

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo

Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto

Andrés Bianchi

Director de la Revista

Aníbal Pinto

Secretario Técnico

Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1989

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Diciembre de 1989

Número 39

SUMARIO

El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas. <i>Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL.</i>	7
Características y fases del "modelo sueco". <i>Olof Ruin.</i>	19
Comentarios al texto del Profesor Olof Ruin. <i>Adolfo Gurrieri.</i>	29
Suecia y América Latina: comentarios sobre el texto del Profesor Olof Ruin. <i>Francisco C. Weffort.</i>	33
La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo. <i>Cecilia López M. y Molly Pollack E.</i>	39
Una perspectiva del desarrollo social en Brasil. <i>Sonia Miriam Draibe.</i>	49
Tendencias de la integración en el mercado de trabajo brasileño. <i>Cláudio Salm y Luiz Carlos Eichenberg Silva.</i>	65
La iniciativa de los Estados Unidos para la cuenca del Caribe. <i>Wilfred Whittingham.</i>	77
El potencial tecnológico del sector primario exportador. <i>Mikio Kuwayama.</i>	101
En torno a la integración económica argentino-brasileña. <i>Daniel Chudnovsky y Fernando Porta.</i>	125
El sistema centro-periferia y el intercambio desigual. <i>Edgardo Floto.</i>	147
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	168
Publicaciones de la CEPAL.	169

La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo

*Cecilia López M.**
*Molly Pollack E.***

Existe un evidente desnivel entre la magnitud a que ha llegado la contribución de la mujer a las economías latinoamericanas y del Caribe y el alcance de las acciones y políticas dirigidas a ella. El mismo desnivel se percibe entre la contribución de la mujer y el beneficio que recibe por su participación en el desarrollo regional.

El artículo analiza las líneas de investigación y de acción realizadas en América Latina respecto de la mujer y evalúa sus resultados. En la última sección se hacen algunas proposiciones referidas, por una parte, a la identificación y eliminación de las barreras que impiden la integración de la mujer en las políticas de desarrollo. Por otra parte, se señala también que se requieren cambios en los servicios ofrecidos por el Estado de modo que se reconozcan el nivel, la naturaleza, y las especificidades del trabajo femenino.

*Directora del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

**Responsable del Proyecto Mujer y Desarrollo del PREALC.

Documento presentado al Seminario para América Latina y el Caribe sobre la Mujer en el Desarrollo organizado por el Grupo Consultivo Mixto sobre Política (JCGP) del PNUD, UNFPA, UNICEF, PMA, y FIDA, en colaboración con CEPAL/ILPES/CELADE y realizado en Santiago de Chile entre el 2 y el 5 de mayo de 1989.

Introducción

Abordar el tema "mujer y desarrollo" resulta especialmente complejo cuando se pretende hacer aportes que permitan integrar en forma efectiva y permanente a más de la mitad de la población a la planificación del desarrollo. En las últimas décadas, y en particular durante el Decenio de la Mujer, se han realizado numerosas investigaciones, propuestas de política y diagnósticos, que en alguna medida han sentado las bases para el inicio de esta nueva fase.

En el proceso de integración de la mujer al desarrollo se pueden distinguir dos etapas. En la primera, el esfuerzo se centró en mejorar su condición de beneficiaria del proceso. En la segunda, el énfasis se orientó hacia el diseño de políticas que incorporaran a la mujer como partícipe, es decir, como agente del desarrollo. Sin embargo, el problema no es que la mujer no esté integrada, sino que la forma de integrarse se traduce para la sociedad en su conjunto en una pérdida de recursos que, a su vez, da origen a un retraso en el cumplimiento de las metas propuestas en materia de desarrollo. En efecto, la mujer participa en casi todas las actividades del proceso de desarrollo, se beneficia de éste en algún grado y, además, tiene un papel protagónico. El problema radica en el desnivel que existe entre su contribución y el beneficio que recibe, desnivel que es aún mayor si se compara su contribución potencial con el beneficio efectivo.

Las causas por las cuales los frutos del desarrollo no han llegado a la mujer en igual grado que al hombre, han sido muy bien sintetizadas en el informe del seminario sobre la mujer y el desarrollo organizado por el Grupo Consultivo Mixto sobre Política (JCGP) de las Naciones Unidas y realizado en Nueva York en diciembre de 1986. Entre las causas principales se mencionan las siguientes: i) a las mujeres no se las incluye como grupo objetivo en los proyectos de desarrollo, ya que se da por sentado que ellas se beneficiarán por el efecto de "goteo" una vez que el desarrollo alcance a los hombres; ii) las estrategias tradicionales para llegar a la mujer han sido inadecuadas porque no existen metodologías para llegar a los pobres, que es el sector donde ella está mayoritariamente representada; iii) los esfuerzos de desarrollo orientados hacia las mujeres se han canalizado fundamentalmente por medio de proyectos específicos para mujeres o de la incorporación de "componentes para la mujer" a los proyectos, los

que han fracasado por la falta de conexión entre las actividades propuestas y las políticas macroeconómicas aplicadas; iv) los gobiernos no han podido destinar los recursos suficientes para lograr el objetivo de integrar completamente a la mujer al desarrollo; v) la situación de la mujer no ha sido reconocida como tema de preocupación en los estudios sobre la repercusión de las políticas macroeconómicas en el crecimiento (JCGP, 1986).

Para entrar a la tercera y última etapa del proceso de integración de la mujer al desarrollo es de extrema importancia identificar la magni-

tud del problema, tema que se trata en la sección siguiente. En las secciones restantes se examinan los lineamientos generales de la investigación realizada y de las acciones emprendidas en América Latina relativas a la mujer. El propósito es determinar si se ha llegado a la mujer en forma eficiente y, en caso contrario, detectar las fallas. Finalmente, se hacen algunas proposiciones para entrar a una nueva era que permita hacer partícipe a la mujer en forma cabal y permanente de los beneficios y aportes que supone el verdadero desarrollo, y, en especial, integrarla al proceso de toma de decisiones.

I

La situación de la mujer

En las últimas tres décadas, la participación de la mujer latinoamericana y del Caribe en la actividad económica ha superado con creces los niveles esperados de acuerdo con las tendencias históricas observadas. En los últimos treinta años, el número de mujeres económicamente activas ha crecido 120.2%, lo cual es muy superior al crecimiento observado en el total de mujeres activas en el mundo (OIT, 1980).

Mientras en 1950 las mujeres constituían 17.9% de la fuerza de trabajo de la región, ese índice se elevará a 27.5% en el año 2000 (BID, 1987). En ese periodo la fuerza de trabajo masculina se habrá duplicado y la femenina se habrá triplicado.

Lo anterior significa que, al finalizar este decenio la región tendrá 55 millones de mujeres en el mercado de trabajo, de las cuales unos 22 millones se habrán incorporado entre 1980 y el año 2000. Sin duda, el tema de la mujer adquiere hoy una dimensión distinta.

Existe consenso sobre cuáles son las causas de esos cambios tan radicales ocurridos en el mercado de trabajo latinoamericano y del Caribe y también sobre el hecho de que la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral no ha sido el resultado de políticas explícitas sobre la materia. En un trabajo realizado por la CEPAL, en 1986, se reconoce que muchos de los logros fueron más bien el resultado de procesos exógenos

que de estrategias especialmente dirigidas a hacer partícipe a la mujer de los beneficios del desarrollo (CEPAL, 1986). En realidad, los procesos de cambio que favorecieron a la mujer en las áreas de salud, educación y bienestar se iniciaron antes de que se pusiera en marcha el Plan de Acción Regional aprobado en La Habana en 1977, que representó la toma de conciencia a nivel latinoamericano y del Caribe sobre la necesidad de contar con la participación de organizaciones y gobiernos en favor de la integración de la mujer.

Los siguientes son algunos de los fenómenos que normalmente se mencionan para explicar la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo (Berger y Buvinic, 1988):

a) El proceso de urbanización, que ha significado una migración de mujeres a las ciudades, muchas veces superior a la de los hombres. El aumento de la pobreza en el campo ha desembocado en un proceso migratorio rural-urbano y, dada la división del trabajo según el sexo, se identifica un cierto patrón según el cual, por ejemplo, se prefiere que primero emigren las hijas y luego los varones.

b) El cambio tecnológico, que ha permitido que las labores domésticas puedan realizarse para el mercado.

c) La educación, que al ofrecerse sin discrimi-

nación ha dado mejores oportunidades de trabajo a la mujer.

d) La necesidad cada vez mayor que se tiene en los hogares de contar con más de un ingreso.

e) La tendencia de un mayor porcentaje de hogares a cargo de mujeres como consecuencia de los procesos migratorios y de nuevos esquemas de organización familiar. Ello se ha visto acentuado por la feminización de la pobreza, que se ha intensificado a causa de la crisis económica y del proceso de ajuste. Según un estudio de la CEPAL basado en encuestas de hogares en 1982 en cinco ciudades de América Latina las mujeres encabezaban entre 18 y 38% de todos los hogares, correspondiendo las tasas más altas a los grupos de ingresos más bajos (CEPAL, 1984).

f) El proceso de planificación familiar. La mayor difusión de los métodos de control de la natalidad, además de otros factores (emigración, aumento de los niveles de pobreza, etc.), ha tenido como resultado una disminución de los índices de fecundidad.

En realidad, todos los factores señalados se reducen a dos procesos que han interactuado en distintos momentos y con diferente intensidad durante los últimos decenios: la educación y la pobreza. El primero, es decir, la incorporación masiva de la mujer al sistema educativo actúa en dos formas: por una parte, incentiva la participación de la mujer en la actividad económica al darle oportunidades de empleos mejor remunerados, pero por otra parte, al reproducir los roles tradicionales, pone a la mujer en una situación de subordinación con respecto al hombre. El segundo proceso, es decir, el deterioro de los niveles de ingreso real de los hogares como consecuencia de las crisis económicas que han afectado a las sociedades latinoamericanas y del Caribe durante el período, ha obligado a la mujer a encontrar formas de generar ingresos venciendo las barreras culturales.

Es así como en investigaciones sobre la relación entre el mercado de trabajo y la pobreza realizadas en algunos países de América Latina (Pollack, 1987) se muestra que la 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. En Costa Rica y en Chile, en general ello sucede en todos los estratos de ingreso (cuadro 1). Por otra parte, la desocupación afecta con

mayor intensidad a las mujeres que a los hombres, y a los indigentes y pobres más que a los grupos de ingresos más altos (cuadro 2). En efecto, en la población total se observa que la desocupación en los hogares indigentes es entre tres y seis veces superior a la que afecta a los hogares no pobres. El grupo más afectado por el desempleo corresponde al de mujeres de hogares indigentes.

Hay dos sectores en los cuales la participación de la mujer en el mercado del trabajo alcan-

Cuadro 1
TASAS DE PARTICIPACION EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA SEGUN ESTRATO Y SEXO

Países	Total	Hogares		
		Indigentes	Pobres	No pobres
<i>Costa Rica</i>				
(1979)				
Total	54.1	—	—	—
Hombres	80.1	—	—	—
Mujeres	28.2	—	—	—
<i>Costa Rica</i>				
(1982)				
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
<i>Venezuela</i>				
(1978)				
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
<i>Chile</i>				
(1979)				
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
<i>Chile</i>				
(1984)				
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
<i>Perú</i>				
(1982)				
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, Molly, *Pobreza y mercado de trabajo en cuatro países: Costa Rica, Venezuela, Chile y Perú*, serie Documentos de trabajo, N° 309, Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 1987.

Cuadro 2
TASAS DE DESEMPLEO,
SEGUN ESTRATO Y SEXO

Países	Total	Hogares		
		Indigentes	Pobres	No pobres
<i>Costa Rica</i> (1979)				
Total	4.5	—	—	—
Hombres	3.7	—	—	—
Mujeres	6.9	—	—	—
<i>Costa Rica</i> (1982)				
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
<i>Chile</i> (1979)				
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
<i>Chile</i> (1984)				
Total	19.4	32.0	18.7	8.2
Hombres	18.4	30.8	15.3	7.2
Mujeres	21.5	34.8	26.3	9.8
<i>Perú</i> (1982)				
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, Molly, *Pobreza y mercado de trabajo en cuatro países: Costa Rica, Venezuela, Chile y Perú*, serie Documentos de trabajo, N° 309, Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 1987.

za niveles muy altos: el agropecuario y el informal.

Con respecto al primero, la FAO señala que en 1983, según las estadísticas más conservadoras procedentes de censos agrícolas, 19% de las mujeres rurales de América Latina y 54% de aquellas del Caribe participaban en el mercado de trabajo agrícola (CEPAL, 1986). Sin embargo, se reconoce que como consecuencia de las metodologías aplicadas en los censos se subestima la participación de la mujer en las actividades primarias.

Las diferencias entre las tasas de participación que se obtienen en los censos y las provenientes de las encuestas de hogares pueden alcanzar entre 10 y 50%.

Existe consenso sobre la necesidad de efectuar mediciones más exactas, especialmente si la información que entregan los diferentes países, basada en estudios específicos, señala tasas de participación muy superiores a las que se indican en las fuentes oficiales (CEPAL, 1986). Lo anterior se justifica aún más ante la evidencia de que la crisis ha derivado en una feminización de la agricultura minifundista (Arizpe, Salinas y Velásquez, 1989).

Con respecto al sector informal, algunas estimaciones basadas en encuestas de hogares realizadas en algunos países en los años 1982 y 1985 revelan la alta participación de la mujer en las actividades informales. Según un estudio de la CEPAL (CEPAL, 1988), en algunas ciudades de América Latina, en 1985 el porcentaje de mujeres ocupadas en el sector informal fluctuaba entre 30 y 50%, incluido el servicio doméstico (cuadro 3). Por otra parte, la inserción de la mujer en el sector informal discrimina por estrato de ingreso del hogar, puesto que ésta aumenta a medida que se incrementa el nivel de pobreza. En efecto, en el cuadro 4 se observa que en cuatro ciudades de América Latina el porcentaje de

Cuadro 3
MUJERES OCUPADAS EN EL SECTOR INFORMAL
(Porcentajes)

Países	Sector informal	
	Excluido servicio doméstico	Incluido servicio doméstico
<i>Bogotá</i>		
1982	21.5	48.7
1985	25.1	50.6
<i>Caracas</i>		
1982	14.7	37.5
1985	12.2	36.3
<i>Panamá</i>		
1982	13.1	35.4
1985	8.4	33.3
<i>San José</i>		
1982	12.4	28.8
1985	13.4	29.4
<i>São Paulo</i>		
1982	—	—
1985	14.9	32.9

Fuente: CEPAL, *Mujer, trabajo y crisis* (LC/L. 458 (CRM. 4/6)), Santiago de Chile, 1988. Datos obtenidos de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares correspondientes a los años 1982 y 1985.

Cuadro 4
INSERCIÓN DE LAS MUJERES NO JEFES DE HOGAR EN EL SECTOR INFORMAL^a
(Porcentajes)

Países	Total	Hogares		
		Indigentes	Pobres	No pobres
<i>Costa Rica^b</i>				
1982	35.4	65.3	46.4	31.4
<i>Venezuela</i>				
1978	45.1	50.0	83.1	40.8
<i>Chile^c</i>				
1979	32.1	55.3	50.9	25.2
1982	25.9	54.2	36.2	21.5
1984	23.9	34.0	39.2	17.3
<i>Perú</i>				
1982	61.3	100.0	86.7	49.2

Fuente: Pollack, *Molly Pobreza y mercado de trabajo en cuatro países: Costa Rica, Venezuela, Chile y Perú*, serie Documentos de trabajo, N° 309, Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo (oit), 1987.

^a Corresponde a una estimación, ya que las cifras se refieren a la inserción de los cónyuges no jefes de hogar, que en su mayoría son mujeres.

^b Corresponde a miembros secundarios del hogar (cónyuges, hijos y otros).

^c Excluye asalariados de empresas pequeñas, por lo tanto las cifras reflejan una subestimación del porcentaje de ocupados en el sector informal.

mujeres no jefes de hogar pertenecientes a hogares indigentes y pobres, que trabajan en el sector informal urbano es muy superior al de mujeres procedentes de hogares de mayores ingresos. Mientras en San José de Costa Rica, más del 65% de las cónyuges de hogares indigentes que tienen trabajo están ocupadas en el sector informal, el

porcentaje de mujeres trabajadoras de hogares pobres y no pobres disminuye a 46 y 31%, respectivamente. Algo similar ocurre en los otros casos estudiados: Caracas, Santiago y Lima. En esta última ciudad, el 100% de las cónyuges que trabajan y que provienen de hogares indigentes están ocupadas en el sector informal.

II

La investigación y la acción

Según el diagnóstico anterior se puede afirmar que el problema de la mujer en la región no es su integración al proceso de desarrollo. El hecho de que a fines del siglo xx habrá 55 millones de mujeres en el mercado de trabajo, unido a la tradicional contribución de la mujer al proceso reproductivo y su importante papel dentro de la unidad familiar, son pruebas fehacientes de su inserción definitiva en los procesos socioeconómicos de América Latina y el Caribe.

El problema es otro. ¿Es eficiente esa contribución? ¿Es valorada esa contribución? ¿Ha mejorado la condición de la mujer a medida que se ha incrementado su aporte económico? ¿Se

beneficia la mujer de las estrategias gubernamentales dirigidas a los sectores en que se desenvuelve? ¿Se ha tomado conciencia de la dimensión del nuevo papel de la mujer en el diseño de las estrategias de política, dados los avances que se han hecho en la región en materia de planificación?

La respuesta, en términos generales, es negativa. Así lo confirman muchas investigaciones realizadas durante la última década (CEPAL, 1986; Joekes, 1987; Wilson, 1985; Berger y Buvinic, 1988; León y Deere, 1986). En efecto, existe un problema de integración, pero definitivamente no se trata de la integración al desarrollo.

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

1. *La investigación*

Es innegable el grado de conocimiento que se ha acumulado a nivel mundial y de América Latina y el Caribe, en particular en el último decenio, sobre el tema de la mujer. Gracias a ello hoy es posible identificar con relativa facilidad la magnitud de los problemas principales que atañen a la mujer. También se ha avanzado en lo que podría llamarse el diagnóstico de la capacidad que han mostrado las distintas estrategias diseñadas para abordar esos problemas, evaluación que ha sido negativa.

Así, por ejemplo, se conocen con cierta certeza los efectos nefastos de la reforma agraria en lo que concierne a la mujer rural. Según las conclusiones de un estudio de Wilson, en la mayoría de los casos de reforma agraria en América Latina y el Caribe el número de mujeres beneficiarias ha sido insignificante o, peor aún, las mujeres han quedado excluidas, puesto que los criterios de asignación de tierras han privilegiado a los hombres. Wilson atribuye la exclusión a mecanismos legales, estructurales, culturales e ideológicos que derivan de la formulación de estrategias cuya unidad de acción es el hogar o el núcleo familiar. El jefe de familia es necesariamente el hombre, quien a su vez realiza la actividad agrícola remunerada, mientras que la mujer pertenece a la categoría de trabajadora en calidad de familiar no remunerada (Wilson, 1985).

Un segundo ejemplo lo constituyen las limitaciones que se establecen en las políticas crediticias. Según Lycette y White, las mujeres, sobre todo las de los sectores rural e informal, han tenido escaso acceso a los recursos de las instituciones financieras debido a restricciones relacionadas con la oferta y con la demanda. Entre los principales factores de demanda, las autoras señalan los costos de transacción, las exigencias de garantía —en muchos países de América Latina y el Caribe todavía se prohíbe a la mujer tener la propiedad a su nombre— y restricciones de tipo social y cultural (Lycette y White, 1988).

Un tercer ejemplo son las políticas de asistencia técnica rural o de modernización tecnológica en general, que han mostrado una exigua capacidad para lograr cambios significativos en los métodos de producción de las mujeres trabajadoras. En las investigaciones realizadas por Boserup se muestra que el proceso de modernización agrícola, lejos de mejorar la situación de la mujer trabajadora, acentúa las diferencias de productividad entre ambos sexos. Sin embargo, en el proceso actual de modernización del sector agrícola exportador, la innovación tecnológica parece haber tenido efectos positivos, ya que se ha registrado una incorporación masiva de mano de obra femenina (Boserup, 1970).

2. *La acción*

Dada la magnitud de su contribución a la economía latinoamericana y del Caribe, a la mujer no sólo le afectan las acciones dirigidas específicamente a ella, sino todas las medidas orientadas a los sectores donde ella se inserta. Respecto a lo anterior se observan dos tipos de sesgos. El primero, niega el papel económico de la mujer y sólo reconoce su papel reproductivo. En ese caso, los proyectos y programas se centran en la familia o en el hombre. El segundo, acepta la contribución de la mujer, pero niega la existencia de especificidades del trabajo femenino. Si el objetivo es lograr que se reconozcan tales especificidades, es preciso modificar las estrategias vigentes.

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

A lo anterior se suma el hecho de que los gobiernos y los organismos internacionales han venido diseñando programas para la mujer centrados más bien en objetivos de bienestar que en objetivos de desarrollo (Germain, 1982). Ello se ha traducido, por una parte, en que el esfuerzo se ha concentrado en mejorar la condición de la

mujer como beneficiaria del desarrollo y no como agente de éste, y, por otra, en que los proyectos de generación de ingresos no han permitido mejorar la capacidad productiva de la mujer porque en la mayoría de ellos ha predominado un carácter asistencial.

Una tercera característica de ese tipo de acciones es que son de nivel microeconómico y se llevan a cabo en forma aislada y descoordinada. Esos esfuerzos ayudan a resolver aspectos sobre el manejo del tema de la mujer, pero, en la práctica, su efecto aún es muy limitado.

III

Una nueva era: la mujer en la planificación

Es evidente el desequilibrio que existe entre el nivel de la contribución que hace la mujer a la economía de América Latina y del Caribe y el alcance de las políticas dirigidas a ella. Las estrategias marginales y de corto plazo y las políticas globales sesgadas impiden aumentar la eficiencia del trabajo de la mujer, mejorar su condición y la de su familia e incrementar la productividad de los sectores donde ella trabaja. En el caso de la mujer, el desnivel entre el diagnóstico y la acción no sólo representa un costo económico de proporciones muy elevadas, sino también un costo social más alto aún, ya que se retrasa el alivio de la pobreza, que es el sector donde la mujer se encuentra mayoritariamente representada. Para ilustrar lo anterior se puede observar el cuadro 5, donde se aprecia que el porcentaje de hogares a cargo de mujeres es mucho mayor en los estratos indigentes que en los demás estratos.

Sin embargo, ni la investigación ni la experiencia adquirida con la acción han aportado hasta ahora bastantes elementos que permitan diseñar estrategias macroeconómicas con suficiente respaldo teórico y empírico que sitúen adecuadamente a la mujer en los procesos de planificación global. El carácter inmediato, disperso y atomizado de la mayoría de las acciones orientadas a la mujer impide reunir e integrar toda la información y experiencia recogidas en la región.

Se presenta, entonces, una disyuntiva que supone distintos riesgos: se espera hasta que todos esos 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, recurriendo a los elementos disponibles. El volumen actual y futuro

Cuadro 5
JEFES DE HOGAR SEGUN ESTRATO Y SEXO
(Porcentajes)

Países	Total	Hogares		
		Indigentes	Pobres	No pobres
<i>Costa Rica</i> (1982)				
Hombres	84.3	62.7	82.3	86.2
Mujeres	15.7	37.1	17.7	13.8
<i>Venezuela</i> (1978)				
Hombres	88.3	63.7	86.4	89.4
Mujeres	11.7	36.3	13.6	10.6
<i>Chile</i> (1984)				
Hombres	89.3	87.6	90.4	89.6
Mujeres	10.7	12.4	9.6	10.4
<i>Perú</i> (1982)				
Hombres	88.5	76.7	90.3	91.3
Mujeres	11.5	23.3	9.7	8.7

Fuente: Pollack, Molly, *Pobreza y mercado de trabajo en cuatro países: Costa Rica, Venezuela, Chile y Perú*, serie Documentos de trabajo, N° 309, Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 1987.

de la fuerza de trabajo femenina, con su consiguiente aporte económico, y, sobre todo, la necesidad de reducir el nivel e intensidad de la pobreza en la región, exigen una readecuación impostergable de las políticas macroeconómicas. El tema se reduce, entonces, a determinar quién corre el riesgo.

Por el poder político que tienen, por los re-

cursos de que disponen, y porque correr riesgos está en su mandato, son las autoridades responsables de formular las políticas quienes deben tomar la iniciativa.

1. Elementos positivos para un nuevo enfoque

Entre los numerosos elementos que se pueden señalar hay dos que apoyan la inserción definitiva de la mujer en la planificación del desarrollo de los países latinoamericanos y del Caribe. El primero es hacer que muchos gobiernos de la región e importantes sectores de la sociedad tomen conciencia de que el alivio de la pobreza es impostergable. La crisis de los años ochenta que revirtió las tendencias positivas observadas en las variables económicas y sociales en los últimos tres decenios, generó una deuda social para toda la región equivalente a 5% del PGB (PREALC, 1988). Más aún, en esta década no sólo ha aumentado el nivel e intensidad de la pobreza, sino que, además, ésta ha experimentado un proceso de feminización. En el diseño de las estrategias, por lo tanto, no se puede prescindir de la mujer; y éstas tienen que ser de nivel macroeconómico, de carácter integral y de largo plazo.

El otro elemento de importancia significativa es la toma de conciencia de este problema por parte de los organismos de las Naciones Unidas. Tras una revisión crítica de su papel en este campo en los últimos 15 años, se advierte la necesidad de apoyar los esfuerzos dirigidos a la mujer, desde el nivel más alto posible del proceso de planificación. Existe todo un conjunto de recursos humanos y económicos que está a disposición de los gobiernos y de otras organizaciones que quieran comprometerse con el esfuerzo de respaldar el inicio de la nueva era. Por lo tanto, las organizaciones de las Naciones Unidas deben incentivar a los responsables de formular las políticas a elaborar una planificación del desarrollo que considere a la mujer latinoamericana y del Caribe en su dimensión integral (JCGP, 1986).

2. Pasos metodológicos

La inserción de la mujer en los procesos de planificación requiere dos tipos de ajustes de las políticas globales que más que excluyentes son complementarios. El primero consiste en que partiendo del diagnóstico del grado de participación de la mujer en la actividad económica, con todas

las limitaciones que éste tenga, se identifiquen y eliminen las barreras que le impiden tener acceso a las medidas de política. Un caso típico de esas limitaciones se observa en los sistemas de crédito rural y general, en los cuales la presencia del hombre es requisito obligado para que la mujer pueda obtener financiamiento. Pero, sin duda, la barrera estructural más grande que existe 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 ajuste se refiere a los cambios que deben introducirse en los servicios ofrecidos por el Estado de modo que se reconozcan el nivel, la naturaleza y las especificidades del trabajo femenino. Tales servicios deben beneficiar el trabajo de la mujer y no deben producir efectos secundarios negativos. Los programas de capacitación del gobierno orientados a las mujeres rurales y del sector informal son un caso típico donde es preciso hacer esa clase de cambio. Al ignorar la realidad socioeconómica de la mujer, los gobiernos asignan montos apreciables de recursos a programas tradicionales que no responden a las necesidades productivas de las mujeres. Es más, dichos programas se ofrecen en horarios incompatibles con sus otras funciones. Otro ejemplo importante es el de la asistencia técnica rural, donde a las mujeres se les ofrecen alternativas tecnológicas que se adecúan más a las formas de producción de los hombres e imponen horarios intensos que les resultan inadecuados.

Esos dos tipos de problemas se logran identificar 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, consiste en revisar el contenido de los programas y acciones de las instituciones que ofrecen servicios a los sectores donde trabajan las mujeres (López y Campillo, 1985). La primera estrategia permite detectar las barreras estructurales y la segunda señala los cambios operativos que es necesario hacer para superarlas.

Una vez aclarados esos dos problemas básicos y la forma de abordarlos, el paso siguiente es definir en qué sector de política global se debe iniciar el proceso de ubicar a la mujer en la planificación. Pretender que el cambio se dé en la política macroeconómica de largo plazo todavía

resulta ingenuo. Sin embargo, están dadas las condiciones para hacer este esfuerzo en las políticas sectoriales, especialmente en aquellas dirigidas a los sectores agropecuario e informal.

Los proyectos de generación de ingresos, que son los esquemas tradicionales que tienen los gobiernos y los organismos internacionales para incorporar a la mujer, tienen un papel preponderante que cumplir en esta nueva estrategia. Con los ajustes del caso, menos bienestar y más desarrollo, esos proyectos pueden ser, ya sea las semillas que, multiplicadas, justifiquen una política sectorial, o bien laboratorios donde se corrobore el cumplimiento de las decisiones macroeconómicas o donde se sugieran los ajustes que la experiencia muestre que es necesario hacer.

El elemento que da dinamismo a esos esfuerzos son precisamente las mujeres, a las cuales hay que concientizar y organizar. Los mecanismos de comunicación entre el Estado y las usuarias de sus servicios deben considerarse un instrumento vital para consolidar estrategias globales y de largo plazo en un campo en el cual aún no se ha reunido suficiente experiencia.

3. Las limitaciones

Los problemas que surgen son de tres tipos principales. El primero, y sin duda el más importante, es de carácter cultural y obedece a que el trabajo de la mujer no se considera algo natural, no obstante la magnitud de su aporte económico. Ello se refleja en el diseño y aplicación de políticas a nivel macroeconómico, en la reticencia del Estado, de sus gobernantes y de los sectores de la sociedad involucrados en esa decisión, a aceptar la importancia económica y social que significa insertar a la mujer en los planes de desarrollo. Por ello, las políticas sectoriales que contemplen estrategias adecuadas a las especificidades del trabajo de la mujer deben contar con el 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, la negativa de aceptar tanto la contribución de la mujer como la necesidad de incluirla en sus acciones puede ser aun mayor al entrar en el terreno operativo. Solamente una clara voluntad política y una campaña masiva de divulgación basada en cifras irrefutables que impidan negar los hechos pueden llegar a flexibili-

zar las actitudes que suelen adoptarse al poner en práctica las medidas de acción. Ese obstáculo institucional puede poner en grave peligro el éxito de una iniciativa de ese tipo.

Finalmente, la concentración de mujeres en los estratos más pobres de la sociedad constituye una barrera operativa que sobrepasa el ámbito específico de la mujer. Ese obstáculo se relaciona con una limitación más bien estructural que consiste en no saber hasta ahora cómo reducir la pobreza. Por esa razón, muchas de las políticas sectoriales que efectivamente introducen las modificaciones imprescindibles para incorporar a la mujer se convierten en condiciones necesarias, aunque insuficientes para producir un efecto 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 diseño de estrategias que alivien la pobreza. De otra manera, los esfuerzos de planificación sólo podrán llegar a mujeres de los estratos medio y alto.

4. Un comentario final

Es evidente el desnivel que existe entre la magnitud a que ha llegado la contribución de la mujer a las economías latinoamericanas y del Caribe y el alcance de las acciones y políticas dirigidas a ella. Es, por lo tanto, una necesidad imperiosa cerrar la brecha entre esa realidad y la acción.

Entre los innumerables problemas que plantea la iniciación de este proceso, hay dos que son fundamentales. El primero dice relación con la necesidad de crear conciencia en los gobiernos y en la sociedad en general sobre el verdadero papel de la mujer latinoamericana y del Caribe y sobre la elevada concentración de mujeres en los sectores más pobres. Muchos gobiernos, apremiados por la crisis de los años ochenta, aún no comprenden que la mujer debe ser incorporada en forma explícita a las estrategias de desarrollo y de supervivencia.

El segundo problema se refiere a la necesidad de llenar los vacíos evidentes que hay en la investigación para asegurar así la eficacia de las políticas. El escaso conocimiento que se tiene sobre la inserción de la mujer en el sector informal, sumado a datos esporádicos que permiten suponer una participación mayoritaria de mujeres en actividades informales, plantea la urgente nece-

sidad de conocer más profundamente las características de las mujeres que trabajan en ese sector.

Sin embargo, estos obstáculos podrán superarse definitivamente una vez que se reconozca la necesidad de abordar el problema desde el nivel

que corresponde. Por lo tanto, puede afirmarse que ya se han sentado las primeras bases para incorporar a la mujer en las políticas sectoriales y, de esa manera, iniciar su inserción permanente y definitiva en los procesos de planificación del desarrollo de América Latina y el Caribe.

Bibliografía

- Arizpe, Lourdes, Fanny Salinas y Margarita Velásquez (1989): Effects of the economic crisis on the living conditions of peasant women in Mexico, *The Invisible Adjustment. Poor Women and Economic Crisis*, UNICEF, Santiago de Chile, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Berger, Marguerite y Mayra Buvinic (comps.) (1988): *La mujer en el sector informal. Trabajo femenino y microempresa en América Latina*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS, Quito), Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1987): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1987*, Washington, D.C.
- Boserup, Ester (1970): *Woman's role in economic development*, Londres, George Allen and Unwin Ltd.
- CEPAL (1984): *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe* (L.C/G. 1326), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S. 84.11.G.14.
- (1986): *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano. Realidades y perspectivas* (L.C/G. 1372), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.86.11.G.5.
- (1988): *Mujer, trabajo y crisis* (L.C/L.458(CRM.4/6)), Santiago de Chile, documento preparado para la Cuarta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social en América Latina y el Caribe celebrada en Ciudad de Guatemala entre el 27 y el 30 de septiembre de 1988.
- Germain, Adrienne (1982): Las mujeres pobres rurales; planteamiento para políticas, *Las trabajadoras del agro. Debate sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, Magdalena León (ed.), Bogotá, Asociación Colombiana para el Estudio de la Población (ACEP).
- Joekes, Susan (1987): *La mujer y la economía mundial*, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), Ciudad de México, Siglo XXI Editores.
- JCGP (Joint Consultative Group on Policy) (1986): *Report of the Inter-Organizational Top Management Seminar on Women and Development*, Nueva York, 18 y 19 de diciembre.
- León, Magdalena y Carmen Diana Deere (eds.) (1986): *La mujer y la política agraria en América Latina*, Bogotá, Siglo Veintiuno Editores/Asociación Colombiana para el Estudio de la Población (ACEP).
- López, Cecilia (1988): Strategies to develop the poorest, *Managing human development*, Khadija Haq y Uner Kirdar, Budapest, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- López, Cecilia y Fabiola Campillo (1985): Problemas teóricos y operativos en la ejecución de una política para la mujer campesina, *Mujer y familia en Colombia*, Elsy Bonilla (comp.), Bogotá, Plaza y Janés Editores.
- Lycette, Margaret y Karen White (1988): Acceso de la mujer al crédito en América Latina y el Caribe, *La mujer en el sector informal. Trabajo femenino y microempresa en América Latina*, Marguerite Berger y Mayra Buvinic (comps.), Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (1980): *Women's Participation in the Economic Activity of the World: Statistical Analysis*, OIT/W.3/1980.
- Pollack, Molly (1987): *Pobreza y mercado de trabajo en cuatro países: Costa Rica, Venezuela, Chile y Perú*, serie Documentos de trabajo, N° 309, Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- PREALC (Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe) (1988): *Deuda social. ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Wilson, Fiona (1985): Women and agricultural change in Latin America: Some concepts guiding research, *World Development*, vol. 13, N° 9.