más a las formas de producción de los hombres y con intensidades horarias inadecuadas.

La identificación de estos dos tipos de problemas se logra siguiendo dos estrategias complementarias. La primera consiste en hacer un análisis comparativo del diagnóstico real de la situación de la mujer con aquel implícito en las políticas de gobierno. La segunda la constituye una revisión de los contenidos de los programas y acciones de las instituciones que ofrecen servicios a los sectores donde se insertan (López y Campillo, 1985). La primera estrategia permite detectar las barreras estructurales y la segunda, señala los cambios operativos necesarios para superarlas.

Aclarados estos dos problemas básicos y esta forma de abordarlos, el paso siguiente es definir en qué sector de política global se inicia el proceso de ubicar a la mujer en la planificación. Pretender que el "salto" se dé en la política macroeconómica de largo plazo es un poco ingenuo. Sin embargo,

las condiciones están dadas para hacer este esfuerzo en las políticas sectoriales, especialmente aquellas dirigidas al sector agropecuario e informal.

Los proyectos de generación de ingresos, esquemas tradicionales, tanto de gobiernos como de organismos internacionales de abordar a la mujer, tienen en esta nueva estrategia un rol preponderante que cumplir. Con los ajustes del caso, menos bienestar y más desarrollo, pueden ser o las semillas que multiplicadas justifiquen una política sectorial o laboratorios en donde se corrobore el cumplimiento de las decisiones macro, o donde se sugieran los ajustes que la experiencia demuestre como necesarios.

El elemento dinamizador de estos esfuerzos son las mismas mujeres a las cuales hay que concientizar y organizar. Los mecanismos de comunicación entre el Estado y las usuarias deben considerarse como un instrumento vital para consolidar estrategias globales y de largo plazo en un campo en el cual no hay suficiente experiencia acumulada.

### 3. Limitaciones que surgen

Los problemas pueden ubicarse en tres grandes áreas. La primera, y sin duda la más importante, es de carácter cultural, y obedece a que el trabajo de la mujer no es considerado como algo natural, no obstante las dimensiones de su aporte económico. Este hecho se refleja en el diseño e implementación de políticas a nivel macro, en la reticencia del Estado, sus gobernantes, y sectores de la sociedad involucrados en esta decisión, a aceptar la importancia económica y social de insertar a la mujer en los planes de desarrollo. Por esto, políticas sectoriales que adecuen las estrategias a las especificidades de la mujer, deben partir con un apoyo político del más alto nivel.

Dado que las instituciones cambian a un ritmo más lento que la realidad de las sociedades en las cuales operan, este rechazo a aceptar la contribución de la mujer y la necesidad de focalizarla en sus acciones puede ser aún mayor al entrar en el campo operativo. Solamente una clara voluntad política y una campaña masiva de divulgación basada en cifras duras que impidan negar los hechos pueden llegar a flexibilizar actitudes tradicionales en la implementación de las acciones. Este obstáculo institucional puede ser uno de los grandes peligros para el éxito del gran salto.

Finalmente, la concentración de mujeres en los estratos más pobres de la sociedad constituye una barrera operativa que supera el ámbito específico de la mujer, y se remonta a una limitación más estructural y que consiste en el desconocimiento, que aún persiste, sobre cómo reducir la pobreza. Por esta razón, muchas de las políticas sectoriales, que sí introducen las modificaciones necesarias para focalizar a la mujer se convierten en condiciones necesarias, pero no suficientes para producir un impacto definitivo en su productividad y calidad de vida. Si realmente existe un compromiso serio de mejorar la condición de la mujer, es necesario impulsar el desarrollo de estrategias que alivien la pobreza. De otra manera, los esfuerzos de planificación sólo podrán llegar a mujeres de estratos medio y alto.

#### 4. Rol de las agencias de Naciones Unidas

El primero y más importante es la concientización de los "policy makers". Para muchos gobiernos apremiados por la crisis de los 80, no es evidente que en las estrategias de supervivencia deban producirse cambios que integren a la mujer. El rol de dichas agencias como mecanismo de transferencia de experiencias entre países, sumado a los recursos de que disponen para apoyar

investigaciones que suministren información para sustentar políticas son primordiales.

El segundo es más bien de carácter interno. Las agencias deben traducir su discurso en revisión de criterios para su acción. La dispersión y atomización de experiencias es también una característica del trabajo desempeñado por las acciones en el campo de la mujer.

Un tercer campo de acción es convertir sus proyectos de generación de ingresos en semillas para políticas macro o en proyectos puente que generen la condiciones objetivas para que la mujer se inserte en políticas globales. Es fundamental la eliminación del criterio asistencial en este tipo de acciones, pues la carencia de criterios económicos en los proyectos impiden su multiplicación, y sólo generan costos políticos para los gobiernos, al enfrentar demandas no viables financieramente.

Finalmente, experiencias en algunos países como Colombia señalan como definitivo el apoyo que organismos de Naciones Unidas puedan dar a las organizaciones de mujeres, como mecanismo de estabilidad a las políticas, y como medio de canalización de demandas. Ante la rigidez de las instituciones para efectuar cambios, y ante la prevalencia de esquemas tradicionales, sólo las mujeres organizadas pueden inducir desde la base modificaciones, que con el apoyo político del más alto nivel garanticen el cumplimiento de las metas de estas políticas globales.

E. Conclusión

Están dadas todas las condiciones para insertar permanente y definitivamente a la mujer en los procesos de planificación de América Latina. El apoyo político, condición sine qua non para lograrlo, puede inducirse y es éste el primer compromiso que las agencias de Naciones Unidas deben asumir.

## BIBLIOGRAFIA

- Arizpe, L.; Salinas, F.; Velásquez, M. 1989 "Effects of the economic crisis on the living conditions of peasant women in Mexico", en UNICEF (Publicado bajo la dirección de): Poor women and economic crisis. The invisible adjustment (Santiago, UNICEF).
- Berger, M.; Buvinic, M. 1988 (Publicado bajo la dirección de): La mujer en el sector informal (Caracas, Editorial Nueva Sociedad).
- BID 1987 Informe económico y social de América Latina (Washington, D.C., BID).
- Boserup, E. 1970 Woman's role in economic development (Nueva York, St. Martin Press).
- CEPAL 1984 La mujer en el sector urbano: América Latina y El Caribe (Santiago, CEPAL).
- 1986 El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano. Realidades y perspectivas (Santiago, CEPAL).
- Contreras, V. 1989 Segmentación de la PEA, según censos de población (Santiago, PREALC; Borrador preliminar).
- Germain, A. 1982, "Las mujeres pobres rurales; planteamiento para políticas", en ACEP (Publicado bajo la dirección de): Las trabajadoras del Agro. Debate sobre la mujer en América Latina y el Caribe (Bogotá, ACEP).
- Joint Consultative Group on Policy, JCGP, 1986 Informe del Inter-Organizational Top Management Seminar on Women and Development, Nueva York, 18-19 diciembre.
- López, C. 1988 "Strategies to develop the poorest", en K. Haq y U. Kirdar (Publicado bajo la dirección de): Managing human development (Budapest, UNDP).
- López, C.; Campillo, F. 1985 "Problemas teóricos y operativos en la ejecución de una política para la mujer campesina", en E. Bonilla de Ramos (Publicado bajo la dirección de): Mujer y familia (Bogotá).
- Lycette, M.; White, K. 1988 "Acceso de la mujer al crédito en América Latina y el Caribe", en M. Berger y M. Buvinic (Publicado bajo la dirección de): La mujer en el sector informal (Caracas, Editorial Nueva Sociedad).

Oficina Internacional de Trabajo 1980 Women's Participation in the economic activity of the world: Statistical analysis (Ginebra, OIT).

Pollack, M. 1987 Pobreza y mercado de trabajo en cuatro países: Costa Rica, Venezuela, Chile y Perú, serie Documentos de trabajo/309 (Santiago, PREALC).

PREALC 1988 Deuda social. ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga? (Santiago, PREALC).

Wilson, F. 1985 "Women and agricultural change in Latin America: Some concepts guiding research", en World Development (Elmsford, N.Y., World Development Publishers), septiembre.