

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/CRM.2/L.2  
27 de septiembre de 1979

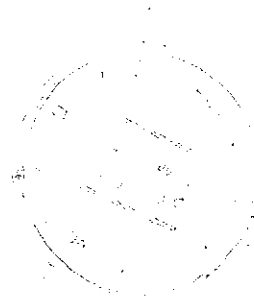
ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

Segunda Conferencia Regional sobre la  
Integración de la Mujer en el Desarrollo  
Económico y Social de América Latina

Macuto, Venezuela, 12 al 16 de noviembre de 1979



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

Este estudio está basado en el documento sobre el mismo tema "La situación de la mujer en América Latina en relación con el cumplimiento del Plan de Acción Regional" (E/CEPAL/CRM/R.1/2).

79-9-2375

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

## INDICE

|   | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| <u>Introducción</u> .....   | 1             |
| I. CRITERIOS PARA DIAGNOSTICOS Y ACCIONES.....                          | 7             |
| II. SITUACION DE LA MUJER: ANALISIS DE TENDENCIAS<br>POR SECTORES.....  | 16            |
| A. Educación.....   | 16            |
| B. Empleo.. ..  | 22            |
| C. Salud.....   | 33            |
| D. Vivienda.....  | 35            |
| E. Participación social.....  | 38            |
| F. Legislación y mecanismos administrativos..                           | 40            |
| III. LOS TIPOS DE FAMILIA Y LA SITUACION DE LA<br>MUJER Y LA NIÑEZ..... | 42            |
| IV. LOS AGENTES.....  | 48            |
| V. LINEAMIENTOS DE POLITICA.....  | 51            |

1998-1999

2000-2001

2002-2003

2004-2005

2006-2007

2008-2009

2010-2011

2012-2013

2014-2015

2016-2017

2018-2019

2020-2021

2022-2023

2024-2025

2026-2027

2028-2029

2030-2031

2032-2033

2034-2035

2036-2037

2038-2039

2040-2041

2000-2001

2002-2003

2004-2005

2006-2007

2008-2009

2010-2011

2012-2013

2014-2015

2016-2017

2018-2019

2020-2021

2022-2023

2024-2025

2026-2027

2028-2029

2030-2031

2032-2033

2034-2035

2036-2037

2038-2039

2040-2041

## 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.

---

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.

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 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".<sup>4/</sup>

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". Coincidentemente se pronunció la Mesa Directiva en su tercera reunión, (Quito, 11 de marzo de 1979).<sup>5/</sup>

---

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

<sup>5/</sup> Informes de la Segunda y Tercera 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), y E/CEPAL/MDM/5/Rev.1, párrafos 24, 26 y 28 c), g), h), j) y k).

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.<sup>6/</sup>

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) 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>7/</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 21 gobiernos sobre un total de 32 que componen el conjunto de países miembros regionales de la CEPAL.

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

---

<sup>6/</sup> El Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales esta contenido en el documento E/CEPAL/1071 del 28 de marzo de 1979.

<sup>7/</sup> 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).

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 esquema 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) Examina 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 a partir de los análisis más pormenorizados y empíricamente fundados que se encuentran en los documentos de apoyo y en los informes de los organismos especializados de las Naciones Unidas para cada uno de los temas prioritarios.

c) Presta atención a la necesidad de profundizar los aspectos conceptuales y mejorar las fuentes e indicadores estadísticos para disponer de información más confiable. De este modo se intenta lograr diagnósticos más comprensivos y precisos que hagan posible la incorporación de la temática de la mujer "en los planes y programas de desarrollo y en los análisis sectoriales, de modo que 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



del Nuevo Orden Económico Internacional".<sup>8/</sup> También constituye un elemento de particular relevancia la reciente Evaluación de la Ciudad de La Paz adoptada por la CEPAL en su XVIII Período de Sesiones del 18 a 26 de abril de 1979.<sup>9/</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, así como con una serie de estudios propios, algunos de los cuales se presentan a la conferencia como documentos de apoyo. En particular merecen señalarse los importantes aportes que significan los documentos de apoyo presentados a esta Segunda Conferencia Regional por UNICEF, UNESCO, OIT y OPS/OMS en los campos de niñez y familia, educación, empleo y salud respectivamente, cuya relevancia para el análisis y conocimiento de los problemas de la integración de la mujer en el desarrollo económico y social - de sobra reconocida - ha sido ratificada por la alta prioridad asignada a dichos aspectos en el temario de la conferencia. A partir de estos documentos, así como de los estudios realizados por la Secretaría de la CEPAL,<sup>10/</sup> ha sido posible preparar este documento de síntesis. Su función principal es la de respaldar el Informe del Grupo de Expertos <sup>11/</sup> que sirve de base para la evaluación del cumplimiento del Plan de Acción Regional, uno de los cometidos principales de esta conferencia.

---

<sup>8/</sup> Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, párrafo 12.

<sup>9/</sup> CEPAL, "Evaluación de la Ciudad de La Paz", Notas sobre economía y el desarrollo de América Latina, Nos. 293/294, mayo de 1979. También ha sido publicada en Cuadernos de la CEPAL N° 30, 1979. Son especialmente pertinentes sus puntos 22 a 26 inclusive.

<sup>10/</sup> Contenidos en el documento Aportes para el diagnóstico y la promoción de la integración de la mujer en el desarrollo de América Latina y el Caribe, (E/CEPAL/CRM.2/L.3).

<sup>11/</sup> E/CEPAL/CRM/R.1/4/Rev.1, de 28 de marzo de 1979.

No menos importante resulta el aporte de información y conclusiones de los aludidos documentos y estudios para la preparación de los materiales requeridos para la próxima Conferencia Mundial del Decenio de la Mujer, a realizarse en 1980. Cabe por fin concluir esta introducción señalando que el procedimiento seguido corresponde estrictamente a las prácticas ya establecidas por la CEPAL para las evaluaciones regionales en el marco de la Estrategia Internacional del Desarrollo, y asimismo a las recomendaciones particulares establecidas al respecto por el Plan de Acción Regional.<sup>12/</sup>

---

<sup>12/</sup> Plan de Acción Regional, punto 88.5) i).

## I. CRITERIOS PARA DIAGNOSTICOS Y ACCIONES

11. A pesar de todos los buenos empeños e intenciones, no ha resultado fácil 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 tienen diverso origen. Algunas son de carácter general, como las que provienen del papel que efectivamente cumple la planificación en sociedades estructuradas según las reglas del mercado y frente a las presiones provenientes de los distintos sectores sociales. Tampoco dejan de influir factores tales como la estructura de los organismos de planificación, los mecanismos de formulación de políticas y el lugar que ocupa el aparato administrativo del Estado, la escasez de recursos financieros y humanos, etc. Otras dificultades provienen de la naturaleza de los criterios utilizados en la planificación para la elaboración de estrategias y programas de desarrollo social: estos suelen establecer una separación entre lo económico y lo social, considerándolos como compartimientos estancos, lo que, como se verá más adelante, tiende a convertirse en un serio impedimento para una correcta estimación de la contribución efectiva de las mujeres al desarrollo de la sociedad. Por último, hay entorpecimientos que provienen de la forma en que se conceptualiza el problema de las mujeres en la sociedad, es decir, del conjunto de ideas, relaciones y supuestos a los que se hace referencia, y que se aplican para caracterizar, describir o explicar situaciones concretas o para proponer determinadas acciones.

12. Las propuestas de marcos conceptuales globales para dar cuenta de la situación de la mujer sugieren que la mayor parte de las dificultades de comprensión 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 trabajo productivo social;
- c) la naturaleza de los estereotipos sexuales y sus efectos discriminatorios, en general negativos para la condición social femenina.

13. Es frecuente que en un mismo contexto, e indistintamente, se haga referencia a las mujeres como si fueran un estrato, una clase, un sector o un grupo. Sin embargo, cada uno de estos términos alude a realidades psicológicas, sociales y culturales distintas; se alude así a campos de conocimientos diferentes e inapropiados para identificar a grupos focales de naturaleza muy diversa y para realizar diagnósticos y proponer acciones que apunten a resolver sus problemas más apremiantes.

14. Las mujeres (o los hombres) no son un grupo, un sector, una clase ni un estrato, pero pertenecen a varios de esos agrupamientos en la sociedad en que viven. Su situación no puede ser comprendida al margen de ellos ni de las estructuras que conforman. En efecto, sólo en ese marco es posible establecer una conexión significativa entre la situación particular de las mujeres y el desarrollo histórico de la sociedad.

Por un lado, el papel asignado a las mujeres y las posibilidades sociales del mismo, varían en los distintos estratos socioeconómicos.<sup>13/</sup>

Por el otro, dicho papel tiene elementos comunes construidos sobre la base del hecho biológico del sexo, pero que, como en todo papel social, trascienden lo meramente biosexual. En este sentido, la conexión fundamental consiste en la vinculación de la mujer con la maternidad real o potencial y con la reproducción biológica o social de los individuos. La manera como son especificados estos elementos comunes por los distintos estratos socioeconómicos permiten definir agrupamientos concretos de individuos, hombres y mujeres, los cuales, a partir del hecho biológico del sexo, cumplen determinados papeles sociales (la mujer campesina, urbana, marginal, pobre, etc.).

---

<sup>13/</sup> "Las situaciones en que viven las mujeres de la región varían de acuerdo al estrato socioeconómico al que pertenecen. Con ello también varían sus modos de participación en la vida económica, social y cultural, así como las fuentes y manifestaciones de las discriminaciones de que son objeto. Estas diferencias deben ser tenidas en cuenta al adoptar medidas tendientes a garantizar la igualdad de hombres y mujeres, y promover el desarrollo económico y social de los respectivos países".  
"Evaluación de la Ciudad de La Paz", cit., punto 25.

15. Desde otro punto de vista, las mujeres constituyen una categoría estadística o nominal en cuanto conjunto de individuos definidos sólo por el hecho biológico de tener el mismo sexo. Esta característica compartida permite formar grandes agregados estadísticos ubicando a dicha categoría nominal en relación con una serie de otras grandes variables (educación, ingreso, ocupación, etc.), para poder así compararla con la otra categoría nominal relevante (los hombres). De esta manera se puede llegar a conclusiones acerca de la discriminación de oportunidades por ejemplo, en materia de empleo, remuneraciones, educación, o del acceso a ciertos bienes y servicios. Si se consideran zonas de residencia o grupos de edad, el análisis se enriquece con nuevos contenidos. En estos casos se suele postular que todas las mujeres agrupadas estadísticamente por su sexo comparten la misma situación social, lo que se ha demostrado que es incorrecto. En efecto, un agrupamiento estadístico no es necesariamente un agrupamiento real, y cuando se habla de las mujeres en general no se tiene en cuenta la diferenciación social esencial que reside en la estratificación social.

16. De lo expuesto puede desprenderse como conclusión que, dentro de un contexto social de discriminación sexual, la situación de la mujer pone de relieve dos tipos de problemas:

a) aquellos que son comunes a todos los individuos (hombres o mujeres) y que son determinados por la pertenencia a un particular estrato socioeconómico que define las posibilidades de acceso y goce de los bienes y servicios (vivienda, empleo, educación, ingreso, salud, etc.);

b) aquellos que son propios de las mujeres en cuanto tales y que provienen del papel social que les corresponde, claro está que en relación con el estrato socioeconómico al que pertenecen. Sólo en este caso se puede hablar con rigor de discriminación sexual.

17. Existe consenso generalizado acerca de que, para entender la situación de las mujeres, es necesario tener en cuenta su relación con el trabajo doméstico, fundamental en la vida de la gran mayoría de las mujeres adultas, cualquiera sea su estado civil y condición social. Sin embargo, el trabajo doméstico no está valorado socialmente como corresponde: se ha establecido una distinción artificial entre trabajo doméstico y trabajo económico, reconociéndose solo a este último como fuerza de trabajo. Así, en la medida en que no se han determinado cuáles son los nexos estructurales entre el trabajo doméstico y el sistema productivo social, tampoco se ha podido definir con rigor y justicia cuál es la situación de la mujer en la estructura social, dada la ambigüedad de su doble pertenencia: al mundo doméstico y al de la producción social.

18. Todo sistema socioeconómico produce y reproduce a los individuos que participan en la producción social, como si fuera un proceso natural. En efecto, la economía atribuye a este hecho el carácter de un factor ya incorporado al trabajo como capital humano. Por eso, no considera suficientemente las modalidades de dichos procesos de producción y reproducción de los individuos y de su significado para el sistema social y económico como un todo. Así, por ejemplo, en los análisis económicos convencionales el precio del trabajo se define por el valor de los medios de vida considerados necesarios para el sustento del obrero medio; por lo general, se descarta el costo de reproducción de la familia del trabajador. Como resultado, en la contabilidad económica se incluye sólo el valor monetario de los bienes y servicios adquiridos en el mercado; se excluyen tanto aquellos producidos por la unidad familiar para su propio uso y consumo como el trabajo necesario para su reproducción. De esta manera, se ignora el valor económico del trabajo doméstico y se lo degrada socialmente con respecto al que implica participación directa en el sistema económico. Esta doble pauta para la consideración del trabajo doméstico y social constituye una de las causas principales que desjerarquizan socialmente a las

/mujeres, sobre

mujeres, sobre todo a las que se dedican primariamente a la atención del hogar familiar.<sup>14/</sup>

19. En un sentido amplio, el trabajo doméstico realizado en la unidad familiar es trabajo social desde varios puntos de vista:

a) produce bienes y servicios destinados 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. Las comunidades domésticas o unidades familiares se mantienen y reproducen a sus miembros realizando internamente las actividades necesarias u obteniendo a través del intercambio bienes y servicios de otras unidades, sean éstas familias, unidades económicas privadas o entidades estatales. En todo caso, la estrategia de vida deja de ser un problema de la sociedad global y pasa a ser un asunto de la incumbencia principal de cada una de las unidades domésticas. Por lo tanto, éstas no son exclusivamente unidades de consumidores, porque su consumo tiene lugar en función de la producción y reproducción de los individuos de una sociedad.<sup>15/</sup>

---

<sup>14/</sup> "Dado que las situaciones más alarmantes se encuentran entre las mujeres que pertenecen a los grupos pobres y en especial entre las mujeres pobres rurales, es necesario otorgar prioridad a éstas en las estrategias de desarrollo que se elaboren y, en particular, en las acciones encaminadas a aliviar la carga del trabajo doméstico y mejorar las condiciones de vivienda, infraestructura, salud, empleo, educación y otros aspectos sociales. Además, corresponde prestar especial atención a la revalorización del aporte de la mujer a la sociedad, y esforzarse por mejorar su imagen social, que se encuentra ahora deformada por los medios de comunicación masiva y las pautas culturales vigentes". "Evaluación de la Ciudad de La Paz", cit., punto 25.

<sup>15/</sup> "Dado que la casi totalidad de las mujeres adultas de la región son responsables y ejecutoras de los trabajos domésticos, y un considerable porcentaje de las mujeres pobres son jefas de hogar, esta vinculación con las unidades familiares debe ser tenida en  
(cont.)

21. Las normas de distribución del ingreso vigentes en cada sociedad adjudican a las unidades familiares de los distintos estratos socio-económicos diversas posibilidades de acceso a los bienes y servicios disponibles, en función de los recursos que perciben. De allí que los individuos pertenecientes a aquellas unidades domésticas obtienen los bienes y servicios necesarios para su reproducción con notorias diferencias en cuanto a su cantidad y calidad, así como también en cuanto 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 el consumo hogareño se adquirirán en el mercado y no serán producidos en el plano doméstico.

22. El monto del ingreso familiar, la proporción percibida en dinero o en especie, las fuentes de donde se obtiene, los aportes de los distintos miembros de la familia a dicho ingreso y las unidades donde han sido producidos los bienes y servicios forman parte de las estrategias de vida de las unidades domésticas. Junto con ellos existen hechos y procesos sociales, tales como las migraciones, la incorporación temprana de los niños al trabajo, las ocupaciones remuneradas accesibles a las mujeres, las familias con jefatura femenina, el número de hijos, etc., que reciben también profunda influencia de los factores y situaciones estructurales ya aludidas.

---

(cont. 15/)

cuenta, tanto en sus consecuencias sobre las situaciones de las mujeres como en sus impactos sobre la infancia, es decir, la población del futuro. Será necesario, en consecuencia, prestar especial atención al mejoramiento de las condiciones de vida de las unidades familiares, lo que además de aliviar el peso del trabajo femenino y abrir nuevas probabilidades de participación de las mujeres permitirá mejorar la calidad de vida de la población". "Evaluación de la Ciudad de La Paz", cit., punto 26.



23. Se ha dicho que las unidades familiares de los distintos estratos socioeconómicos tienen muy diferente acceso a los bienes y servicios, tanto en lo que se refiere a la cantidad y calidad de éstos como a la unidad en que se producen, dependiendo principalmente del ingreso que perciben. Para el sistema económico, esto significa que la demanda efectiva agregada de las unidades familiares de los distintos estratos tiene una composición muy diversa, 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 es predominantemente femenino y tiene las siguientes características: se ejecuta aisladamente; es poco creativo y en gran parte manual; exige realizar actividades muy diferentes; es, por lo general, de baja relevancia social, gratuito o mal remunerado. En suma, se puede sostener que para muchas mujeres las tareas domésticas constituyen una pesada carga que cumplen resignadamente, y no una actividad significativa que enriquezca sus vidas y estimule el desarrollo de sus personalidades. Dado que son las mujeres las que manejan la unidad productiva y de consumo constituida por la familia, a ellas les corresponde maximizar los resultados de su gestión en relación con los recursos de que disponen, y por ello parece lógico que la publicidad de los bienes y servicios destinados al consumo familiar se dirija sobre todo a las mujeres. Por eso, también parece lógico que ellas, en cuanto personas responsables del manejo del hogar y formadoras de las nuevas generaciones, sean consideradas como grupo estratégico de políticas, y gocen de 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.

/Cada papel

Cada papel femenino y 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. Es solo a partir de la confrontación de estos papeles e imágenes recíprocas que podrá entenderse mejor lo que es la condición masculina y femenina en la sociedad. Por eso, cualquier tratamiento aislado, fuera de este contexto de reciprocidad, sería distorsionado y equivoco.

26. Los estereotipos sexuales mediante los cuales se definen lo femenino y lo masculino son moldes inconscientes, matrices mentales elementales que se transmiten, adquieren y aplican también inconscientemente y que configuran toda la experiencia posterior. La socialización familiar y el proceso educativo tienen una responsabilidad fundamental en la persistencia de los estereotipos sexuales. Los individuos de uno y otro sexo los interiorizan y aplican luego en cada una de sus actividades, como si fueran una cosa natural. Esto mismo les confiere aquella permanencia que los hace sobrevivir - aunque sea con otras manifestaciones - en las más variadas circunstancias e incluso en medio de profundos cambios sociales; a su vez, esto hace problemática su relación con el desarrollo. En efecto, incluso en los países industrializados, en que las mujeres tienen una mayor participación en actividades económicas remuneradas, ellas siguen desempeñándose en sectores ocupacionales definidos socialmente como "femeninos", con menos salario y en cargos de menor importancia.

27. La discriminación basada en los estereotipos sexuales se manifiesta en distintas esferas (empleo, educación, desarrollo personal, etc.) y los contenidos varían según la cultura nacional y el estrato socio-económico de que se trate. En consecuencia, las condiciones materiales y la asignación de papeles sociales concretos mantienen y reproducen los estereotipos sexuales, pero no constituyen su origen. La tradición y la cultura nacional, la educación, la publicidad, la radio, la prensa, la televisión, son medios que actúan en el sentido de mantener las situaciones definidas según los estereotipos. Sin embargo, las causas

/profundas de

profundas de éstos no han sido establecidas plenamente, y por ello sólo queda la posibilidad de operar sobre sus contenidos y mecanismos de propagación. 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 para eliminar las discriminaciones a que ellos dan origen.

28. En síntesis, los criterios mínimos para la formulación de diagnósticos y el diseño de políticas deben 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 socio-económicos. 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. La situación social de las mujeres se define en relación con todos esos hechos y procesos y en el marco de las estructuras económicas y sociales que los configuran.

/II. SITUACION

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

### A. Educación 16/

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"17/ 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 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 que se difunde a través del proceso educacional.

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

a) Alta tasa de crecimiento general de la matrícula escolar, 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.

---

16/ Véase el documento de UNESCO y el documento de apoyo, "Aportes para el diagnóstico y la promoción de la integración de la mujer en el desarrollo de América Latina y el Caribe," especialmente cap. IV. (E/CEPAL/CONF.69/L.3).

17/ Plan de Acción Regional, párrafo 24.

b) Mayor flexibilidad para adecuarse a la demanda social, en particular de los sectores medios y altos, lo que se observa en el crecimiento más que proporcional de la educación secundaria y universitaria;

c) A pesar de lo anterior, mantención - en general - de los rasgos elitistas y excluyentes de la educación, debido a la expansión diferencial ya señalada; en efecto, las matrículas en educación media y superior crecen a ritmo elevado, mientras que la primaria lo hace a ritmos mucho más lentos y todavía con limitada capacidad de retención; así, una parte considerable de la población continúa siendo analfabeta o semialfabeta, sin alcanzar a completar el ciclo educacional básico.

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 analfabetismo femenino. En un extremo, hay países que tienen entre 5% y 12% de mujeres analfabetas de 15 años y más de edad. En el otro extremo, hay países en que ellas constituyen más del 40% del total de mujeres. El porcentaje de mujeres analfabetas aumenta en toda la región para las residentes en zonas rurales. El analfabetismo masculino rural es mayor que el analfabetismo femenino urbano, lo que parece indicar que la zona de residencia incide más que el sexo en este aspecto.

33. El grado de desarrollo educativo tiene una importancia particular en este campo. 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. Una vez más se comprueba que el ingreso de la mujer a la educación es un fenómeno tardío dentro del desarrollo educativo.

34. En relación con la educación primaria, cabe observar que también se mantiene la relación entre países a que se aludió en el párrafo anterior. Aquellos países en que la situación educativa de la mujer es relativamente mejor han alcanzado un nivel de participación de la población femenina en la educación primaria que oscila entre el 40 y el 53% para las edades correspondientes. En el otro extremo, estas cifras no llegan al 20% de la matrícula primaria total. 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 además que la gran mayoría de los países tiende a disminuir la diferencia entre la tasa de inscripción de la población femenina y la de la población masculina.

35. En cuanto al rendimiento educativo, 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, hacia el fin del ciclo primario, el porcentaje de repitentes tiende a ser semejante para los dos sexos. La escasísima información pertinente para estudiar el porcentaje de permanencia escolar (el de alumnos que terminan en relación con los que ingresan), muestra tendencias contradictorias por sexo, pero sugiere que la permanencia es mayor en las zonas urbanas que en las rurales, y que la diferencia entre sexos es menor en las primeras. Para ambos sexos, las pérdidas mayores se producen entre el primero y segundo año de la educación primaria.

36. En la región se registra una fuerte tendencia al 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, la mayor proporción de matriculados de sexo masculino se registraba en los países con un bajo porcentaje global 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 comercio, secretariado y servicios personales, como ser enfermería, peluquería, modas, etc.

37. También ha aumentado considerablemente la matrícula femenina en el nivel universitario. Aun cuando en 1970 las mujeres estaban todavía en clara desventaja, el elevado crecimiento de la matrícula femenina registrado en los últimos decenios tiende a disminuir las diferencias existentes. En casi todos los países la mujer está representada mayoritariamente en las carreras de bellas artes, letras, educación y psicología. Su representación es menor en las de ciencias sociales, ciencias exactas y ciencias naturales, y mucho más 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 todavía se limita al nivel primario, con pocas excepciones en la educación media.

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

dueña de casa y de madre, como un ser pasivo y abnegado, sin mucha iniciativa ni poder de decisión. Si trabaja en actividades remuneradas aparece en ocupaciones que corresponden al estereotipo femenino: secretariado, servicios personales y domésticos, enfermería, enseñanza, peluquería y modas.

40. Hay disposición general para revisar los textos escolares en este sentido y son muchos los gobiernos que 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 diferencial que dan a los alumnos de uno y otro sexo y en la manera como estimulan y orientan la formación de sus vocaciones futuras.

41. Los cuestionarios gubernamentales no informan sobre la existencia de programas oficiales especialmente dedicados a la mujer en países de la región; sin embargo, en algunos de ellos se señala la existencia de programas especiales que dan facilidades para completar sus estudios primarios a las mujeres trabajadoras, amas de casa, y en general a los adultos.

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 serio problema en algunos países. Esta situación afecta especialmente a la población de las áreas rurales y particularmente a sus mujeres;

b) El objetivo de proporcionar educación primaria a toda la población será una meta difícil de alcanzar sin mayores recursos y programas generales apropiados para ello, especialmente en los países con problemas de bilingüismo. Las áreas rurales merecerían una consideración especial en este sentido, y una particular atención debería ser otorgada a sus mujeres, que constituyen ciertamente el sector más rezagado.

/c) La



c) La educación secundaria se amplía a un ritmo satisfactorio y con escasa discriminación. No parece suceder lo mismo con la educación postsecundaria cuya especialización por carreras corresponde a los estereotipos sexuales profesionales, aunque también en ella se observa una tendencia positiva hacia una participación más equilibrada de las mujeres.

d) El papel de la educación probablemente experimentará cambios relacionados con las políticas generales de desarrollo y, en especial, con los requisitos de calificación técnica de los nuevos empleos en el sector moderno de la economía.

e) Es probable que - bajo diversas formas de encubrimiento - los contenidos educativos continúen transmitiendo los estereotipos sexuales diferenciadores y discriminatorios.

/B. Empleo

B. Empleo

43. Al evaluar recientemente (1979) la situación del empleo, los gobiernos de la región pusieron de manifiesto las siguientes preocupaciones: "El crecimiento de las tasas de desempleo y el mantenimiento de altos niveles de subempleo generalizado que en su conjunto dan una elevada proporción de subutilización de la fuerza de trabajo en la región, constituyen uno de los más serios problemas, por la baja capacidad de absorción de personal ocupado por el sector moderno y dinámico de la economía, y por la pérdida de potencial productivo que ello supone. El desempleo abierto y el subempleo habrían representado, hacia 1970, el equivalente del 28% de la fuerza laboral, es decir, que no se habría utilizado el potencial productivo de una de cada cuatro personas activas. Aunque el denominado sector informal ha puesto de relieve una flexibilidad inesperada para ofrecer oportunidades de subsistencia a los pobres urbanos, que en alguna medida son paliativos a la falta de empleos productivos, ello se ha logrado al costo inaceptable de muy bajos ingresos y de una gran inseguridad de las fuentes de actividad que los generan."... "Existen serias dudas de que el sector informal pueda seguir cumpliendo las mismas funciones que con relativo éxito realizó hasta ahora. La creciente demanda de empleo de sectores de jóvenes urbanos cada vez más educados que afrontan dificultades crecientes para encontrar ocupaciones apropiadas, difícilmente podrá canalizarse a través del sucedáneo constituido por el sector informal, donde predominan las ocupaciones de muy baja calificación, transitorias y mal remuneradas. Algo semejante deberá esperarse de la mayor afluencia de mujeres educadas que buscan incorporarse al mercado

---

18/ Un análisis más amplio y sustentado con la información adecuada puede encontrarse en el documento de apoyo Aportes para el Diagnóstico y la Promoción de la Integración de la mujer en el Desarrollo, especialmente capítulo V, ( /C/PAI/CRM.2/L.3.)

ocupacional. Esta es una fuente de tensiones que tenderá a acentuarse con el rápido crecimiento de estos sectores, y particularmente de las nuevas generaciones de hombres y mujeres que egresan de la educación media y superior y para los cuales el sector informal no tiene soluciones que ofrecer." 19/

44. En cuanto a la situación más específica de los trabajadores rurales en relación con las transformaciones agrarias en curso, la Evaluación de la Ciudad de La Paz contiene el siguiente juicio que, por su importancia, conviene reproducir in extenso: "Los avances logrados en la producción rural no han dado los resultados esperados porque persisten las necesidades insatisfechas de grandes sectores de la población rural que permanecen al margen o han sido perjudicados por los procesos de modernización agraria. Tampoco se han contrarrestado las fuerzas que impulsan las migraciones a las ciudades (ni los procesos desintegradores de formas arcaicas pero todavía efectivas de producción para la propia subsistencia y de seguridad social en el medio rural). Las diferencias urbano-rurales se continúan acentuando, en muchos casos en desmedro de los grupos que habitan en el medio rural y que no se benefician con los procesos modernizadores del agro." 20/

45. Los problemas del desempleo y subempleo son de considerable envergadura, y las tendencias actuales no parecen justificar anticipaciones muy optimistas acerca del futuro de corto y mediano plazo en la región. Se estima que más de una cuarta parte del total de la fuerza laboral está subutilizada. Sólo una quinta parte del total de esta subutilización puede atribuirse al desempleo abierto; el resto tiene origen en distintas formas de subempleo. La mayor incidencia de subocupación se encuentra concentrada en actividades

---

19/ CIPAL, "Evaluación de la Ciudad de La Paz", op.cit. párrafos 22 y 23.

20/ CIPAL, Ibídem, párrafo 24.

de bajo nivel de productividad, con empleos precarios y discontinuos y muy magros ingresos. Muchos de los subempleados son trabajadores rurales estacionales y trabajadores urbanos por cuenta propia (vendedores ambulantes, trabajadores ocasionales, etc.). El hecho de que la gran mayoría de los jefes de familia afectados se encuentren en situación de subempleo y que el desempleo abierto sea relativamente bajo entre ellos se explica porque, en un lapso más o menos corto, la carencia de ingresos impediría su subsistencia y la de sus dependientes. Esto explica también que la mayoría de los desempleados registrados sean jóvenes de ambos sexos y mujeres de edades maduras que no son jefas de hogar.

46. 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, erróneamente concebidas como oficio exclusivamente femenino, 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. 21/ Para superar esta situación de baja participación, 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 apropiadas tendientes a eliminar los obstáculos que impiden la mayor participación de la mujer en las tareas directamente productivas; c) valoración de la actividad doméstica femenina, 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

---

21/ Plan de Acción Regional, párrafos 22, 37, 40.

de la familia, de modo que ambos compartan 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 por fin como especialmente críticos los casos de la mujer rural y de la empleada doméstica, que requieren de acciones inmediatas y efectivas para mejorar su bienestar y condición social.

47. El análisis de la situación de la mujer en el empleo se ve dificultado por problemas de definición y registro censal. En efecto, para que un individuo sea considerado económicamente activo, esto es, trabajador y miembro de la fuerza de trabajo, es necesario que produzca bienes o servicios económicos transables en el mercado e ingresos monetarios. Las actividades que realizan las mujeres dentro de sus unidades familiares, sean éstas de puro trabajo doméstico o de participación en la producción de la unidad familiar para el mercado, quedan al margen de dicha definición. Esto da origen al subregistro censal de las mujeres que son trabajadoras domésticas, especialmente en las áreas rurales. Otras fuentes de subregistro se encuentran en las mismas mujeres que no consideran trabajo a su actividad doméstica, o no declaran su trabajo estacional o de tiempo parcial, u ocultan su actividad remunerada por temor a perderla. Todo esto conduce a que las mediciones del empleo femenino tengan un carácter de estimaciones aproximadas, sin llegar a ser informaciones completas y confiables.

48. Las transformaciones del desarrollo traen consigo consecuencias contradictorias para la situación ocupacional de las mujeres en el marco de lo que convencionalmente se define como fuerza de trabajo. Por un lado la eliminación de actividades artesanales y de producción familiar en el sector industrial y en los servicios productivos pone al margen de la producción económica a un contingente considerable de mujeres que anteriormente participaban en ella. Por otro, es cierto que la modernización social trae consigo nuevas oportunidades

ocupacionales en campos tales como la educación, salud y otros servicios sociales, y asimismo en la burocratización creciente de las tareas administrativas públicas y privadas. También surgen nuevas actividades técnicas y profesionales, mientras que otras, anteriormente masculinas, tienden a feminizarse acogiendo masivamente mujeres. El hecho es que todas estas nuevas ocupaciones requieren niveles educacionales mucho más altos que el de las mujeres marginadas de las actividades artesanales y de producción familiar. En estas condiciones, al menos, no hay sustitución posible. Muchas mujeres poco educadas, al quedar sin trabajo, deben pasar así a ocuparse principalmente en el servicio doméstico urbano o en otras actividades también de bajos ingresos y escaso prestigio social. Considerando conjuntamente a las mujeres que trabajan en la agricultura de subsistencia, en el servicio doméstico y en actividades urbanas del denominado sector informal con las que se encuentran efectivamente desempleadas, todas ellas, alcanzan una proporción entre la mitad y las tres cuartas partes de las mujeres económicamente activas, según los países.

49. En consecuencia, los diagnósticos globales de la situación del empleo en la región señalan los siguientes hechos como particularmente relevantes para el análisis del problema ocupacional de la mujer:

a) La heterogeneidad estructural de la economía latinoamericana, tantas veces destacada, se refleja en la cantidad y calidad de los puestos de trabajo que se generan y en las características muy dispares del empleo en los sectores tradicionales y modernos, tanto en las áreas rurales como las urbanas.

b) Hay una carencia de ocupaciones en relación con la fuerza de trabajo existente, lo que produce desempleo y subempleo crónico. Este problema tiende a agravarse con el rápido crecimiento de la población y las grandes migraciones hacia las ciudades que se registran en muchos países de la región. La utilización de recursos productivos que hacen uso intensivo de capital (y poco de trabajo) limita la

absorción ocupacional, particularmente en las ciudades cuya fuerza de trabajo crece a tasas muy elevadas.

c) El empleo en el sector servicios ha mostrado el mayor crecimiento, mientras que en la industria lo ha hecho a tasas muy modestas, a veces escasamente superiores al crecimiento de la población y ciertamente inferiores al incremento de la población urbana. En la agricultura, dadas las formas concentradoras que han asumido los procesos de modernización agraria, se ha registrado un incremento de los obreros y técnicos agrícolas permanentes, y en mayor grado de los trabajadores estacionales, que subsisten acompañados de su grupo familiar.

d) Los estratos ocupacionales medios y altos (burócratas, técnicos y profesionales) han crecido muy rápidamente. Una estructura de salarios cada vez más diferenciada pone de relieve la mayor concentración del ingreso en los estratos altos dependientes.

50. La participación de las mujeres en la actividad económica (es decir, el porcentaje de mujeres de 15 años y más incorporadas a la fuerza de trabajo en relación al total de mujeres en edad económicamente activa) fluctuaba en 1970 alrededor del 20% con extremos que iban desde un 14% hasta un 30%. Estas tasas de participación resultan muy bajas en comparación con la de otras regiones. Además las cifras no muestran un retorno al trabajo 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 luego una declinación progresiva y sin recuperación.

51. Si se comparan las tasas de participación en los diferentes países, puede verse que las tasas masculinas son relativamente constantes, mientras que las femeninas muestran una gran variación. Se ha comprobado que en los países de industrialización más antigua de la región, la tasa de participación femenina es más elevada que en los países de industrialización reciente, pero más baja que en los países de economía predominantemente agraria. Podría concluirse que la industrialización, en sus primeras etapas, tiene como efecto

el marginar a las mujeres de la actividad económica.

52. 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.

53. El trabajo doméstico que se realiza en las propias unidades familiares para el consumo de sus miembros o el mantenimiento de la unidad ocupa a no menos de cuatro quintas partes de la población femenina de la región en edades económicamente activas. Por lo menos dos de cada tres mujeres ocupadas en dicho trabajo lo desempeñan en forma gratuita, esto es, sin compensación monetaria directa.

54. Las mujeres económicamente activas se emplean predominantemente en el sector servicios, al que siguen la industria y el comercio. El empleo femenino 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 de sectores relativamente cerrados (minas y canteras, construcción, electricidad, gas y transporte).

55. 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 artesanales en los países menos industrializados; y que hay un elevado porcentaje de mujeres registradas en las denominadas actividades no especificadas, en las que existe gran variedad de ocupaciones mal definidas, inestructuradas y peor remuneradas.



56. Si se considera 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, entre un cuarto y un tercio de las mujeres económicamente activas de la región se dedican a él. Diversos estudios han 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 rurales, sin calificación y solteras. Las remuneraciones que reciben son muy bajas y el trabajo que realizan tiene muy poco prestigio. La coincidencia entre el cuarto de mujeres económicamente activas dedicadas al servicio doméstico y el cuarto de profesionales, técnicas y 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.

57. Las mujeres más educadas se están incorporando rápidamente a la fuerza de trabajo. El porcentaje de mujeres que entre 1960 y 1970 ha accedido a los niveles medios y altos de la estructura ocupacional es superior al de los hombres. Los grupos ocupacionales a los que la mujer tiene mayor acceso son los 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 ocupaciones relacionadas con diversos servicios. En un porcentaje cercano al 12% se desempeñan como secretarias, empleadas, oficinistas y vendedoras de comercio. Ya se señaló que algo más del 20% se dedica al servicio doméstico. El resto, en pequeños porcentajes, se distribuye entre los restantes grupos ocupacionales.

58. El desempleo abierto afecta a las mujeres dos o tres veces más que a los hombres. La escasez crónica de puestos de trabajo incide especialmente en las mujeres: a éstas se les ofrecen remuneraciones

por debajo de las normales para las tareas realizadas. El impacto de las recesiones económicas las castiga más que a los hombres, lo que hace que sus ocupaciones sean más inestables. 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 grupos de 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. No obstante, en este último estrato, los hombres presentan un promedio de instrucción superior al de las mujeres, debido posiblemente, a los tipos de carreras más cortas que éstas estudian.

59. En todos los países de la región, las mujeres predominan en el grupo de ingresos bajos y están consiguientemente menos representadas en los grupos de ingresos medios y altos, indicándose así claramente la discriminación salarial de que son objeto. En términos generales, el ingreso promedio de las mujeres es más bajo que el de los hombres, aun cuando se trate de los mismos grupos ocupacionales.

60. 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 en cuanto a su cobertura e instalación predominantemente urbana. Sólo participa en ellos un 20% de mujeres, y de ellas una elevada proporción se matricula en cursos relacionados con el sector servicios. En áreas rurales, la participación femenina en actividades de capacitación es prácticamente insignificante.

61. En relación con la contratación de mujeres, se ha podido detectar una actitud generalmente negativa de los empleadores que aducen - a modo de justificación - la existencia de costos adicionales, tales como la mantención de guarderías; los trastornos en la producción debidos a permisos por maternidad o a ausencias por obligaciones domésticas y la dificultad de muchas mujeres para

/trabajar tiempo

trabajar tiempo adicional o en horarios nocturnos. Al respecto sostienen que no dan oportunidades de ascenso a las mujeres porque, además de tener un desempeño discontinuo, carecen de cualidades de mando, organización y planificación.

62. De acuerdo con encuestas sociales especializadas, las mujeres aparecen impulsadas 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, esto es, como un medio para superar problemas económicos transitorios del hogar. Muchas opinan que la mujer con hijos no debería trabajar y su mayor ambición es poder dedicarse exclusivamente al hogar.

63. Cuando ingresa al mercado de trabajo, la misma mujer busca actividades que sean una continuación de su papel doméstico. Además acepta ganar poco o menos de lo que le corresponde porque considera su salario como un complemento del de su marido, aunque, en bastantes casos estudiados, el salario femenino alcanzaba al 50% del salario familiar.

64. Se ha señalado la existencia de situaciones en las cuales la legislación, al aumentar la protección al trabajo femenino, puede en algunos casos producir efectos restrictivos sobre 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 los servicios de educación, salud y otros y a congelar o reducir el empleo público, todo lo cual tiene especial incidencia en la creación de puestos de trabajo para mujeres.

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

a) En líneas generales, el trabajo doméstico tenderá a conservar características similares a las actuales, con su secuela de aislamiento de la mujer, dependencia económica y subordinación

/al varón.

al varón. Mujeres y hombres se socializarán en un contexto diferenciador y desarrollarán o inhibirán los rasgos correspondientes de su personalidad para adaptarse a él. Esto significa que tenderán a subsistir las dificultades provenientes de la doble carga para las mujeres que trabajan, sea como miembros de una familia y/o como jefas de hogar, por un lado, y como parte de la fuerza de trabajo, por el otro.

b) De conservarse 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 el valor atribuido a las tareas de tipo femenino; en consecuencia, se mantendrá la discriminación en las remuneraciones y en la valoración social de su trabajo.

c) El incremento de la educación femenina puede conducir al progresivo rechazo de las ocupaciones de trabajo doméstico o de comercio ambulante en el sector terciario, en las cuales tienden a concentrarse actualmente las mujeres de los sectores populares. A su vez esto podría producir mayores presiones sobre mercados de trabajo predominantemente masculinos ya saturados. Un aumento del desempleo abierto masculino puede así esperarse, si se ocupan mujeres en lugar de hombres para realizar las mismas tareas con menor remuneración.

d) Como la participación de la mujer en la fuerza de trabajo depende en buena parte de la educación recibida, cabe descontar que las mujeres que egresan en números crecientes del sistema educativo ejercerán mayores presiones para ocupar puestos de trabajo en el sector moderno de la economía.

C. Salud <sup>n/</sup>

66. 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>22/</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.

67. 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 que perjudica a las áreas rurales. Esta insuficiencia e inadecuación de los servicios incide en todos los aspectos de la salud de la población.

68. 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 el alto número de partos, 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%.

---

<sup>n/</sup> Para mayor información, véase el documento de apoyo que presenta la OPS/OMS a esta conferencia.

<sup>22/</sup> Plan de Acción Regional, párrafos 32 y 33.

69. 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.

70. 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 destacar 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.

71. Las tasas de fecundidad, aun cuando permanecen relativamente altas en algunos países, han descendido en la mayor parte de 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.

72. 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.

73. 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

/que se

que se asignarán al desarrollo social, parece poco probable que encuentren solución los problemas de cobertura geográfica y de recursos humanos y técnicos necesarios para un progreso más sostenido en materia de salud, particularmente en zonas rurales.

#### D. Vivienda

74. Al considerar el aspecto de vivienda, el Plan de Acción Regional destaca que las mujeres son las usuarias fundamentales de ellas, ya que pasan la mayor parte de su tiempo en la vivienda y la utilizan como base de operaciones.<sup>23/</sup> Las propuestas de acción tienen en cuenta la posesión y las características de 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.

75. 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.

76. 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

---

<sup>23/</sup> Plan de Acción Regional, párrafos 54, 55, 57.a.2.

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 files 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.

77. 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.

78. 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 construida.



79. 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.

80. 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.

81. Dada la persistencia de las migraciones del campo a la ciudad, la pauta de residencia de las uniones recientes y el hecho de 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 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

### E. Participación social

82. 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>24/</sup> Paralelo 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.

83. 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 que las asignan principalmente a actividades domésticas y familiares, y que son reconocidos, aceptados y hasta defendidos por las mismas mujeres; y, por otro, en las condiciones mismas en que se desarrollan las actividades domésticas.

84. 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.

85. La participación en organizaciones de mujeres con intereses comunes concretos ha movilizado 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>24/</sup> Plan de Acción Regional, párrafos 59 y 60.

86. 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.

87. 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 restricciones y posibilidades vigentes en cada sociedad en lo que respecta a la formación y participación en organizaciones políticas, sindicales o de otra naturaleza.

88. 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

F. Legislación y Mecanismos Administrativos

89. 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 al dejar de apoyar o directamente impedir la discriminación de hecho.<sup>25/</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 crear mecanismos adecuados para dar rápido cumplimiento a los planes globales, regionales y nacionales dentro del Decenio de la Mujer.<sup>26/</sup>

90. Con antelación al Año Internacional de la Mujer (1975), 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 queda todavía mucho camino por recorrer.

91. 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 de la CEPAL. 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.

92. 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, tanto como en la capacidad legal de la mujer para participar en la administración de sus bienes propios y en los de la sociedad conyugal.

---

<sup>25/</sup> Plan de Acción Regional, párrafos 17 y 18.

<sup>26/</sup> Plan de Acción Regional, párrafos 19 y 21.1.

/93. Son

93. Son muy pocos los gobiernos 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 muy excepcionalmente se están aplicando políticas de mejoramiento de la situación de la mujer, el niño y la familia dentro de una concepción global del desarrollo social.

94. 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, esto es, de las mujeres pobres rurales y urbanas.

III. LOS TIPOS DE FAMILIA Y LA SITUACION DE LA MUJER  
Y LA NIÑEZ 27/

95. 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.28/ 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.

96. 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.

97. 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

---

27/ Como complemento de esta parte, véase el documento de apoyo, "Aportes para el diagnóstico y la promoción de la integración de la mujer en el desarrollo de América Latina y el Caribe (E/CEPAL/CONF.69/L.3), especialmente el capítulo II.

28/ Plan de Acción Regional, párrafos 35 y 45.

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 (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.

98. 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.

99. 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 familiares de subsistencia y la producción artesanal. La dificultad para obtener un ingreso monetario adecuado restringe el acceso de muchas familias rurales a los bienes industriales, a lo cual se agrega la disminución de los ingresos

/provenientes de

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 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. 100. 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 en las familias nucleares urbanas.

101. Puesto que las mujeres de la región se ocupan mayoritariamente del trabajo doméstico, del que resulta la reproducción de los individuos, 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 pobres rurales y urbanos.

102. 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 vigente, 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, para trabajar en diversas zafras y cosechas o en las minas. Normalmente la migración estacional no implica disolución de la pareja, pero

/acarrea dificultades



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 sus dificultades. Las mujeres hacen su aporte al ingreso doméstico 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 agua potable y de sistemas de eliminación de excretas. 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 matrimoniales 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 doméstico.

103. 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 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

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. También padecen los excesos frecuentes de la autoridad masculina; ésta suele manifestarse violentamente, en especial cuando el varón está alcoholizado. Las mujeres suelen organizarse para los contactos y gestiones con funcionarios públicos y la movilización de los pobladores para obtener u organizar algunos servicios comunitarios mínimos.

104. 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 sus tareas domésticas. 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 separado, en la realidad coexisten, se refuerzan recíprocamente y repercuten sobre las unidades familiares. A su vez, por la división sexual del trabajo inciden principalmente sobre la situación de las mujeres.

#### IV. LOS AGENTES

105. 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.

106. 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 tres reuniones: una en Kingston, Jamaica, del 14 al 15 de febrero de 1978; la segunda en México, del 28 al 29 de setiembre de 1978, y la tercera en Quito, 11 de marzo de 1979.<sup>29/</sup>

107. De acuerdo al mandato recibido en el citado Plan de Acción, la secretaria 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 de estas diversas acciones, cuyo detalle se encuentra en el Informe de actividades de la secretaria 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 secretaria 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>30/</sup>

---

<sup>29/</sup> Documentos E/CEPAL/MDM/1, E/CEPAL/MDM/2. Rev.1. y E/CEPAL/MDM/5, Rev. 1.

<sup>30/</sup> Documentos E/CEPAL/MDM/3 y E/CEPAL/MDM/4.

108. 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.

109. En él se informa 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 e intercambio 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 sus destinatarios 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.

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

111. 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.

/112. Como

112. Como se señaló en el párrafo 8, una cantidad considerable de países respondió al cuestionario remitido por la secretaría de la CEPAL. La información proporcionada se refiere, primordialmente, a los aspectos legislativos. En seguida se concentra principalmente en los sectores de educación y 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.

113. Parece haber entre los organismos internacionales una disposición creciente 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 de la voluntad de los gobiernos y de su disposición para llevar a cabo acciones en este campo.

## V. LINEAMIENTOS DE POLITICA

114. 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 objetivos 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 en las características y el contenido de los estilos nacionales de desarrollo y sus correspondientes políticas globales.

115. 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.

116. En la medida en que este problema se plantee como un problema exclusivo de la mujer y no como un problema de toda la sociedad, disminuirán las probabilidades de integrarlo con las estrategias y programas globales del desarrollo.

117. En tal sentido, parece recomendable partir de un enfoque integral según el cual las mujeres comparten con los individuos de otras categorías sociales (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.

118. 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.

/119. Las

119. 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 de las unidades familiares a que pertenecen las mujeres y en mucho menor grado por el sexo. En efecto, algunos estudios indican que la distribución de insumos entre ambos sexos al interior de las unidades familiares es más igualitaria 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 productora, 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. El uso y consumo de bienes y servicios adquieren una especificación muy precisa según sexo. Así, por ejemplo, una vivienda adecuada, dotada de adecuados servicios de infraestructura, beneficia a todos los miembros de la familia pero muy 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.

120. 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 diversamente 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 sus consecuencias

/sobre las



sobre las situaciones sociales que condicionan la vida social de las mujeres, particularmente de las más pobres, sean ellas rurales o urbanas.

121. 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 para elevar su productividad; de ahí que sean ellos los que de preferencia reciben capacitación en técnicas de producción y comercialización, créditos y, en ocasiones, tierra, etc. Al respecto y para corregir esta desviación, sería necesario:

a) Determinar la existencia de unidades familiares con jefatura femenina y su proporción, para los efectos de incluirlas directamente en las políticas que procuran erradicar la pobreza mediante el aumento de la productividad de los pobres.

b) Prever las posibles consecuencias de las modificaciones modernizantes que se pretenden introducir en los sistemas productivos sobre la división social y sexual del trabajo de la producción doméstica, las relaciones intrafamiliares, la crianza y socialización de los niños, y la posición social de la mujer que posiblemente quede relegada a una función más secundaria que antes.

122. 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, su capacitación pasa a tener primera prioridad.

/c) En

c) En cuanto beneficiarias de medidas especiales de política social, en casos como los de guarderías y servicios de atención materno-infantil; o en formas tales como infraestructura de servicios básicos, vivienda, tecnologías para aliviar el trabajo doméstico, etc. La especificación de estas distintas situaciones puede multiplicar los efectos de muchos programas de desarrollo social actualmente vigentes.

123. Merece especial atención la situación de las mujeres jefas de hogar. La jefatura femenina se produce en los distintos estratos sociales en condiciones casi siempre críticas; 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 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 y paliativo constituye sólo una solución de corto plazo.

124. Sintéticamente y desde un punto de vista sectorial, las acciones o políticas que parecen incidir más directamente en la situación de la mujer son las siguientes:<sup>31/</sup>

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 de ambos sexos; aumento del rendimiento del sistema escolar y de la escolaridad de la población; eliminación de los contenidos discriminatorios de los papeles sexuales que son negativos para la mujer, tanto en los textos de estudio como en la interacción entre profesores y alumnos; extensión de la co-educación hasta el nivel secundario y el sector privado;

---

<sup>31/</sup> Buena parte de las recomendaciones siguientes ya fueron hechas por los gobiernos de la región como motivo de la "Evaluación de la Ciudad de La Paz", cit., puntos 25 y 26.

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 por motivo de sexo.

b) Empleo:

i) En relación con el trabajo doméstico: se debe 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; examinar la posibilidad de que en ciertas circunstancias (familias numerosas con niños y mujeres jefas de hogar) se reconozca el derecho a percibir un ingreso monetario (salario social) como compensación por el trabajo doméstico.

ii) En relación con la mujer incorporada a la actividad doméstica: es necesario combatir los estereotipos sexuales; fomentar y ampliar la capacitación, cuidando que abarque el entrenamiento de mujeres para ocupaciones no femeninas; proporcionar oportunidades 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 y la perjudica más que lo que la protege.

c) Salud:

i) Debe extenderse la cobertura sanitaria, con tecnología adecuada y participación de la comunidad; ampliación de los servicios sanitarios integrales a las áreas rurales;

/ii) Debe

- ii) Debe aplicarse el 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) Deben fortalecerse 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) Es necesario considerar planes habitacionales para proveer de vivienda digna a los sectores que carecen de ingresos suficientes para adquirirla en el mercado;
  - ii) Se deben realizar esfuerzos especiales relacionados con la provisión de agua potable y de sistemas de eliminación de excretas para los sectores que carecen de ellas.
- e) Legislación:
- i) Debe revisarse 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) Debe revisarse aquella legislación que interfiera en la participación social de las mujeres en las actividades económicas, culturales, sociales y políticas relevantes.
- f) Estereotipos sexuales:
- i) Las acciones en este campo (textos escolares, publicidad, medios de comunicación social), deberán centrarse en los estereotipos correspondientes de ambos sexos y no solamente en los del sexo femenino, dada la relación recíproca mediante la cual se definen.
  - ii) Deberán emprenderse campañas sistemáticas a través de la escuela y los medios de comunicación social para evitar su sentido discriminatorio.

125. La elección de la estrategia adecuada dependerá de las condiciones propias de cada país, según la naturaleza de sus problemas y la magnitud de sus 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 el marco de la comunidad doméstica.

126. Una estrategia tendría que comenzar por definir uno o más objetivos centrales de alta prioridad (por ejemplo, el abastecimiento de agua potable, la erradicación del analfabetismo para toda la población rural en un lapso determinado, la elevación de los niveles nutricionales, etc.). Para alcanzar dichos objetivos se constituiría un órgano que concentraría y coordinaría las acciones y políticas, encauzaría los recursos y se estructuraría con otros objetivos y programas complementarios de acuerdo a las necesidades que se vayan detectando en los sectores y grupos definidos como beneficiarios.

Si varios países de la región definieran un objetivo central semejante o relacionado, se abriría un amplio campo para la cooperación técnica horizontal y se dispondría de un marco básico para la coordinación de la asistencia internacional.

127. Una política destinada a mejorar la situación de las familias pobres 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

- c) Programas de educación familiar masiva;
- d) Programas de organización de las familias en asociaciones sobre la base del vecindario o de la comunidad y con objetivos de beneficio mutuo;
- e) Medidas legislativas destinadas a apoyar las acciones y objetivos precedentes.

128. 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 en mayor o menor medida, los gobiernos de la región están 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.

129. La estrategia que se elija, los grupos beneficiarios que se escojan 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 conclusas, sin ampliación ni aplicación posterior, o sin mayores efectos por su falta de continuidad.

130. 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, así como de las organizaciones femeninas representativas.

131. 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) del sistema de la CEPAL, puede ser considerado un elemento central en el desarrollo de un mecanismo semejante.

