

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.627(CRM.5/4)
5 de julio de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

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

Curazao, Antillas Neerlandesas, 16 al 19 de septiembre de 1991

LA MUJER EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EL DESAFIO DE LA
TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD: CONDICIONES, FUNDAMENTOS Y PARTICIPACION DE LA MUJER	5
II. EL ESCENARIO LATINOAMERICANO RECIENTE Y LA SITUACION DE LA MUJER	12
1. Generalidades	12
2. Aspectos demográficos	14
3. El mercado de trabajo	15
4. Aspectos educacionales	24
5. La sociedad civil: los actores sociales	26
III. LINEAMIENTOS DE POLITICAS: IMPACTO SOBRE LA SITUACION DE LA MUJER	28
1. Políticas globales y situación de la mujer	28
2. Las políticas de apoyo a la competitividad auténtica	31
3. Las políticas de apoyo a la articulación productiva	40
4. Políticas con especial impacto sobre la situación de la mujer	46
Notas	52
BIBLIOGRAFIA	53

INTRODUCCION

El interés por la integración de la mujer en el desarrollo de América Latina y el Caribe ha estado inserto desde sus inicios en el marco de las preocupaciones de la CEPAL, como lo demuestra el Plan de Acción Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina (PAR) (CEPAL, 1977), aprobado por los gobiernos de la región en 1977 durante la Primera Conferencia Regional sobre el tema celebrada en La Habana, Cuba, en 1977. En efecto, dicho plan consideraba que las condiciones de vida de las mujeres estaban vinculadas a los problemas de desarrollo, tal como se percibían entonces, y sus recomendaciones coincidían con los modelos de desarrollo deseables para la región durante los años setenta.

El presente estudio, que se lleva a la consideración de la Quinta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, tiene el propósito de aportar insumos a la tarea regular de la conferencia consistente en evaluar los progresos alcanzados respecto a la integración de la mujer en el desarrollo de la región, analizar los obstáculos persistentes y proponer recomendaciones de acción (CEPAL, 1977). Además, se espera que la Quinta Conferencia establezca las bases para la futura elaboración de un nuevo plan de acción regional, como parte de los preparativos regionales para la próxima conferencia mundial sobre la mujer, prevista para el año 1995 en virtud de la resolución 1990/12 del Consejo Económico y Social.

En este informe se continúa la línea de análisis propia de la CEPAL respecto al tema de la mujer y que se expresa en la necesidad de mejorar su integración en el desarrollo económico y social, con atención prioritaria a los grupos más vulnerables y especial interés, en todos los niveles socioeconómicos, por los problemas relativos a la discriminación por razones de sexo y a las desigualdades jurídicas y sociales persistentes.

Este documento es el producto de un esfuerzo preliminar de la Secretaría por situar el debate sobre la situación de la mujer en el marco de las preocupaciones actuales de los países de la región, expresadas en la propuesta de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad, aprobada por los gobiernos de la región en su vigésimo tercer período de sesiones (CEPAL, 1990a). En este sentido, cabe tener presente que dicha propuesta, por ser de

carácter más global, no considera explícitamente la situación de la mujer, por lo cual el presente estudio procura vincular los planteamientos globales con otros más específicos. Es así como existen algunos temas en los cuales esta vinculación resulta natural, otros en los cuales será sin duda necesario profundizar más y otros incluso donde la relación resulta francamente forzada. A lo largo del documento se busca detectar y resaltar los vacíos existentes para un análisis ulterior. Por otra parte, la transformación productiva es también en sí misma una propuesta dinámica, en vías de profundización y complementación, especialmente en materia de equidad. Se ha intentado conservar los aspectos de la equidad que son esenciales para el tema de la mujer y que la propuesta de la CEPAL aún no ha explicitado textualmente, pero que ya han sido considerados en la serie de reuniones y debates que se han sostenido al respecto, con la convicción de que en definitiva serán incorporados a la misma.

El documento parte de algunos supuestos fundamentales basados en los análisis de la evolución que ha tenido en la región la situación de la mujer en los últimos decenios. Uno de ellos es que su creciente participación en el trabajo remunerado ya es una tendencia estructural que seguirá en aumento cualesquiera sean las condiciones en que se desarrolle. Ello se debe en parte a cambios de los patrones culturales relativos al trabajo remunerado de las mujeres, que se iniciaron con gran fuerza en los años sesenta con el proceso de urbanización, modernización y expansión educacional y que probablemente continuarán extendiéndose. Además, y como efecto de la crisis que está viviendo la región, influyen también las condiciones objetivas de deterioro de la calidad de vida de la gran mayoría de las familias. El aumento de los hogares bajo la línea de la pobreza, el incremento de la pobreza en esos hogares y un mayor número de hogares pobres con jefatura femenina, son probablemente los factores principales que explicarán en los próximos años el crecimiento de la participación laboral de las mujeres y la necesidad de que los gobiernos enfrenten esta situación. Asimismo, cabe postular que el deterioro de las condiciones de vida de gran número de hogares de los sectores medios tampoco permite enfrentar el futuro con el trabajo remunerado de un solo miembro de la familia. Tal vez muchas veces la permanencia de las mujeres a cargo de las tareas del hogar permitía enfrentar mejor la economía familiar, pero hoy eso no parece ser solución suficiente en muchos casos. De hecho, durante las últimas tres décadas las tendencias de participación de las mujeres latinoamericanas en la actividad económica superaron todos los niveles esperados.

Otro supuesto es que la situación de las mujeres está estrechamente vinculada con la situación de sus países y refleja la heterogeneidad existente. Además, la experiencia de estos años ha confirmado que los proyectos y programas dirigidos a ellas, si bien a veces han mejorado aspectos puntuales de su condición, normalmente han tendido a aumentar su marginalidad. Es por ello que

en este documento, sin perder de vista el mejoramiento de la situación de las mujeres, se procura situar las soluciones en contextos más amplios, buscando los puntos de encuentro para las orientaciones de políticas que procuren el desarrollo y la incorporación de las necesidades específicas derivadas de su condición de tales.

La equidad, como uno de los objetivos esenciales de los procesos de desarrollo, deberá constituirse en parte esencial de la propuesta de la CEPAL y de la integración de la mujer en el desarrollo. Desde una perspectiva más general y considerando la pertenencia de las mujeres a estratos socioeconómicos diferentes, la equidad se relaciona con los aspectos de redistribución, transformación productiva y provisión adecuada y suficiente de servicios sociales, pero no se agota en ellos (Gurrieri y Torres-Rivas, 1990). Así la equidad de género¹ se vincula a los aspectos de la integración de la mujer en el desarrollo a través de una participación más equivalente en el trabajo, la educación y la actividad sociopolítica, pero además se refiere a las transformaciones culturales necesarias para que realmente las mujeres puedan acceder al escenario del tercer milenio en condiciones de paridad efectiva con los hombres de su generación. En este sentido el documento persigue mostrar las ambivalencias y contradicciones que ha tenido el proceso de integración de la mujer en el desarrollo de la región y las potencialidades y aportes que este grupo podría hacer en estilos más equitativos.

Para la elaboración de este documento, más que buscar un enfoque holístico, se ha optado por seleccionar temas prioritarios, situaciones ilustrativas relevantes y aspectos innovadores. Ello obedece principalmente a que la evaluación que ha efectuado la Cuarta Conferencia Regional, contenida en el libro titulado "Los grandes cambios y la crisis: impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe" (CEPAL, 1990b), es reciente y de largo aliento. Parece, por lo tanto, necesario complementar este esfuerzo centrando el interés en aspectos prioritarios que permitan elaborar recomendaciones de acción concretas. En síntesis, se han seleccionado los aspectos de la propuesta global de la CEPAL que tienen mayor incidencia en la situación de la mujer, a la vez que se ha insistido en los elementos de esa situación que tienen mayor relevancia para el logro de la transformación productiva con equidad.

Se contó, asimismo, con la valiosa información proporcionada por los organismos y organizaciones especializadas del sistema de las Naciones Unidas, especialmente las de carácter regional. El papel indiscutible que han desempeñado las Naciones Unidas en la promoción de la mujer, especialmente en los últimos decenios, brinda elementos indispensables para que los programas y proyectos específicos puedan hacer aportes al diseño de políticas regionales, subregionales o nacionales.

Por último, mediante varios ejemplos, se destaca la extraordinaria labor de las organizaciones no gubernamentales en promover la situación de la mujer en la región, lo que representa de hecho un gran potencial innovador de la sociedad para fortalecer los procesos de redemocratización esenciales para la consecución de la transformación productiva con equidad.

I. TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD: CONDICIONES, FUNDAMENTOS Y PARTICIPACION DE LA MUJER

El interés por la situación de las mujeres en el seno de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se tradujo, a principios de los años setenta, en el despliegue de un esfuerzo especial por vincular este tema con los aspectos económicos, sociales, culturales y políticos del desarrollo. Ello se concretó en el Plan de Acción Regional respectivo, que aprobaron los gobiernos de la región durante la primera conferencia regional celebrada en La Habana, Cuba, en 1977. Los cambios que ha experimentado la región desde entonces han sido radicales y el panorama es tan diferente que obliga a repensar el futuro. La propuesta de la CEPAL se plantea esta tarea y, ello incluye por supuesto, repensar también desde una nueva perspectiva el tema de la mujer. Si bien a lo largo del documento se busca encontrar el vínculo adecuado entre ambos que permita su análisis, se ha estimado conveniente presentar algunos aspectos de la propuesta y del tema de la mujer que, aunque apenas esbozados por ahora son ineludibles para los análisis futuros.

La nueva propuesta de la CEPAL (CEPAL, 1990a), además de evaluar los impactos que ha tenido la crisis en la región, se plantea en una perspectiva del futuro y propone las principales tareas de la región para las próximas décadas. Se trata fundamentalmente de lograr la transformación de las estructuras productivas en un marco de progresiva equidad social. Desde este punto de vista, la línea central del documento pone énfasis en que hay un camino para el desarrollo económico en democracia y que ese podrá perdurar si hay una mejor distribución, es decir, equidad. Las orientaciones fundamentales de la propuesta son tres: la competitividad internacional, que requiere de la transformación productiva en los países; la capacidad y posibilidad de innovación, conjugando objetivos de eficiencia y equidad; y la creación o incremento de las posibilidades de la acción colectiva y la cooperación interregional (CEPAL, 1990a). La multiplicidad de temas que ello involucra exige acciones simultáneas que se apoyen mutuamente, lo que incluye una plataforma mínima de apoyo: la "concertación estratégica". En este sentido la propuesta es "sistémica", dado que es la combinación de las acciones y sus modalidades la que conformará las posibles opciones y respuestas.

Una característica esencial de la propuesta consiste en que no es una receta única de aplicación generalizada sino un conjunto

de orientaciones adaptables a las situaciones particulares de los países. Es decir, toma en cuenta las diferencias entre los países de la región y al interior de los mismos. Su clave está en extender el progreso técnico al proceso productivo en un esfuerzo sistemático y sostenido para mejorar la productividad y compartir sus frutos. Se asigna además una gran importancia al Estado, que es el que organiza todo el sistema y posee el marco en que se desarrollará la actividad económica. En el plano regional, se considera que la integración es central y funcional al desarrollo económico. Asimismo, para superar la situación periférica, sería conveniente tomar varias medidas de carácter regional especialmente en el campo de la investigación y el desarrollo, apoyado o vinculado a la cooperación técnica internacional y, a veces, a la inversión extranjera directa para incorporar tecnologías cuyo control está altamente transnacionalizado.

Las tareas de los países para lograr el desarrollo son, desde esta perspectiva, crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de vida de toda la población. La propuesta de la CEPAL reconoce que los cambios en el entorno internacional generan para la región inestabilidad e incertidumbre, uno de cuyos factores lo constituye el hecho que América Latina continúa ocupando una posición periférica en la especialización productiva mundial, pero sostiene que la condicionante externa es un dato, no una excusa. Por ello se apela más al esfuerzo interno, tanto nacional como regional. Se acepta que la inversión extranjera directa puede constituir un apoyo a la transformación productiva, pero ello se considera posible siempre que sus modalidades, establecidas en las legislaciones nacionales, la orienten a los sectores portadores del cambio técnico favoreciendo el aporte efectivo de capital, tecnología y capacidad de dirección.

La propuesta busca en lo interno el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, el financiamiento del desarrollo, el mantenimiento de la cohesión social y la consolidación de los procesos democráticos. Se orienta a su vez a viabilizar la solidez de largo plazo de los equilibrios macroeconómicos y a alcanzar un mayor consenso social.

Los desequilibrios macroeconómicos de los años ochenta alcanzaron magnitudes sin precedentes. Si bien el mantenimiento del equilibrio macroeconómico no garantiza por sí mismo el crecimiento, es una condición necesaria para su logro, especialmente si se combinan, en una estrategia macroeconómica de recuperación del crecimiento, los objetivos de la estabilización y el ajuste con los de la transformación productiva, orientando la política macroeconómica.

Para lograr una transformación productiva se requiere elevar sustancialmente la tasa de inversión, cuyo financiamiento puede

provenir de recursos externos, del ahorro público y del ahorro privado. En los últimos años el financiamiento externo en la región se ha revertido en el pago de intereses, que últimamente incluso lo han superado. En cuanto al ahorro público, el financiamiento de la transformación productiva requiere, como condición indispensable, una reacomodación de la política fiscal para elevarlo. Existen gastos que el Estado latinoamericano no puede dejar de hacer, especialmente aquellos destinados a complementar el esfuerzo privado en materia de reinserción internacional y a minimizar los costos sociales del ajuste, sobre todo en materia de salud, educación y seguridad social. Estos costos, según numerosos estudios, han afectado más a las mujeres (UNICEF, 1989 y CEPAL, 1990b).

El ahorro privado, ya sea de personas o empresas, es un tema de reciente estudio. Merece señalarse la interrelación que se aprecia entre la política macroeconómica y el ahorro de las personas, cuya expresión más manifiesta la constituyó la fuga de capitales de la región durante la reciente década. En general, el tema del ahorro privado se vuelve muy importante en una región donde culturalmente ha sido de difícil inserción, especialmente a partir de la difusión de los modelos de consumo (Filgueira, 1981) como asimismo debido a los procesos de inflación muy comunes en los países. En este aspecto puede llegar a ser muy importante el papel de las mujeres, debido a que normalmente es a ellas que se dirige la propaganda de consumo y son las que preferentemente administran los gastos familiares. Otro aspecto importante es la vinculación entre el crecimiento del ingreso y el ahorro, que se fortalecería más bien a través de las otras líneas de política económica.

Tanto la vinculación de las políticas macroeconómicas con la participación de las mujeres, como el aporte de éstas a la economía mundial, han sido poco visibles y sólo se han comenzado a estudiar sistemáticamente en los últimos años (Joekes, 1987). Ello se ha debido en parte a la forma en que las mujeres se relacionan con el mercado laboral, pero además a que el énfasis de los primeros años en el tema estuvo sin duda más basado en los aspectos legales, de ciudadanía y participación política, o en considerarlas como grupos objetivo de las políticas sociales de apoyo. Sin embargo, las políticas macroeconómicas que se elijan son las que definen en última instancia cuáles van a ser concretamente los sectores productivos prioritarios, qué tipo de capacitación se va a otorgar, cuáles son los grupos que recibirán apoyo económico, lo que incidirá en la participación económica de las mujeres que están en su mayoría en sectores económicos muy específicos. Si lo que se busca es una transformación productiva con equidad que incluya una participación más equitativa de las mujeres, ello corresponde ser considerado desde el momento de diseñar las estrategias macroeconómicas, puesto que en ellas habrán de estar incorporados los elementos específicos que permitan modificar la inserción económica de las mujeres.

Las condiciones laborales son esenciales para que la región avance hacia la transformación productiva con equidad. Durante la década la oferta laboral continuará urbanizándose, desacelerándose el crecimiento de la PEA y la demanda estará estrechamente vinculada a los avances que se obtengan en la transformación productiva, la ampliación de las exportaciones y la reducción de transferencias netas debida a la deuda. Hay coincidencia en considerar que la participación femenina seguirá siendo el elemento de mayor relevancia, creciendo en un 2.7% anual, comparado con el 2.2 para los hombres. Ello supone una proporción de la mano laboral femenina de un 28% hacia fines del decenio (CELADE, 1990).

En este contexto la posibilidad de abordar la posición de las mujeres en el proceso de desarrollo adquiere un horizonte más amplio. Una transformación productiva con equidad considera el efectivo aporte, situación y potencialidad de todos los agentes sociales involucrados. El real nivel educativo de las mujeres de la región y su verdadero aporte a las economías nacionales son elementos que las nuevas propuestas deben considerar como parte de los diagnósticos, como también su participación, especialmente a través de los movimientos sociales de las últimas décadas, en apoyo a la construcción de las democracias. La idea central que orienta esta vinculación es que en América Latina y el Caribe, el problema no es la integración de la mujer en el desarrollo sino el modo en que se integra al mismo así como su incorporación en las estrategias y políticas de desarrollo, en las que no ha sido tomada en cuenta. Si se considera que a fines de siglo la región contará con 55 millones de mujeres en el mercado de trabajo, de las cuales 22 millones se habrán incorporado entre 1980 y el año 2000, debe reconocerse que la dimensión de su participación económica es definitivamente diferente, ya que ellas están en realidad integradas en todos los procesos de desarrollo (López y Pollack, 1989).

La transformación productiva está condicionada por factores sociopolíticos, entre los cuales se destaca el apoyo de los agentes sociales dispuestos a aceptar los sacrificios y asumir las responsabilidades que los cambios implican. Ello es especialmente importante en contextos democráticos, que requieren del respaldo social y de una concertación estratégica.

En este aspecto es importante destacar que los cambios de las últimas décadas fueron tan veloces que la experiencia de una generación prácticamente no fue válida para la siguiente. Muchos de los cambios fueron conflictivos y aumentaron la inequidad, frustrando las expectativas de distintos grupos que aspiraban a la movilidad social. Importantes sectores de mujeres que accedieron a la educación en este período, no lograron insertarse en la sociedad de acuerdo con su capacitación (UNESCO, 1990). Las barreras culturales mantuvieron brechas tecnológicas entre la formación de hombres y mujeres en la mayoría de las áreas. La falta de apoyo en las actividades relacionadas con el trabajo doméstico y la crianza

de los hijos, agravada por los ajustes en el gasto social, contribuyó al deterioro de la calidad de vida de las familias. Pese a ello la participación social y política de las mujeres aumentó, si bien no tanto en los escenarios de los partidos políticos tradicionales, como al interior de las organizaciones sociales que alcanzaron relevancia en este período. Ello se debió en parte a las presiones económicas y en parte a las situaciones que afectaron la seguridad física de las familias. Pero, además de las situaciones coyunturales, primó el hecho de que la urbanización y la expansión educativa colocaron a muchas mujeres en situaciones de intercambio e interrelación con sus pares, que les permitieron mayores niveles de organización que en ninguna otra época.

Es evidente que no todos los agentes apoyarán la propuesta de transformación productiva: muchos sostienen propuestas distintas y otros la percibirán como contraria a sus intereses. Los agentes sociales que habría que tener en cuenta son las elites económicas, que han tenido gran capacidad para afrontar la crisis e incluso han mejorado aún más sus condiciones de vida, y parte de las cuales han dinamizado las actividades de exportación; los estratos medios, cuya heterogeneidad ha aumentado en este período y cuyas respuestas ante la crisis también han sido distintas; los obreros urbanos, parte de los cuales han pasado al sector informal, y el sector informal propiamente tal. Los integrantes del sector informal se han empobrecido paulatinamente y han aumentado en número, mostrando al mismo tiempo una gran capacidad de adaptación. Finalmente, los campesinos y trabajadores rurales han sufrido evoluciones distintas. Los pequeños agricultores han resistido mejor los cambios debido al mejoramiento de los precios de los alimentos; en cambio, los trabajadores rurales sin tierra han desmejorado su precaria situación.

Es probable que en cada uno de esos grupos las mujeres actúen en muchas materias de acuerdo con los intereses de los grupos socioeconómicos a los que pertenecen. Los temas relacionados con la equidad en la distribución y el aumento de la participación social podrían generar un fuerte apoyo de grupos importantes de mujeres, especialmente en los estratos medios y populares urbanos y rurales. Asimismo, en los grupos más altos, factores vinculados a la modernización hacen articular a veces demandas diferenciadas a las mujeres de estos grupos en materia de educación, trabajo y participación social.

Cabe considerar, además de los cortes tradicionales de análisis, otras categorías o grupos que han mostrado gran dinamismo en los últimos años en el escenario latinoamericano tanto como actores económicos como por su flexibilidad ante el cambio y su especial adaptabilidad. Estos grupos, compuestos por mujeres y jóvenes, pueden ser convocados en muchas oportunidades de acuerdo a otras agendas más heterodoxas, que innoven sus posibilidades de inserción en la sociedad.

La propuesta de la transformación productiva con equidad plantea algunos dilemas que deben ser tomados en cuenta. Uno de ellos deriva de la adopción de una política de apertura comercial, que en el caso específico de América Latina y el Caribe, pese a la liberalización arancelaria, experimentará distintos grados de intervención estatal, según el caso. Para que esta política de apertura aproveche realmente las oportunidades del mercado internacional es oportuno otorgar a las actividades exportadoras un nivel similar de protección al que brinda a las actividades que sustituyen importaciones y asegurar además que las empresas exportadoras puedan adquirir los bienes de capital y los insumos a precios similares a los internacionales. Además, la política de apertura debe realizarse en forma gradual, creando condiciones de credibilidad y en un contexto de mantención de los equilibrios macroeconómicos.

Conviene no olvidar que la transformación productiva y la excelencia tecnológica son procesos de mediano plazo, que incluso en un primer momento pueden contribuir a aumentar la heterogeneidad de los niveles de productividad y aumentar así la inequidad expresada en la región en los altos índices de la actividad informal urbana y de retraso rural. De hecho, hasta las proyecciones más favorables muestran que las altas tasas de subempleo serán parte de la realidad de América Latina y el Caribe por lo menos hasta fines de esta década. Es por ello que para lograr un crecimiento económico con mayor equidad, deben hacerse esfuerzos tanto para aumentar la capacidad productiva de los sectores modernos como para elevar los niveles de productividad y de ingresos de los sectores más rezagados. Dado que una proporción importante de mujeres se encuentra justamente en esos sectores, habrá que favorecerlos con programas destinados a los sectores de baja productividad, especialmente los de índole informal. Ello se logrará de preferencia mediante una capacitación que aumente la sustentabilidad productiva en las microempresas y entre los empleados por cuenta propia; además, habrá que suministrar a ambos actores mejores oportunidades de comercialización y técnicas de gestión, y promover formas de capacitación y financiamiento en zonas rurales con problemas de producción alimentaria.

La interacción de agentes públicos y privados es central en el logro de la transformación productiva con equidad. Se requiere la estrecha vinculación con los distintos protagonistas y una coordinación entre las políticas sectoriales y las macroeconómicas. En este escenario el Estado puede jugar un papel fundamental. La definición de este papel será probablemente el producto de la dinámica que se genere justamente en esta interacción entre los agentes involucrados y tiene la incertidumbre propia de todos los procesos de concertación y consulta. Sin embargo, este nuevo Estado tendría que tomar en consideración la potencialidad de algunos grupos como agentes interlocutores, como lo son conglomerados importantes de mujeres, que dada su reciente relación con el Estado tiende a que éste sea más flexible. Si el Estado está incorporando

coherente e integralmente algunos temas nuevos, encontrará asimismo un espacio lógico de sustentación para el diseño de políticas destinadas a mejorar la integración de la mujer en el desarrollo, tanto por el creciente aporte económico que realizan como por la real opción por la equidad en todos los niveles de la sociedad.

El tema de la mujer puede enfocarse en el marco de la transformación productiva con equidad de varios modos y su análisis permite enriquecer a la vez la óptica general. La categoría de análisis poco ortodoxa que constituye el grupo "mujeres", ayuda a percibir nudos en la temática del desarrollo que no aparecen desde otras perspectivas. Por un lado, el tema obliga a incorporar más específicamente lo cultural, puesto que gran parte de las asignaciones del papel de las mujeres en la sociedad se relacionan con la construcción cultural de la realidad. Por otra, ayuda a enriquecer la llamada dimensión "humana" del desarrollo al integrar aspectos de lo cotidiano y familiar como parte de la realidad social global, lo que ayuda a cerrar la vieja brecha entre desarrollo económico y desarrollo social considerados como aspectos separados de la sociedad. Además permite iluminar zonas de la vida de la sociedad que han cambiado y que los elementos tradicionales de análisis no han podido medir hasta ahora. Cambios en los patrones de comportamiento y reproductivos, modalidades laborales inéditas, formas de organización social diferentes, aspectos novedosos del quehacer económico, son algunos de los elementos que deben conocerse si se desea producir una transformación productiva con equidad y que forman parte inherente sin duda de una real perspectiva sistémica.

El sentido último de la propuesta de la CEPAL es esbozar las maneras de acceder al desarrollo sustentable en el umbral del siglo XXI. El objetivo de vincular el tratamiento del tema relativo a la mujer y el desarrollo con la propuesta de la CEPAL, es asegurar que ésta utilice realmente todo el potencial de recursos humanos disponibles en forma equitativa, para consolidar su éxito y dar la posibilidad a las mujeres de América Latina y el Caribe de acceder al siglo XXI en condiciones de igualdad efectiva.

II. EL ESCENARIO LATINOAMERICANO RECIENTE Y LA SITUACION DE LA MUJER

1. Generalidades

Tal como lo señala el documento de la CEPAL sobre la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990a), los países de la región inician el decenio de 1990 con el peso de la inercia recesiva de los años ochenta, con el pasivo que significa su deuda externa, la presencia de una fundamental inadecuación entre la estructura de la demanda internacional y la composición de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas, y un cúmulo de rezagos e insuficiencias que se traduce en demandas insatisfechas, sobre todo de los grupos populares. El producto interno bruto por habitante, que a fines de 1989 era inferior en 8% al registrado en 1980 y equivalente al de 1977 es uno de los índices que resume con claridad lo que ha significado el decenio reciente para la región y la magnitud de la crisis.

Durante la década de los ochenta, la región sufrió una pérdida considerable de su dinamismo económico, se agudizó el carácter rebelde de los desequilibrios macroeconómicos, el ajuste fue esencialmente regresivo, el sector público experimentó un marcado debilitamiento y, finalmente, hubo un retroceso en materia de formación de capital.

En este período pierden dinamismo e incluso se agotan las principales fuentes de impulso económico de las tres décadas previas: un sector exportador expansivo, pero dependiente de productos primarios, una industrialización apoyada fundamentalmente en la demanda interna, y un sostenido crecimiento de la inversión (sobre todo la pública).

En relación al sector exportador, el valor de la exportación total se estancó o bajó en 11 de los 19 principales países de la región. Como consecuencia la posición relativa de la región en el comercio mundial, que se había estado perdiendo, se agravó aún más en el último decenio. En resumen, las cifras revelan fundamentalmente dos cosas: se contrajo el nivel de actividad económica y se deterioró la capacidad negociadora.

El grado de industrialización promedio de la región bajó de 25.2% a 23.8% entre 1980 y 1989, con lo cual el sector manufacturero contribuyó a agravar el panorama recesivo. Estos

factores muestran además otros cambios que van más allá de los indicadores económicos. La urbanización y expansión educativa de las décadas precedentes crearon expectativas de movilidad y de consumo que paulatinamente se vieron restringidas. La incorporación de los medios de comunicación de masas en la vida cotidiana marcó pautas nuevas de comportamiento y tendió a la universalización de los códigos. Si bien estos cambios afectaron a toda la población, algunos fueron más impactantes para las mujeres, para quienes se abrieron por ejemplo mayores posibilidades de participación, brindándoles nuevas áreas de acción. La consolidación de la ciudadanía que se logra en la región a partir de los años sesenta a través del derecho a voto de las mujeres, se expande a otras áreas de participación social y se ve contenida repentinamente por una brecha creciente entre las capacidades de las mujeres y las opciones reales que se les ofrecen.

Prácticamente en todos los países el sector público entró en crisis durante el decenio, lo que se expresó fundamentalmente en recortes de la inversión pública y el gasto social. Ello mostró además la necesidad urgente de reformar y modernizar este sector y fortalecer la capacidad de gobernar del Estado. Para ello se optó por liberalizar reglamentaciones, licitar franquicias y privatizar empresas públicas. El debilitamiento de la acción pública durante el decenio de los ochenta implica que, a futuro, la reestructuración del sector público en general y la modernización de las estructuras tributarias en particular son aspectos prioritarios en el ámbito de la política económica.

La inversión pública, que fue otra fuente de dinamismo importante con que contó la región, disminuyó también notoriamente en este período con lo que se redujo la inversión en los sectores sociales. Ello afectó a las mujeres beneficiarias de los servicios sociales, especialmente en el área de la salud materno-infantil. Además la menor inversión significó la disminución del empleo femenino, ya que el sector público ha sido tradicionalmente uno de los principales empleadores de esta mano de obra.

En cuanto a los desequilibrios macroeconómicos, éstos se acentuaron más, ya que influyó en ellos el servicio de la deuda externa y sus consecuencias sobre las finanzas del sector público y la cuenta corriente del balance de pagos. El desequilibrio macroeconómico afectó a todos los países de la región, pero en diferentes grados, con lo cual se produce un nuevo factor de diferenciación. En este sentido, a las categorías tradicionales que se utilizaban para el análisis de los países de acuerdo a su tamaño, su grado de desarrollo relativo, su coeficiente de exportación o grado de industrialización bajo o elevado, su calidad de exportador neto e importador neto de petróleo, su relación con la deuda, se ha agregado ahora la magnitud y la forma en que han avanzado en aplicar los ajustes. Esta categoría es muy importante para analizar la situación de las mujeres, tomando en consideración que numerosos estudios señalan que la condición de las mujeres,

especialmente las pobres, ha sufrido el impacto principal de las políticas de ajuste bajo la forma del llamado "ajuste invisible", que se refleja en un aumento de las horas trabajadas, el deterioro en las condiciones de salud y otros factores (UNICEF, 1989).

Otras consecuencias de esta situación se han expresado en la ejecución de políticas económicas más tendientes a la corrección de los desajustes de corto plazo, particularmente la inflación, que en crecer e impulsar el cambio estructural; además, la reducción del margen de maniobra en la conducción de la política económica en general debilitó la acción estatal.

En relación al carácter regresivo del ajuste y el deterioro social llama especialmente la atención que el costo social recayó, de manera desproporcionada, sobre los trabajadores y los estratos de ingreso medio. Algunos estudios señalan que el aumento de la pobreza ha afectado proporcionalmente más a las mujeres y especialmente a los hogares de jefatura femenina. La mayoría de los estudios indican que existe una relación positiva entre la jefatura de hogar femenina y la pobreza, sobre todo en América Latina y el Caribe, donde los hogares con jefatura femenina constituyen una amplia mayoría entre los hogares pobres (Buvinić, 1991).

2. Aspectos demográficos

La inercia demográfica contribuye a explicar en parte el carácter regresivo del ajuste, pues las economías dejaron de crecer, y la población siguió en aumento; esta última pasó de 362 millones de habitantes a principios de la década, a 448 millones a fines de la misma. América Latina, pese a todas las diferencias internas, se encuentra en la tercera fase de la transición demográfica, en que la mortalidad ya ha tenido descensos importantes y ahora lo está haciendo la fecundidad. Ello explica una tasa de crecimiento medio anual de 2.2% en el decenio de 1980 y uno esperado de 1.9% para el de 1990 (Chackiel, 1990). Ello implica además un cambio a futuro de la estructura por edades de la población, con una disminución del porcentaje de niños y jóvenes y un aumento de la proporción de ancianos, en especial en países que están avanzando en el proceso de transición. Si bien ello tiene un gran impacto en toda la sociedad, éste es aún mayor en las mujeres, que pasan de un promedio de 5.9 hijos entre los años 1950 y 1955 a 3.6 entre 1985 y 1990. Si se toma además en cuenta que la esperanza de vida de la región pasa de 51.8 años entre 1950 y 1955 a 66.6 entre 1985 y 1990, las mujeres viven más y tienen menos hijos, con lo cual sus posibilidades de inserción en la sociedad se vuelven mucho más flexibles al disponer de más tiempo para otras actividades.

3. El mercado de trabajo

La evolución del mercado de trabajo ha sido otro factor importante en la década de los ochenta y especialmente ilustrativo en cuanto a los cambios en el comportamiento laboral de las mujeres. Los análisis del PREALC (PREALC, 1990) señalan algunos cambios en las tendencias estructurales del mercado de empleo. El primer cambio ha estado conformado por el volumen y la naturaleza de la oferta de trabajo, en que destacan el aumento de la población y la variación de las tasas de participación. Interesa señalar que la evolución del mercado de empleo, con 30 millones de mujeres en 1980 (de un total de 119 millones de la población económicamente activa (PEA)) contra 42 millones en 1990 (de un total de 157 millones de la PEA) merece una especial atención. No debe olvidarse que en la década de 1970 la tasa de crecimiento anual de la fuerza de trabajo femenina alcanzó a 5.1%, mientras que la de los hombres fue de 2.5%. La tasa de participación de las mujeres, registrada a través de encuestas de hogares que abarcaron el 71% de la población regional, aumentó casi en un quinto durante la década, pasando de 32% a 38%, con lo que su contribución al aumento de la PEA en este decenio fue de un 42%. Si bien en la década de los ochenta, la tasa de crecimiento disminuyó notablemente, la participación femenina siguió en aumento (véase el cuadro 1), siendo muy elevada en los grupos de edad en que la labor reproductiva es mayor (véase el cuadro 2).

Otro cambio importante consistió en la transformación de la estructura ocupacional que a su vez se tradujo en una movilidad social generalizada de la mano de obra. Especialmente significativa ha sido en este sentido la incorporación de la mujer en ocupaciones no manuales urbanas, particularmente en los servicios, donde el empleo femenino ha ido creciendo en un 4.7% anual. Véase, al respecto, el recuadro 1, que muestra la participación femenina en el sector terciario en seis países de la región, a fines de los años ochenta. El cambio en la estructura ocupacional tuvo otro efecto que se manifestó en la generación del empleo público. La ampliación durante esta década del aparato burocrático del Estado, significó que en los años ochenta el empleo público en la región abarcaba el 15% del empleo urbano y el 20% del empleo formal urbano; cabe señalar que, en algunos países, el 60% de los profesionales trabajaban en el sector público. Este sector absorbe en ese período una importante proporción de la mano de obra femenina.

Simultáneamente aumentó la heterogeneidad de los mercados laborales con el incremento consiguiente de la subutilización de la mano de obra y de los trabajos inestables y precarios. Ello se expresó sobre todo en un aumento del sector campesino en el empleo agrícola y en el sector informal. Según estimaciones del PREALC (PREALC, 1990), durante los años ochenta y como consecuencia del proceso de ajuste, la participación del sector informal en la

Cuadro 1

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA FEMENINA SOBRE EL TOTAL
DE LA POBLACION ACTIVA, 1980-1989 ^a

(Porcentajes)

País	1980	1989
Antillas Neerlandesas	36.5	37.3
Argentina	33.7	33.9
Barbados	44.2	46.3
Bermuda	43.0	47.6
Bolivia	23.4	25.4
Brasil	31.2	34.6
Colombia (7 CP) ^b	38.2	40.0
Costa Rica	24.3	28.0
Cuba	31.5	38.0
Chile	29.5	30.5
Haití	48.9	37.2
Honduras	16.2	16.9
Jamaica	39.2	40.1
México	26.2	29.5
Panamá	28.9	30.8
Perú (Lima)	40.2	39.3
Puerto Rico	35.9	38.7
Trinidad y Tabago	30.3	32.5
Uruguay (urbano)	38.9	38.6
Venezuela	27.9	29.0
Islas Vírgenes Británicas	42.1	43.2

Fuente: Estimaciones de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, sobre la base de cifras de la Organización Internacional del Trabajo, Anuario de estadísticas del trabajo, 1989-1990 (ISBN 92-2-006426-X), Ginebra, 1990.

^a Respecto de algunos países se han considerado determinados años: Antillas Neerlandesas: 1983 y 1986; Argentina: 1982 y 1984; Brasil: 1981 y 1987; Cuba, Chile y Haití: 1980 y 1988; Honduras: 1981 y 1985; Jamaica: 1980 y 1987; Panamá: 1982 y 1989; Perú: 1987 y 1989; Puerto Rico: 1980 y 1987; Uruguay: 1984 y 1986; Islas Vírgenes Británicas: 1983 y 1987.

^b CP = ciudades principales.

Cuadro 2

**TASAS DE ACTIVIDAD DE LA MUJER POR GRUPOS DE EDADES
SELECCIONADOS, 1989 ^a ^b**

País	Año	Grupos de edades		
		20-24	25-29	30-34
Argentina (Buenos Aires)	1989	50.0	44.2	39.8
Barbados	1988	82.5	88.0	89.6
Bolivia	1989	51.5		64.4
Brasil	1986	51.3	47.8	50.1
Colombia	1989	58.7		61.1
Costa Rica	1989	40.7	38.8	40.5
Cuba	1988	54.0		54.8
Chile	1989	39.5	41.8	44.9
Ecuador	1989	35.8	40.0	37.3
Guatemala	1986/1987	27.7	30.9	33.9
Guadalupe	1986	79.6	76.4	73.4
Guyana	1987	42.3	41.7	43.7
Haití	1988	54.0	57.0	56.0
Jamaica	1988	46.4	54.6	
México	1988	40.8	42.3	43.2
Nicaragua	1989	40.8	47.5	53.2
Panamá	1988	44.7	48.0	52.8
Paraguay	1989	65.3	64.0	65.6
Perú	1989	54.0	60.6	60.7
Puerto Rico	1990	34.1	48.0	46.8
Trinidad y Tabago	1989	48.1	52.1	55.9

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, Anuario de estadísticas del trabajo, 1989-1990 (ISBN 92-2-006426-X), Ginebra, 1990.

^a Respecto de algunos países, los datos corresponden a determinados grupos de edades: Bolivia y Colombia: 20-29 y 30-39; Cuba: 20-29 y 30-59; Jamaica: 20-24, 25-34 y 35-44, y Panamá: 20-24, 25-29 y 30-39 años.

^b Las tasas de actividad representan el porcentaje de mujeres activas de determinado grupo de edad sobre el total de la población femenina de ese mismo grupo.

Recuadro 1

LA MUJER EN EL SECTOR TERCIARIO

La participación laboral femenina en América Latina se caracteriza por una incorporación mayoritaria en el sector terciario. Esta participación presenta una doble dimensión en materia de modernidad: por una parte, la mayor cantidad de mujeres del sector terciario se concentra en la categoría servicios personales, en la que se incluyen las ocupaciones de trabajadoras domésticas, cocineras y lavanderas, que corresponde al sector más atrasado de la participación laboral femenina; por otra, hay también una participación importante de mujeres en el sector de servicios financieros, banca y seguros, que en este último decenio ha sido objeto de un proceso de creciente modernización. Si bien en términos de magnitud es un sector que absorbe poca mano de obra, en algunos países las tasas de crecimiento del empleo femenino son bastante superiores a las masculinas y también a las de otras ramas productivas.

Si se analiza el nivel de ocupación de las mujeres empleadas en el sector servicios sociales, comunales y personales y el sector banca y seguros, tenemos la siguiente distribución:

Mujeres ocupadas en el sector terciario como profesionales, técnicas, directoras y administrativas, 1989

(Porcentajes)

		Servicios sociales, comunales y personales		Banca, seguros, bienes inmuebles	
		a	b	a	b
Barbados	1988	47.8	23.2	87.0	13.0
Colombia	1989	36.8	24.4	84.1	28.6
Costa Rica	1989	47.4	32.5	89.6	21.6
Chile	1989	89.6	17.2
Panamá	1988	50.0	49.5	93.7	90.1
Trinidad y Tabago	1989	55.2	29.8	84.1	15.1

Fuente: Elaboración de la Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de la información de la Organización Internacional del Trabajo, *Anuario de estadísticas del trabajo, 1989-1990* (ISBN 92-2-006426-x), Ginebra, 1990. Para Chile, véase Eugenia HOLA y Rosalba TODARO, "La reproducción de la discriminación en la empresa moderna", Centro de Estudios de la Mujer, Santiago de Chile, 1991, mimeo.

- a Corresponde al porcentaje de mujeres profesionales, técnicas, directoras, gerentes y administrativas sobre el total de las mujeres ocupadas en el respectivo sector.
- b Corresponde a las mismas categorías ocupacionales, excluidas las administrativas.

El cuadro muestra que una proporción cercana a la mitad del total de las mujeres ocupadas en el sector de servicios sociales, comunales y personales están empleadas como trabajadoras no manuales, en ocupaciones de oficina, en tanto que en el sector financiero esta proporción aumenta a niveles entre el 80% y el 90% del total de las mujeres ocupadas en el sector. Indica también que si afinamos los grupos ocupacionales y sólo incluimos a las profesionales, técnicas y directoras, es decir, sólo aquellos grupos ocupacionales de dirección y con alto nivel de calificación —con la excepción de Panamá y Colombia— la proporción de mujeres empleadas en el sector financiero es menor que la proporción de mujeres ocupadas en el sector de servicios sociales, comunales y personales. Esta información apuntaría a una mayor segregación por género de las ocupaciones del sector financiero.

absorción del empleo urbano aumentó de un 25% a un 31%. Ello significó dentro de las economías, el cambio en la composición del empleo hacia actividades de menor productividad. El empleo se vuelve más inestable y aparece el reemplazo del empleo permanente por el empleo a tiempo parcial, así como una creciente subcontratación de la mano de obra.

La participación de las mujeres en el sector informal de América Latina y el Caribe aumentó entre 1960 y 1980 por presiones económicas, como parte de las estrategias de supervivencia de las familias y, durante los años ochenta, también como respuesta a la recesión. Se estima que la proporción de mujeres que trabajaban en dicho sector en 1980, pese a haberse subestimado, variaba según los países entre el 35 y el 39% en comparación con el total del empleo no agrícola. Ello, según Tokman (1989) permite hablar de la feminización del sector informal (Tokman, 1989). Al respecto, convendría considerar además la tendencia mundial a trasladar hacia pequeñas empresas informales algunas tareas realizadas tradicionalmente en el hogar como el lavado, la reparación de ropa y otras, que probablemente ocupan también mayoritariamente mano de obra femenina.

La composición de este sector es heterogénea, aunque en la mayoría de los casos estudiados aparece fuertemente vinculado a la pobreza. Ello permite incluso suponer que el sector informal ha generado empleo y ha funcionado durante el período recesivo porque se ha mantenido casi siempre en los niveles mínimos de supervivencia. Las modalidades de este sector son muy variadas. A modo de ejemplo, véanse los recuadros 2 y 3.

El crecimiento anual del sector informal en la región durante el período alcanzó un 6.7%, es decir, 1.8 veces el crecimiento de la PEA urbana. La expansión del sector informal urbano llevó a que el nivel de informalidad de la fuerza de trabajo urbana aumentara de un 24% en 1980 al 30% en 1989. El ingreso real de sus integrantes se redujo considerablemente dada la escasa demanda agregada por sus productos y servicios originada por la falta de dinamismo del empleo moderno y la reducción de los salarios reales. En general, los ingresos de este sector dependen en gran medida de la evolución de los salarios del sector moderno, y varían notoriamente conforme al número de trabajadores que lo integran. En consecuencia, como se estima que el ingreso total del sector informal ha permanecido constante mientras que el número de sus integrantes ha aumentado en un 70%, el ingreso medio de los trabajadores informales se habría reducido en un 48% entre 1980 y 1989, esto es, a un ritmo de 5.9% anual (PREALC, 1990). Esta cifra supera la caída de los salarios mínimos y se manifiesta en un notable aumento de la pobreza de estos sectores de por sí ya muy vulnerables.

Recuadro 2

VENDEDORAS INFORMALES EN BOLIVIA

Con la agudización de la crisis económica, en los años ochenta se produjo en Bolivia un notable aumento de la participación de la mujer en la actividad económica. En la ciudad de La Paz la proporción de mujeres activas se elevó del 28% al 44%, principalmente en el comercio por cuenta propia (prácticamente una de cada dos mujeres). Este microcomercio responde a una estrategia de supervivencia de una fracción importante de la población ante la perspectiva de permanecer en la inactividad o el desempleo abierto. Como sólo exige un reducido capital de operaciones y no requiere un horario estable ni un puesto fijo de trabajo, es llevado a cabo por población migrante que se instala muchas veces en su misma vivienda o en mercados y calles de la ciudad. Se estima que entre 1976 y 1983 el número de microcomerciantes aumentó en un 70%, destacándose el notable crecimiento del número de mujeres (83%). En 1983, el 71% de los 41 615 vendedores en la ciudad de La Paz eran mujeres. Este microcomercio se concentra en la venta de los productos que componen la canasta básica de consumo familiar, especialmente productos alimenticios. La alta competencia del sector debido al aumento del número de vendedores y la progresiva disminución de la demanda tiende a deprimir los ingresos, lo que se traduce en una permanente inestabilidad e inseguridad.

Fuente: Silvia Escobar, "Comercio en pequeña escala en la ciudad de La Paz, Bolivia", La mujer en el sector informal: trabajo femenino y microempresa en América Latina, Marguerite Berger y Mayra Buvinic (comps.), Quito, Editorial Nueva Sociedad, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), 1988.

Recuadro 3

MEXICO: RELACIONES ENTRE EL SECTOR FORMAL Y EL INFORMAL

Un estudio sobre las cadenas de subcontratación en Ciudad de México distingue dos tipos de relaciones entre ambos sectores, una de carácter horizontal donde el sector formal encarga un producto terminado al sector informal sin proveer las materias primas, y la vertical que provee las materias primas y otros insumos. Se ejemplifican, asimismo, los distintos niveles de una cadena típica de subcontratación: en el primero, una multinacional, que produce aparatos eléctricos, cuenta con 3 000 trabajadores, 300 subcontratistas y el 70% de su producción se realiza fuera de la fábrica; en el segundo, figura una empresa que produce antenas de radio y televisión, con capital mexicano, 350 trabajadores, con un 5% de subcontratos; en el tercero, está un taller que produce bobinas electrónicas, y funciona ilegalmente en un sótano, con seis trabajadores mal remunerados y que subcontrata trabajadoras a domicilio por cantidades variables. En el cuarto, están las mujeres que trabajan individualmente por cuenta propia en su hogar, con tareas similares al tercer nivel. Otros estudios sobre México estiman que las mujeres representan entre el 51 y el 62% de los ocupados en el sector informal, incluido el servicio doméstico, y entre el 32 y el 37% si se lo excluye.

Fuente: Lourdes Benería y Martha Roldán, The Crossroads of Class and Gender: Industrial Homework, Subcontracting and Households Dynamics in Mexico City, Chicago, University of Chicago Press, 1987 y Marguerite Berger y Mayra Buvinic (comps.), La mujer en el sector informal: trabajo femenino y microempresa en América Latina, Quito, Editorial Nueva Sociedad, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), 1988.

Si bien la información relativa al empleo rural es parcial, se presume que en este sector los empresarios agrícolas dedicados a la producción para el mercado interno y la exportación y los campesinos productores de alimentos no se vieron afectados y en algunos países incluso mejoraron sus ingresos. Sin embargo, los asalariados rurales vieron reducidos sus salarios y sufrieron la precarización de sus empleos, con el aumento consiguiente de la pobreza rural. En cuanto al papel de la mujer en la producción rural, todos los estudios coinciden en su significación especialmente en el contexto de la producción familiar. Por ejemplo, se señala (Errázuriz, 1987) que en Colombia un 63% de la PEA rural femenina eran ayudantas familiares y trabajadoras independientes; en República Dominicana un 82% de las campesinas desempeñaban tareas productivas familiares en 1985 y en Costa Rica un 63% de ellas trabajaban como mano de obra no asalariada en 1986. Además, el aumento de inversión de capital en el agro, abrió a la mano de obra femenina posibilidades de inserción en el mercado moderno de producción para la exportación, lo que incidió en un aumento de las campesinas asalariadas. Si bien la mayor dificultad hasta el momento es la obtención de datos estadísticos fidedignos (CEPAL, 1989a), existen algunas estimaciones interesantes de analizar. Así, en el Caribe se estima que las mujeres campesinas asalariadas llegan a un 38% en Granada, un 41% en San Vicente, un 35% en Santa Lucía y un 36% en Barbados (Chase, 1987). En Colombia las mujeres constituyen el 70% de la fuerza de trabajo en la floricultura, en México el 60% en la producción de fresas y en Honduras el 40% en el cultivo del tabaco. Si bien los censos continúan subregistrando la fuerza de trabajo femenina, especialmente la rural, se han consignado algunos de estos cambios, como, por ejemplo, el hecho de que la participación femenina en la PEA rural en Brasil subió de 9% en 1970 a 21% en 1982; en Colombia entre 1971 y 1980, aumentó de 16.2 a 27%; y en Costa Rica se duplicó en ese mismo período. Según algunos estudios (Arizpe, 1988) hay al menos dos dinámicas diferentes de la participación femenina en esta área. La que va del trabajo familiar no remunerado hacia el trabajo asalariado y otra, que se orienta hacia una participación más intensiva en el primero. Uno de los factores que más influyen en este hecho es el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra como lo ilustra el recuadro 4.

Pese a los cambios mencionados, en el mercado laboral latinoamericano persistieron los sectores tradicionales con una composición interna que no ha variado significativamente, es decir, se mantuvo la heterogeneidad estructural y la segmentación del mercado de trabajo en un estrato moderno con alta productividad y

Recuadro 4

LA MUJER Y LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

Según la FAO, la falta de acceso de las mujeres a la tierra es uno de los principales obstáculos para la completa participación de la mujer en el desarrollo rural. El acceso de la mujer a la tierra por medio de los programas de reforma agraria en América Latina ha sido muy precario, ya que la legislación de muchas reformas agrarias continúa excluyendo a las mujeres al otorgar la tierra al "jefe de la familia". La falta de información desagregada por sexo impide determinar las beneficiarias y cuando la información existe, el número de mujeres es bajo, con la excepción de Cuba. Por ejemplo, del total de personas beneficiadas con la reforma agraria en Honduras, sólo el 3.8% de esas personas fueron mujeres y en Colombia, el 11.2%.

En Colombia y Honduras, datos primarios sobre propiedad territorial rural permitieron cuantificar la propiedad femenina de la tierra en zonas rurales. En Honduras se inició un proyecto dirigido a regularizar situaciones de hecho y emitir 100 000 títulos de propiedad. Los beneficiarios, hombres o mujeres de edad no inferior a 16 años, deben probar que su predio está siendo explotado y deben comprometerse a pagar el precio que se le asignó. Según los registros de propiedad en los departamentos de Santa Bárbara y Comayagua, donde se aplicó el proyecto, sólo un 16.7% de los 24 000 títulos otorgados beneficiaron a mujeres.

En Colombia se procesó información de cuatro municipios de Cundinamarca, con predominio de la economía campesina. La propiedad está en manos de los hombres en forma mayoritaria: según los municipios, entre el 23% y el 34% de las mujeres eran propietarias, lo que indica que la herencia que reciben las mujeres pasa en el circuito comercial patriarcal a manos de los hombres, representados por padres, hermanos, hijos o esposos. La mujer está en abierto desamparo en la relación de pareja y el hombre puede realizar las transacciones comerciales que estime convenientes. En caso de separación, puede hacer desaparecer los bienes de la sociedad mediante ventas ficticias, dejando a la mujer y a los hijos sin patrimonio. En ambos casos, los predios a nombre de las mujeres tienden a concentrarse en la pequeña propiedad.

Según la FAO, en algunos países se han modificado las legislaciones sobre reforma agraria definiendo a las mujeres como beneficiarias, como en el caso de Colombia y Brasil. En el Brasil, la nueva constitución establece que la distribución de la tierra debe ser equitativa y los títulos de propiedad deberán ser otorgados tanto a hombres como mujeres. En Colombia se ha revisado la legislación sobre reforma agraria para permitir que las mujeres, sean o no sean jefas de hogar, tengan acceso a la propiedad de la tierra, derecho que anteriormente estaba reservado sólo para los hombres que eran jefes de hogar.

Fuente: FAO, *Women in Agricultural Development: FAO's Plan of Action*, Roma, 1990; y Magdalena León, Patricia Prieto y María Cristina Salazar, "Acceso de la mujer a la tierra en América Latina. Panorama general y estudios de caso de Honduras y Colombia", *Mujeres campesinas en América Latina: desarrollo rural, migración, tierra y legislación*, FAO, Santiago de Chile, 1987.

otro, tradicional, con baja productividad. En el cuadro 3 se ejemplifica esta situación, al compararse el porcentaje de la PEA femenina en el sector servicios, su empleador tradicional, y el sector financiero, considerado moderno para estos efectos, en 18 países de la región. Asimismo, en el seno de los sectores tradicionales, especialmente el campesino y el informal, ha aumentado la diferenciación económica social.

Los ajustes a nivel del empleo urbano consistieron en aumentos del desempleo abierto y principalmente del subempleo, con lo cual se revierte un proceso de disminución de la subutilización de la fuerza de trabajo. Este fenómeno se da con especial gravedad en el sector juvenil y con mayor fuerza entre las mujeres jóvenes.

Cuadro 3

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA FEMENINA OCUPADA
EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS Y EN EL SECTOR
FINANCIERO, 1981 Y 1989 *

(Porcentajes)

País	Sector de los servicios		Sector financiero	
	1981	1989	1981	1989
Antillas Neerlandesas	45.7	40.9	8.5	12.3
Barbados	39.3	44.5	5.1	4.9
Bolivia	35.4	40.8	0.6	0.4
Brasil	53.6	54.2	2.8	2.5
Colombia	43.8	41.0	6.3	7.0
Chile	53.1	48.1	2.8	5.0
Costa Rica	45.5	43.4	2.9	3.3
Cuba	47.4	44.4	2.0	2.3
Haití	8.1	7.9	0.1	0.2
Honduras	48.8	48.0	3.9	3.8
Jamaica	44.3	42.5	23.2	24.0
Panamá	54.7	55.7	5.3	4.5
Perú (Lima)		38.5		2.9
Puerto Rico	55.4	55.5	3.7	4.6
Trinidad y Tabago	33.6	41.4	-	9.4
Uruguay	50.6	53.7	5.7	5.8
Paraguay	55.2	54.0	4.2	4.2
Venezuela	50.4	48.9	6.2	7.8

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, Anuario de estadísticas del trabajo, 1989-1990, Ginebra, 1990.

Respecto de algunos países se han considerado determinados años: Barbados, Cuba y Haití: 1981 y 1988; Colombia: 1985 y 1989; Costa Rica: 1987 y 1989; Panamá: 1982 y 1989; Perú: 1987; Puerto Rico: 1981 y 1987; Uruguay: 1982 y 1988, y Paraguay: 1984 y 1988.

El empleo urbano moderno pierde dinamismo a expensas de una menor creación de empleo en empresas grandes y medianas del sector privado, manteniéndose el empleo del sector público, con lo que a fines de la década la fuerza de trabajo no agrícola ocupada en actividades modernas, ha disminuido de 55 a un 44%.

El factor decisivo de la reestructuración laboral fue la expansión del empleo en actividades de menor productividad tanto en pequeñas empresas como en el sector informal. Este dinamismo de las microempresas durante los años ochenta se debe en gran parte a la

tendencia de las empresas grandes y medianas a sustituir la contratación permanente o temporal de personas por subcontratos a pequeñas empresas, como forma de eludir la legislación laboral.

En el ámbito ocupacional regional, el subempleo y el desempleo se convierten en el problema principal. Esta situación resulta en gran medida de la dinámica de la oferta de mano de obra, la reestructuración del empleo urbano y de la ocupación rural.

Además, durante la década, el desempleo urbano aumenta abruptamente en el período de la crisis y baja muy lentamente después de 1983, con cambios importantes en su perfil y una mayor incidencia de la fuerza de trabajo primaria. Persiste el problema ocupacional para los grupos históricamente más afectados por la desocupación, registrándose una tasa más alta para las mujeres.

Los ingresos se vieron afectados de distinta manera: los salarios reales cayeron en el sector moderno y mucho más aún en las empresas medianas y el sector informal. El aumento de la dispersión salarial entre los sectores de la actividad económica indica un cambio estructural de las remuneraciones sectoriales de las décadas anteriores y muestra un creciente distanciamiento entre las remuneraciones de los trabajadores organizados, normalmente del sector industrial, y las de los demás sectores. Por su parte, los salarios mínimos reales se reducen en un 24% durante la década, lo que revela que dejan de ser un mecanismo eficiente de regulación de los trabajadores con menor poder de negociación. Ello resulta especialmente grave para la juventud y aún más para las mujeres jóvenes, como se aprecia en el recuadro 5.

La falta de dinamismo económico, las modificaciones en la situación del empleo y las restricciones del gasto público contribuyeron al aumento de la pobreza extrema, especialmente en las áreas urbanas en que sube de 112 millones de personas que viven bajo la línea de pobreza en 1980 (35% de los hogares) a 164 millones en 1986 (38% de los hogares).

Un tema de mucho interés actualmente es el significado de la introducción de nuevas tecnologías en el mercado de trabajo en general y su impacto en el mercado de trabajo femenino en particular. Si bien aún no existen estudios sistemáticos sobre el impacto de los cambios tecnológicos, aparentemente sus efectos son diferentes en el corto o en el largo plazo, cerrándose algunas posibilidades de empleo y abriéndose otras diferentes (CEPAL, 1990c).

3. Aspectos educacionales

Respecto a la educación, pese a la reducción de gastos en este rubro, los indicadores no muestran aún un deterioro directo. Así ocurre con la tasa de escolarización, que si bien ha perdido el

Recuadro 5

LAS DIFERENCIAS POR SEXO EN LOS INGRESOS DE LOS JOVENES

La información disponible permite afirmar la existencia de discriminación salarial por sexos entre los jóvenes de los países de la región, así como sobre el hecho de que las mujeres jóvenes han tenido aun menos éxito que sus pares masculinos en la defensa de sus niveles de ingresos durante la crisis.

Los datos sobre Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela han sido obtenidos tomando en cuenta el nivel de escolaridad, la edad, la asistencia a establecimientos educacionales, y las horas trabajadas. Asimismo, sólo se han considerado los cónyuges que trabajan más de 20 horas semanales y que perciben ingresos. La información sobre jóvenes de ambos sexos de 15 a 24 años muestra que las remuneraciones entre los jóvenes de ambos sexos con capacidad y conocimientos similares son sistemáticamente favorables a los varones, cualquiera sea el nivel de educación considerado. En la década de 1980 el desfase entre los ingresos percibidos por hombres y mujeres jóvenes se amplió en la mayoría de los países considerados, observándose un amplio rango de variación en 1986 (de 4% en el Gran Buenos Aires a 47% al interior de Venezuela). En casos extremos, como en Caracas, la capacidad de las mujeres jóvenes con 10 o más años de escolaridad y con remuneraciones potencialmente suficientes para mantener a una pareja fuera de la pobreza, era similar a la de los varones de la misma edad que no habían completado seis años de escolaridad. El aumento de las diferencias en los ingresos de los hombres con respecto a las mujeres se debió fundamentalmente a un aumento de los diferenciales entre los jóvenes con bajos niveles de educación.

Fuente: CEPAL, La transmisión intergeneracional de las oportunidades de vida en la década de los ochenta (LC/R.957), Santiago de Chile, diciembre de 1990.

impulso espectacular que tuvo en las décadas anteriores (entre 1960 y 1970 las tasas de escolarización en América Latina y el Caribe aumentaron de 38.2 a 49.5% en el grupo de hombres entre 6 y 23 años y de 35.5 a 47.1% en las mujeres del mismo grupo etario), ha continuado por lo menos con la misma tendencia entre 1980 y 1990 (aumento de 59.8 a 64.6% en los varones y de 57.7 a 63.3% en las mujeres). Asimismo, las tasas de matrícula siguen aumentando, con tendencia a la paridad (UNESCO, 1990). En relación con la educación superior se constatan algunos fenómenos interesantes. En general, las mujeres representaban en 1982 alrededor de 44.6% de la matrícula de la educación superior. Si bien la proporción de estudiantes mujeres entre 20 y 24 años era ligeramente inferior a la de los varones, en el 40% de los países el número de mujeres excedía el de los hombres (Ecuador 37%, Guatemala 28.1%, México 35.6%, Perú 34.7%). Las mujeres universitarias, según cifras de la UNESCO, optan preferentemente por las áreas correspondientes a educación, bellas artes y ciencias sociales. Por ejemplo en Argentina, el 92% de la matrícula en educación es femenina. El cambio en este sentido ha sido lento y se puede ilustrar con el caso de Cuba, donde en 1988 el 55.3% de los graduados en ciencias exactas y tecnología eran mujeres, con una alta proporción en tecnología y ciencias naturales, agropecuarias y matemáticas (Yáñez, 1990).

En América Latina y el Caribe persisten problemas educacionales que aún no han sido superados y que probablemente se

agudicen en este período. Concretamente, las tasas de analfabetismo femeninas, de acuerdo a las estadísticas compiladas por la UNESCO (Chlebowska, 1990), mostraban para 1985 un 19.2% de mujeres analfabetas que llegaban en algunas ocasiones hasta un 48% en las áreas rurales (UNESCO, 1989). Si bien en general en las zonas rurales siete de cada diez adultos siguen siendo analfabetos, de cada diez analfabetos, siete son mujeres. El cuadro 4 permite apreciar la magnitud del problema según estimaciones hechas en 1990 en 22 países de la región. Asimismo, otros estudios realizados por las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1989) con una muestra de 17 países señalan que la aplicación de políticas de ajuste estructural ha provocado un deterioro en la relación varones/mujeres, en todos los niveles de la enseñanza, particularmente en la educación secundaria.

4. La sociedad civil: los actores sociales

Debe considerarse que ha habido también algunos avances, acaso parciales y precarios en el ámbito económico, pero considerables en el plano político, el cual constituye una parte central de la experiencia del desarrollo.

La región mostró gran vitalidad en el aumento de la interacción entre los distintos actores sociales. En este sentido los movimientos sociales tuvieron un importante protagonismo y muchos de ellos contaron con una notable participación de mujeres. Asimismo los movimientos sociales protagonizados por mujeres y organizaciones de mujeres, adquirieron fuerte presencia en varios países de la región, especialmente aquellos a favor del proceso de democratización. En lo económico hubo numerosos intentos innovativos por paliar o superar la crisis y en ellos las organizaciones populares de mujeres basadas en estrategias de supervivencia solidarias tuvieron un papel importante en el sector popular. Asimismo, las mujeres mostraron gran flexibilidad en asumir actividades generadoras de ingreso para el sustento de sus familias. En lo institucional, la región mostró capacidad de adaptación a una situación caracterizada por rápidos cambios, que en el caso de las mujeres se expresó en la creación de distintos tipos de organismos no gubernamentales, de diferente orientación y muchas veces vinculados a instituciones religiosas, que cubrieron esferas en materia de la generación de empleo, apoyo mutuo, capacitación, etc.

Finalmente, tal como lo plantea la propuesta de la CEPAL sobre la transformación productiva con equidad, la década de los ochenta constituyó, en términos históricos, un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente en América Latina y el Caribe y una fase, aún no completamente perfilada, pero sin duda diferente, que marcará el desarrollo futuro de la región.

Cuadro 4

AMERICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAISES): MUJERES Y HOMBRES ANALFABETOS

País	Población femenina	(%)	Población masculina	(%)	Total (%)
Argentina	566 400	4.9	498 200	4.5	4.7
Bolivia	617 800	29.3	305 200	15.3	22.5
Brasil	9 907 200	20.2	8 499 500	17.5	18.9
Chile	318 600	6.8	284 600	6.5	6.6
Colombia	1 433 200	14.1	1 268 500	12.5	13.3
Costa Rica *	65 600	6.9	73 000	7.4	7.2
Cuba	278 100	7.0	206 000	5.0	6.0
Ecuador	518 900	16.2	390 200	12.2	14.2
El Salvador	460 700	30.0	326 200	23.8	27.0
Guatemala	1 321 300	52.9	931 900	36.9	44.9
Guyana	15 700	4.6	8 800	2.5	3.6
Haití	1 076 400	52.6	781 500	40.9	47.0
Honduras	417 200	29.4	348 800	24.5	26.9
Jamaica *	11 800	1.4	14 700	1.8	1.6
México	4 191 500	14.9	2 874 200	10.5	12.7
Panamá *	91 400	11.8	95 700	11.9	11.9
Paraguay	150 400	11.9	102 000	7.9	9.9
Perú	1 445 200	21.3	579 300	8.5	14.9
República Dominicana	398 600	18.2	345 000	15.2	16.7
Suriname	7 100	5.3	6 300	4.9	5.1
Uruguay	48 700	4.1	39 100	3.4	3.8
Venezuela *	632 100	10.4	817 900	13.3	11.9

Fuente: Estimaciones de la UNESCO para 1990. UNESCO, Anuario estadístico 1990, París, 1990.

* Países en que la tasa de analfabetismo de las mujeres es inferior a la de los hombres.

III. LINEAMIENTOS DE POLITICAS: IMPACTO SOBRE LA SITUACION DE LA MUJER

1. Políticas globales y situación de la mujer

Aunque ya es un lugar común decir que las acciones orientadas a la mujer deben estar integradas en las políticas globales, resulta bastante complejo incorporarlas. Se requiere, para empezar, reconocer y vincular el impacto de las políticas macro con la situación de las personas, en este caso la mujer, pero sobre todo un cambio de óptica respecto al papel que ella cumple en la sociedad. Ello implica analizar, por ejemplo, por qué cuando se realizan acciones que la apoyan hay una repercusión manifiesta sobre todo el entorno familiar; o bien, examinar los datos que muestran que por lo menos en los estratos más pobres, que son precisamente los mayoritarios en la región, el ingreso de la mujer no es un complemento del ingreso familiar, sino muchas veces el ingreso principal y en un porcentaje importante, único, dado el número de hogares con jefatura femenina en este sector. Son elementos difíciles de incorporar en las políticas globales. Significa atender por lo menos a dos aspectos: integrar el tema del género en la agenda de las políticas, e incorporar a la vez determinados grupos de mujeres con demandas y necesidades específicas. Si bien se ha avanzado bastante en la conceptualización de esta nueva dimensión de las políticas, lo que en última instancia significa "humanizarlas", obviamente, su materialización no ha sido fácil.

Existe actualmente una clara conciencia de que los programas y proyectos dirigidos a la mujer, por muy exitosos que sean, no van a mejorar por sí solos la integración de ésta en el desarrollo, por lo menos no en la forma en que han sido concebidos tradicionalmente. Requieren para ello continuidad, visión de largo plazo, recursos básicos regulares, vinculación sistemática con otros programas y proyectos, es decir estar inscritos en políticas globales, manteniendo su especificidad. Habida cuenta además que la pobreza se ha "feminizado" en esta década, las estrategias deben incorporar a la mujer a nivel macro, con carácter integral y en el largo plazo si esperan ser efectivas en combatir la pobreza (López y Pollack, 1989).

En un intento por acercar ambos planos y mostrar cómo algunos programas o proyectos realizados en la región sí podrían eventualmente servir de base para elaborar políticas, se ilustra este capítulo con algunos recuadros que apoyan lo que se postula. Como se puede observar, por ejemplo, en el recuadro 6, existen ya

Recuadro 6

AJUSTE EN NICARAGUA: SUGERENCIAS PARA LA ACCION

Frente a la aguda repercusión de las políticas de ajuste en Nicaragua en el espacio reproductivo del hogar, en el espacio productivo y en la participación social, la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG) ha elaborado las siguientes propuestas generales y específicas.

PROPUESTAS GENERALES

La formulación de las políticas macroeconómicas y sectoriales deberán incorporar a la mujer de manera integral, insertándola en el desarrollo productivo y económico, de modo de atacar las causas y no sólo los efectos de su marginación social.

Es necesario elaborar políticas que faciliten el ingreso de la mujer a los sectores productivos más dinámicos de la economía, en materia de acceso a la tierra, al crédito, a la tecnología y a la capacitación.

Dada la gran cantidad de familias que viven en condiciones de pobreza, el presupuesto público del gobierno central deberá dar prioridad e incluso incrementar los programas sociales de salud y educación.

Es preciso elaborar un programa integral, en que el gobierno y los organismos no gubernamentales cumplan funciones complementarias y de seguimiento periódico de las condiciones de vida de la mujer.

Es conveniente concentrar los esfuerzos en consolidar la organización de la mujer en los distintos sectores sociales. Asimismo, las organizaciones privadas de la mujer deberán esforzarse para coordinar sus actividades.

PROPUESTAS ESPECIFICAS

Otorgar prioridad a la formulación de programas de generación de empleo con participación del gobierno y del sector privado. Organizar programas de capacitación técnica para la mujer, facilitar su incorporación como mano de obra calificada y potenciar sus ingresos. Revisar las escalas salariales de acuerdo con la complejidad del trabajo, habida cuenta de la tradicional discriminación salarial por género.

Fortalecer la Oficina Legal de la Mujer, a fin de responder a las demandas de las mujeres cuyos derechos han sido vulnerados. Sistematizar, mantener vigilancia sobre las futuras leyes referidas a la mujer, respecto de las cuales las organizaciones de base deberán establecer mecanismos y procedimientos para difundirlas. Al mismo tiempo, deberá impulsarse la creación de una instancia de asesoría permanente, que permita participar en el proceso de revisión y creación de leyes y propuestas que beneficien a la mujer.

Fortalecer los programas y las instituciones destinadas a la salud integral de la mujer. Especial importancia deben tener los programas orientados a la salud laboral de las mujeres y a las normas y condiciones de higiene en el campo y en la ciudad.

Consolidar las organizaciones de base vinculadas a la mujer cuyas preocupaciones principales consistan en defender las reivindicaciones alcanzadas y resolver los problemas que enfrenta la mujer de manera cotidiana.

Impulsar las investigaciones sobre el tema de la mujer y articularlas con un sistema estadístico que cuantifique el aporte de ésta a nivel social y sectorial. Efectuar un seguimiento de las repercusiones de las medidas de ajuste y de la eficacia de los programas que se ha puesto en marcha desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.

Fuente: Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG), "Síntesis de la investigación. El impacto de las políticas de ajuste sobre la mujer en Nicaragua: reflexiones de un estudio de caso", marzo de 1991, mimeo.

iniciativas nacionales al respecto. Se conocen otras, especialmente en relación con la coordinación interministerial de algunos programas, la discusión intersectorial de algunos temas, incluyendo las propias Estrategias de Nairobi, y la vinculación de instancias gubernamentales con otras privadas para proyectos concretos. En suma, la gama es muy amplia.

En términos más generales, las políticas orientadas a la transformación productiva con equidad, según la propuesta de la CEPAL, buscan lograr resultados en tres aspectos principales: mejorar la inserción internacional, apoyar la articulación productiva y promover la interacción creativa entre los agentes públicos y privados. Además, la transformación productiva con equidad exige cambios en las estructuras productivas, para los cuales son estratégicos el progreso técnico, una competitividad auténtica y una mayor equidad.

Asimismo, para lograr una transformación de la estructura productiva existente, recuérdese que en los países de la región se presentan problemas de dinamismo, competitividad, articulación y equidad muy disímiles entre sí. Hay diferencias en relación al producto nacional, su composición y distribución; a la concentración o dispersión espacial; a la disponibilidad y características de los recursos humanos y naturales; al acervo de capital y tecnología, y a la capacidad de las instituciones públicas para concebir, diseñar y ejecutar estrategias de desarrollo y políticas específicas. Hay importantes diferencias en los modelos políticos adoptados, que inciden en la elección de opciones y prioridades en cuanto al desarrollo y la distribución de sus beneficios.

En esta línea, la transformación productiva con equidad plantea que es necesario velar por que las políticas lleguen realmente a todos los grupos para los cuales fueron diseñadas, y en especial tomar en cuenta si estos grupos elegidos como objetivos corresponden a mujeres, a hombres o a grupos familiares en su conjunto. Con ello se evitarían distorsiones en los efectos de dichas políticas.

En relación con el propósito de favorecer la equidad, corresponde considerar además los aspectos culturales propios de cada país y las diferencias culturales existentes dentro de cada uno de ellos, dando especial importancia a la reflexión sobre los estereotipos que persisten en relación al papel de las mujeres en la sociedad y obstaculizan su participación más plena en todos los aspectos de la actividad.

Las tareas actuales del Estado podrían concentrarse en superar las carencias acumuladas en el ámbito de la equidad y de la competitividad internacional. Los límites y modalidades de esta tarea estarían en función del contexto institucional, económico, social y político, y asimismo ser el resultado de la concertación entre las distintas fuerzas representativas. Ello necesitará desarrollarse en un entorno democrático y contribuir a su fortalecimiento.

La incorporación del tema de la mujer en la agenda de la acción estatal no es algo nuevo, pero aún no ha encontrado una inserción suficientemente coherente y sistemática que favorezca la

equidad. Si bien en el ámbito de las políticas específicas hay espacios que pueden relacionarse con promover una mejor inserción de las mujeres en la nueva propuesta, el imperativo de equidad sigue aún necesitando del apoyo de una gestión estatal que apoye las modificaciones legales e institucionales pendientes. Hay conciencia de que no ha habido una política integrada sobre las entidades nacionales dedicadas a la mujer en la región, lo que ha significado que no han contado con recursos humanos y financieros suficientes, no han tenido continuidad de acción ni tampoco líneas claras de sus funciones.

Los organismos nacionales de planificación y coordinación de políticas públicas deben asumir un papel fundamental en materia de elaboración de prospectivas, puesto que será necesario conocer con la mayor precisión posible los futuros escenarios hacia los que evoluciona la sociedad. Estos escenarios deben tomar en cuenta el papel cambiante de la mujer en la sociedad actual.

2. Las políticas de apoyo a la competitividad auténtica

Para el logro de una transformación productiva con equidad, la propuesta señala cuatro tipos de políticas —la política comercial y cambiaria, la política tecnológica, la capacitación de mano de obra y la creación de empresas— como apoyos indispensables para la competitividad auténtica, especialmente en relación a la inserción internacional.

La política comercial y cambiaria persigue armonizar las políticas de protección arancelaria, la política cambiaria y las políticas de promoción de exportaciones. Dadas las diferencias entre los países, generalizar es difícil, pero puede sostenerse que para aumentar la competitividad debe tenderse a una disminución en la protección arancelaria, a una menor dispersión en los aranceles y a una adecuada combinación entre la política arancelaria y la cambiaria. El objetivo inmediato de estas políticas, de carácter claramente selectivo, es terminar con los estrangulamientos y distorsiones que han inhibido la producción de bienes y el crecimiento de las exportaciones. De aplicarse conjuntamente estas políticas y estimularse las actividades productoras de bienes transables, las exportaciones se diversificarán en forma gradual. La selectividad de estas políticas incorporaría información relativa a actividades importantes existentes, pero insuficientemente registradas. La participación de las mujeres en la producción de alimentos en las zonas rurales y en el comercio en el Caribe, por ejemplo, se estima en al menos el 50% del ingreso de sus familias; sin embargo, ni el aporte económico de su actividad ni su ingreso se registran en forma adecuada, por lo cual es difícil por ahora considerarlas en las políticas. Existen estudios de casos sobre este tema, como el descrito en el recuadro 7. El papel de la mujer en la agricultura, la agroindustria y el comercio

informal ha sido tradicionalmente el más subestimado y su explicitación podría variar notablemente las políticas pertinentes.

Recuadro 7

DEL SECTOR INFORMAL AL FORMAL: LOS "HIGGLERS" DE JAMAICA

A fines del decenio de 1970, las tendencias macroeconómicas en Jamaica dificultaron el empleo en el sector formal. Muchos hogares de ingresos medianos y bajos comenzaron a depender del comercio ambulante para su mantención. Durante ese período, los comerciantes jamaíquinos, integrados en un 93% por mujeres, empezaron a viajar a Nassau, los Estados Unidos de América, Panamá y las islas Caimán para vender productos agrícolas autóctonos y comprar artículos de consumo para revenderlos en su país. Esta actividad comercial constituía una reacción ante la grave escasez de alimentos, ropas, calzado y artículos para el hogar, provocada por la inestabilidad económica y por la política del gobierno de aplicar controles de cambio y restricciones a las importaciones, con el alza consiguiente de las mercancías importadas.

Antes de 1982, la mayoría de los comerciantes internaban mercancías de manera ilegal, declarándolas como efectos personales y evitando así el pago de derechos y licencias y la declaración de divisas. Sin embargo, los comerciantes solían experimentar pérdidas cuantiosas cuando las mercancías eran confiscadas por los funcionarios del aeropuerto y la aduana. No obstante, esta importación era alentada por la negligencia de las autoridades y la facilidad para obtener dólares norteamericanos en el mercado negro. Cuando disminuyeron los controles sobre el comercio de monedas y se eliminaron las restricciones a las importaciones, aumentó el número de comerciantes.

Empero, en 1982, debido a la presión ejercida por los fabricantes locales y los dueños de tiendas e importadores establecidos, el gobierno tomó medidas para fiscalizar a los comerciantes otorgándoles cuotas de divisas para importaciones y exigiéndoles que obtuvieran licencias de importación.

Para facilitar las operaciones de los comerciantes, se instaló un servicio aduanero especial en el aeropuerto de Kingston para despachar sus mercancías y se construyeron dos galerías comerciales para venderlas. Además de legalizar la actividad de los comerciantes, el gobierno mejoró también su situación social dándoles el nuevo nombre de "importadores comerciales independientes".

En respuesta a estas medidas, se formaron dos asociaciones de comerciantes para defender sus intereses: La Jamaican Association of Higglers y la United Vendors Association. El número de miembros de esta última ha aumentado considerablemente en los últimos años, ya que las embajadas exigen las tarjetas de identidad emitidas por la Asociación para examinar las solicitudes de visado.

Fuente: Monique Lagro y Donna Plotkin, Los comerciantes ambulantes interinsulares en la zona franca de Curazao (LC/L.587(MDM.11/6)), CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 1990.

La política tecnológica puede encaminarse a reforzar las políticas de transformación productiva y fortalecer el sistema nacional y regional de innovación. Estaría además integrada con las políticas industrial, agrícola, educacional y de comercio exterior. Podrá lograr sus objetivos si existe un entorno económico y social adecuado, puesto que el proceso innovativo tiene un carácter sistémico y requiere de varios elementos interrelacionados. Una política tecnológica así concebida crearía las condiciones generales para la asimilación del progreso técnico en todos los sectores de actividad, y concentraría acciones en campos delimitados para lograr una excelencia productiva. Sus líneas de acción deberían ser fundamentalmente tres: adecuar la

infraestructura tecnológica en áreas prioritarias, promover el proceso de innovación en las empresas existentes y desarrollar una red entre los distintos factores que intervienen en el proceso, para fomentar un contacto dinámico entre productores y usuarios de bienes y servicios. Asimismo debería fortalecerse la interacción entre los propios agentes de las áreas de innovación. El financiamiento de la investigación y el desarrollo tecnológico en los países de la región requiere de una entidad apropiada, con capital y con recursos profesionales altamente capacitados.

En América Latina y el Caribe, convendría tener presente para la formulación de políticas orientadas al cambio tecnológico, que los cambios que se producen en los sistemas de producción son más veloces que antes y parecen mantener esta tendencia, lo que implica cambios para los factores humanos, institucionales y directivos. Es decir, que significan también un cambio fundamental de la relación entre tecnología y trabajo. El nuevo mercado requiere de alguna manera espacios de trabajo más integrados, menos jerárquicos y formas salariales basadas en criterios diferentes, individualizados y orientados a la movilidad de las calificaciones. El cambio tecnológico afecta tanto al producto y al proceso de la empresa como a las formas de organización del trabajo, e imparte el consumo, la cultura y la vida cotidiana (PREALC, 1989).

Hay que recordar, primero, que el ámbito tecnológico, tanto en el plano formativo como laboral, ha sido el más vedado a la mujer. La influencia del cambio tecnológico sobre la situación de la mujer puede ser sumamente variable, ya que puede favorecerla o aumentar aún más la brecha existente, conforme a las políticas que se adopten al respecto. Es así como en el plano laboral produce variaciones en el empleo: algunos desaparecen y aparecen otros con distintos requisitos. La flexibilización de horarios podría suponer una mayor opción para la mujer y cabría suponer también que su posición reciente en el mercado laboral le otorgaría mayor adaptabilidad a las condiciones cambiantes, puesto que desconocería la estabilidad laboral prolongada. En general se advierte hasta ahora un proceso de heterogeneidad creciente sobre el cual existe todavía poca información (CEPAL, 1990c).

Un sector específico que requeriría apoyo en este sentido, dadas las características del empleo en la última década, son muchas empresas pequeñas y medianas que forman parte de hecho del sector informal, y son manejadas por mujeres, ya sea en calidad de propietarias o de administradoras. La capacidad de elaboración del producto, la mayoría de las veces, no va acompañada de procesos tecnológicos suficientes ni de capacitación relativa a la gestión empresarial, y por ende estas empresas permanecen al margen de los procesos de innovación. Por otra parte, el período de crisis ha demostrado la gran capacidad de creatividad e innovación de las mujeres de estos sectores, que les ha permitido generar empleo propio durante la recesión. Puede pensarse que, con servicios de apoyo adecuados, la producción podría insertarse en procesos más

dinámicos de la economía, aumentando su productividad y competitividad.

La política orientada a la formación de recursos humanos apunta a los aspectos esenciales de la transformación productiva: el crecimiento y la equidad. La formación de recursos humanos en este contexto busca, además de elevar la productividad, apoyar la flexibilidad de los trabajadores para adaptarse a las cambiantes necesidades del sector productivo y del desarrollo tecnológico. Ello implica un readiestramiento continuo, aprovechamiento y articulación de las distintas instituciones que puedan prestar aportes para esa capacitación, y mayor capacidad de innovación y comunicación en el sistema educativo regular.

La desigualdad de oportunidades educativas que afecta a la población femenina no ha sido superada y guarda relación con el papel asignado a las mujeres en el desarrollo social como factores de reproducción de la vida más que actores sociales en pleno ejercicio de sus derechos (Dasso y Montaña, 1991).

En este ámbito es importante otorgar prioridad a la educación preescolar, dada la importancia que ha demostrado tener la estimulación temprana para el desarrollo de las capacidades de las personas. Debe ponerse especial cuidado en renovar los contenidos de la educación preescolar evitando los estereotipos y adecuándola a las reales exigencias de la sociedad actual. Esta política tendría además otros efectos positivos si se apoya la acción comunitaria con acción estatal, mediante contratación de profesionales con capacitación técnica. Ello podría derivar en la generación de nuevos empleos a nivel comunitario, crearía más empleo (especialmente para gente joven de ambos sexos) y ayudaría a que tengan los cuidados necesarios los niños de familias en que tanto hombres como mujeres trabajan.

Si bien en América Latina existe una cobertura prácticamente total de la educación básica, persisten grupos o zonas con analfabetismo, y también analfabetismo por desuso. Resultan indispensables las políticas flexibles y masivas de alfabetización, por cuanto el progreso técnico y la equidad no pueden entenderse sin recursos humanos con acceso a la comunicación social y a modelos más amplios de pensamiento. Dichas políticas deben tomar especialmente en cuenta a las personas pertenecientes a etnias diferentes, cuyo acceso a la lectoescritura es esencial para el ingreso a la sociedad. En estos grupos étnicos, la mayoría de los analfabetos son mujeres. Existen ejemplos de programas exitosos en esta esfera, realizados por organismos de las Naciones Unidas o bien por organizaciones no gubernamentales nacionales. En el recuadro 8 se reseña la metodología y orientación de uno de ellos.

Recuadro 8

EDUCACION CIUDADANA DE LA MUJER AYMARA MIGRANTE

El Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza desarrolla una tarea de educación cívica, que ha denominado "educación ciudadana", pues tiende a que la mujer ejerza su ciudadanía en integridad y plenitud. La propuesta se basa en el feminismo y la educación popular, con el propósito de revalorizar y redimensionar el trabajo femenino y su aporte a la sociedad.

Se parte de la constatación de que la mujer está circunscrita principalmente a su papel reproductor y doméstico, quedando marginada de las esferas públicas y de las instancias de poder. Esta marginación se traduce en ausencia de control sobre su propio trabajo, sobre su sexualidad y sobre su reproducción. El trabajo de educación ciudadana con la mujer no se reduce al cuestionamiento y a la lucha por sus derechos, sino que plantea la necesidad de redefinir la identidad femenina actual.

En términos metodológicos, este cambio pasa por la identificación y el reconocimiento de la cotidianidad y la subjetividad de la mujer como dimensiones importantes de su propia realidad. Se parte de lo concreto, de lo vivido y sentido, de lo testimonial y afectivo. Este abordaje debe considerar las dimensiones de género, clase y etnia, fuentes de la triple opresión de la mujer aymara. La acción del Centro tiende a la reflexión, la capacitación y la investigación.

Las líneas de acción son dos: la generación de ingresos y el componente formativo ideológico. En relación con este último componente de educación ciudadana se desarrollaron en relación con la mujer los siguientes temas: desarrollo, organización y participación, familia, sexualidad, derechos humanos, etnia y cultura, teoría feminista y política. Al evaluar el impacto logrado por las actividades de formación ideológica mencionadas, se vio la necesidad de integrarlas más estrechamente a los procesos de capacitación técnica, asesoría en generación de ingresos, administración de guarderías y comunicación. Se partió del principio de que ninguna acción de asesoría, enseñanza o comunicación es ideológicamente neutra y, consecuentemente, se puede fácilmente integrar la educación ciudadana en los procesos mismos de producción.

Los logros de la educación ciudadana según esta propuesta se relacionan especialmente con el ámbito individual y familiar, en términos de autoestima, valoración de su trabajo, negociación y democratización del poder. Sin embargo, también son significativos en cuanto a la conciencia de su situación y sus derechos, lo que tiene un correlato directo en la participación pública y política de las mujeres en las instancias de poder más próximas a su realidad cotidiana, tales como juntas de vecinos, alcaldía y otras entidades locales. Uno de los logros que las propias mujeres valoran es su avance en cuanto a capacidad de expresión, la pérdida del miedo a hablar, lo que las potencia para su participación en la esfera pública y en los medios de comunicación.

Fuente: Elizabeth Dasso y Sonia Montaña (comps.), Identidad y ciudadanía. Educación cívica y mujer rural en la subregión andina, Santiago de Chile, UNESCO/UNICEF, 1991.

Los ciclos de educación básica deberían tender a la universalización de los códigos de comunicación, mientras que en los ciclos posteriores la política debería tender más a las diferenciaciones y la especialización. Muy importante en este aspecto resulta ampliar los criterios en términos de especializaciones adscritas culturalmente a cada uno de los sexos, estimulando el acceso igualitario de las mujeres a las áreas técnicas y científicas, y fortalecer la interrelación entre el estudio y las áreas laborales, sin que ello signifique pérdidas para la formación integral del ser humano. La educación en la región debería mejorar sus niveles de calidad y promover mayor rigurosidad, flexibilidad, creatividad y disposición al aprendizaje

tecnológico, en todos sus niveles. En el caso de la mujer es muy importante crear programas especiales que incentiven su ingreso a las áreas científicas y técnicas. Si bien no hay ejemplos de tales programas en la región, sí existen experiencias en otros países que pueden ayudar al diseño de políticas, como lo indica el recuadro 9.

Recuadro 9

INICIATIVAS DE PROMOCION DE LAS CARRERAS CIENTIFICAS Y TECNICAS
ENTRE NIÑAS Y MUJERES EN EL REINO UNIDO

El Engineering Industry Training Board (EITB) es una institución creada para identificar las necesidades de capacitación en la industria y encontrar soluciones. En los años setenta, preocupado por la creciente baja de técnicos en el mercado del trabajo, empezó a interesarse por el mercado potencial que forman las niñas y jóvenes aficionadas al estudio de las matemáticas y de los temas técnicos. Después de llevar a cabo algunos programas tentativos que tuvieron poco éxito, el EITB organizó en julio de 1979 un curso piloto de una semana de duración en la Loughborough University of Technology, destinado a mujeres de 17 años que habían elegido el estudio de las matemáticas y de las ciencias físicas.

La selección de las jóvenes que participaron en el curso piloto se hizo mediante una campaña publicitaria en todo el país. Para llenar las 46 vacantes se recibieron 600 inscripciones. Las jóvenes seleccionadas fueron repartidas en cinco grupos, cada uno de los cuales era dirigido por una ingeniera, de más o menos 25 años de edad, que trabajaba en la industria.

A fin de proporcionar una idea acabada del trabajo de una ingeniera, el programa ofrecía conferencias sobre varios aspectos de la profesión, visitas a escuelas universitarias, charlas dictadas por ingenieras, permanencia de un día completo dentro de la industria y consejos para que las futuras estudiantes pudieran hacer una mejor elección de los cursos que requieran en la universidad. La evaluación del curso piloto, mostró que, al final del mismo, 37 de las 46 participantes se habían inscrito en un programa de ingeniería y otras cuatro habían elegido estudios de matemáticas o de ciencias físicas.

Tal fue el éxito del experimento que, desde el año siguiente, el EITB auspició la organización de programas análogos en nueve universidades del Reino Unido. En la actualidad, más de 400 mujeres jóvenes siguen cada verano los cursos de orientación y una mayoría de ellas opta por carreras de ingeniería. Resalta de esta experiencia que, tanto la oportunidad de tener contacto directo con profesionales de la industria y con ingenieras, como el hecho de compartir intereses, permiten a las jóvenes tener más confianza en el logro de sus expectativas profesionales. Por último, es interesante también destacar que muchas de ellas señalaron que nunca habrían participado en el programa si éste hubiera admitido a estudiantes de sexo masculino.

Fuente: Geoffrey E. Chivers, "Les femmes ingénieurs au Royaume-Uni: des initiatives et des changements", Les femmes dans les diverses formations d'ingénieurs, Jean Michel, serie Etudes sur la formation des ingénieurs, N° 12, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 1988.

Otra experiencia interesante que muestra como se puede estimular el estudio de las ciencias, es una original campaña de alfabetización que se llevó a cabo en China, según se señala en el recuadro 10.

Recuadro 10

**APRENDE A LEER Y ESCRIBIR Y ESTUDIA CIENCIAS Y TECNOLOGIA:
UNA CAMPAÑA DE ALFABETIZACION EN CHINA**

En la provincia de Hunan (China), la Asociación de Mujeres, en colaboración con otras asociaciones y la comisión de educación, lanzó en 1985 la campaña denominada "Aprende a leer y escribir y estudia ciencias y tecnología" destinado a 1 700 000 analfabetas cuyas edades fluctuaban entre 14 y 40 años. Desde entonces se han dado 40 000 clases de alfabetización en las que han participado 1 050 000 mujeres: 676 000 se graduaron, con lo que la tasa de analfabetismo de la provincia se redujo de 18 a 11.5%.

La originalidad de la iniciativa china estriba en el vínculo que se estableció entre la alfabetización y la enseñanza científico-técnica. Las participantes fueron alentadas a reforzar su aprendizaje con el estudio de temas técnicos. Se dieron 80 000 clases de nuevas técnicas para mejorar la producción. La movilización de las mujeres se hizo mediante clases modelo de alfabetización, publicidad en los diarios, visitas al terreno (unas 700 mujeres visitaron a 16 000 campesinas para invitarlas a participar), y producción y proyección en la televisión de una película sobre las realizaciones de las mujeres del movimiento "Aprende y estudia". La Asociación de Mujeres preparó dos libros de texto para complementar los cursos con varios tipos de información: técnicas de producción, gestión comercial, sucesos de actualidad, cuestiones legales, educación familiar, puericultura, etc. Más de 1 360 000 ejemplares de estas publicaciones están en circulación.

El éxito de la campaña "Aprende a leer y escribir y estudia ciencias y tecnología" fue posible gracias al concurso de varios sectores de la sociedad: docentes y técnicos jubilados, graduados de la escuela secundaria y artesanos. Alumnos de la escuela primaria y secundaria ayudaron a estudiar a sus madres. A fin de apoyar la educación de las mujeres se desarrolló una red de guarderías infantiles y escuelas de párvulos. El movimiento se financió con el aporte de los diferentes niveles de gobierno y de las participantes.

Gracias a esta campaña de alfabetización, las alumnas más aventajadas pueden ahora leer el diario, entender ideas técnicas generales y mejorar su situación económica. Se aprovechó también el sistema para establecer escuelas técnicas agrícolas, en que la mitad de sus 890 000 alumnos eran mujeres. Por lo tanto, existe una estructura dinámica para asegurar continuidad y apertura a las necesidades del futuro en la educación de las mujeres adultas.

Fuente: Phyllis Kotite (ed.), "Science and post literacy in China", Women's Education Looks Forward. Programmes, Experiences, Strategies 1989. París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 1989.

La formación de recursos humanos como los que requiere la transformación productiva con equidad exige una política especial a nivel de educación superior que incorpore como marco de referencia un conocimiento de los problemas de América Latina y el Caribe. Se requiere para ello una coordinación adecuada y fluida entre las universidades nacionales y regionales y los centros de excelencia de otros países, como asimismo entre todos ellos y las empresas y organismos públicos que orientan la transformación. Esta coordinación debe funcionar no sólo a nivel de políticas científicas y tecnológicas, sino también en relación a conocimientos relativos a los países y sus problemas. Esto exige mejorar los vínculos entre la formación profesional y el mercado laboral considerando las dificultades que enfrentan las mujeres profesionales. El recuadro 11 revela que el problema estriba no sólo en la concentración de mujeres en determinadas disciplinas de la educación superior, sino que se requiere además abrirles simultáneamente oportunidades de empleo.

Recuadro 11

INGENIERAS EN AMERICA LATINA

Según informaciones de la UNESCO, del total de alumnos matriculados en las carreras de ingeniería hacia 1985 el porcentaje de mujeres fluctuaba entre 3% y 34%, lo que refleja un aumento considerable —especialmente en Colombia (país en que pasó de 12% a 27%), en Chile (de 6% a 20%), en Panamá (de 11% a 26%) y en Cuba (de 19% a 34%)— entre los años setenta y los años ochenta.

Un estudio llevado a cabo por la UNESCO entre 1981 y 1982 sobre la participación de las mujeres en las carreras de ingeniería muestra muchos vacíos. De la información reunida, la principal conclusión a que se llega es que en América Latina hay muy pocas ingenieras que ejerzan como tales. En lo relativo a las mujeres que efectivamente se desempeñan como ingenieras, la tasa de participación femenina entre los ingenieros profesionales es del orden de 4%: 4% en Chile, 4% en Costa Rica, 6% en Nicaragua. En Brasil, donde la tasa de participación de las mujeres entre los ingenieros profesionales es de 5%, el porcentaje cae a 2.5% en el caso de las ingenieras que ejercen su profesión.

Al desglosar a las ingenieras por especialidades, se aprecia que algunos sectores tienen tradicionalmente una muy baja representación femenina: la ingeniería eléctrica y electrónica (entre 1 y 6% del total de las ingenieras) y la ingeniería mecánica (entre 1 y 10% de dicho total). La ingeniería civil tiene una mayor proporción de mujeres: 13% en Chile, 19% en Brasil y 58% en Uruguay.

El informe llega a la conclusión de que, a pesar del aumento del número de mujeres que se gradúan como ingenieras, la mayoría de las mujeres escogen carreras relacionadas con las ciencias sociales y la administración pública.

Fuente: Jean Michel, *Women in Engineering Education*, serie Studies in Engineering Education, París, UNESCO, N° 12, 1988; y E. Schiefelbein y S. Peruzzi, "Oportunidades de educación para la mujer. El caso de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), 1990, mimeo.

La capacitación o formación profesional y técnica es otra área que requiere un esfuerzo concertado en la región. Si bien en los últimos años se han creado institutos de formación profesional y las empresas también han incorporado aspectos de capacitación para su personal, las políticas públicas tienen un papel esencial que cumplir, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas. En este sentido cabe tomar en cuenta muy especialmente los problemas del empresariado femenino, cuya presencia ha ido en aumento en las últimas décadas, y que experimenta en su quehacer problemas específicos relacionados con la forma en que aún se percibe a la mujer empresaria, así como con su muy reciente vinculación con el mundo de la gestión y las finanzas. Dada la velocidad de los cambios que introducen las nuevas tecnologías, debe otorgarse especial importancia al reciclaje laboral. Este puede tener un efecto secundario particularmente favorable para el desempeño laboral femenino, especialmente en los casos de licencia de maternidad.

Se requieren políticas públicas especiales para los jóvenes de ambos sexos que buscan trabajo por primera vez. Si bien en este aspecto todos ellos deben recibir un aprendizaje perfeccionado y con esquemas más flexibles y modernos, debe además promoverse la aceptación de mujeres jóvenes en empleos menos tradicionales, para romper la discriminación que les impide desde el principio acceder a empleos más calificados y en áreas de mayor productividad. Ello

se relaciona sin duda con la equidad, pero esencialmente con la elevación de niveles de excelencia del conjunto de la población en edad de trabajar.

Otro grupo de interés prioritario en materia de capacitación lo constituye el sector informal. Hacia este sector se deben dirigir programas masivos, ya sea enseñando a los trabajadores determinados oficios que tengan demanda potencial, o bien ofreciendo capacitación en gestión, administración y comercialización a unidades económicas pequeñas autogestionadas. En este campo existen en la región muchos programas y proyectos ejecutados por diversas instituciones que podrían servir para el diseño de políticas más globales.

La educación debería concebirse como un proceso complejo, que no corresponde solamente a las instituciones tradicionales. Así como los contenidos de la educación regular deben ser revisados tomando en cuenta las reales necesidades de la población y de la sociedad, e incorporando temas relativos a la democracia y la equidad, en ciertos casos la formación laboral puede ser asumida, en coordinación con la educación formal, por otros agentes, como las empresas, las instituciones cooperativas o los organismos especializados de las Naciones Unidas.

Es fundamental incluir programas que aumenten los grados de sustentabilidad productiva de las microempresas y de los trabajadores por cuenta propia, así como suministrarles mejores oportunidades de comercialización y difusión de habilidades de gestión. En zonas rurales con problemas de producción alimentaria, se requiere promover formas de capacitación y financiamiento. Cabe prestar especial atención a la definición de los grupos destinatarios de estas políticas, que están compuestos por mujeres. La definición más precisa de dichos grupos permite incorporar elementos que contribuyan a que los programas logren sus objetivos. Por ejemplo, muchos programas de empleo de emergencia, entre ellos programas de trabajo en canteras, construcción de caminos, jardines, etc., se diseñaron pensando en mano de obra masculina, pero de hecho utilizaron muchas mujeres, lo que hizo más difícil su éxito. En este mismo sentido, debería apoyarse una mejor adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres de la población y fomentar la participación de estos últimos en ellos, lo que implicaría una eficiente orientación de las políticas y programas de ayuda destinados a satisfacer las necesidades más básicas, la reestructuración de ciertos aspectos institucionales en aras de una mayor eficacia y el mejoramiento de algunos servicios de cobertura universal, especialmente la atención hospitalaria y la educación básica. En el marco propuesto, el desafío más interesante es orientar tanto la oferta como el uso de los servicios sociales hacia el mayor desarrollo productivo de las personas, con miras a capacitarlas para una inserción más dinámica en la actividad económica.

Asimismo, conviene prestar atención a las limitaciones que persisten en algunas legislaciones en relación a las posibilidades crediticias para las mujeres, y realizar las reformas legales pertinentes. Si bien una de las limitaciones más comunes en los sistemas de crédito es el requisito obligado de la presencia del hombre para que la mujer sea sujeto de financiación, la barrera estructural más grande es que aun las políticas que se dirigen a la unidad familiar, marginan de hecho a la mujer al dirigirse solamente al jefe de hogar.

Políticas de estímulo a la creación de empresas. En este aspecto, se requiere fundamentalmente la identificación de grupos con potencialidades empresariales; la elaboración de un proyecto empresarial; el financiamiento de la empresa, y su puesta en marcha. Cada uno de estos aspectos tiene sus complejidades. Sin embargo, tomando como marco de referencia las necesidades de la transformación productiva con equidad, pueden elaborarse políticas de fomento: estímulos para actividades de profesionales jóvenes altamente especializados, para empresas que hacen uso intensivo de tecnología o para apoyar la generación de empleo o el aumento de productividad del sector informal. En estos últimos casos, las políticas pueden vincularse especialmente con la gestión gubernamental en el ámbito local.

3. Las políticas de apoyo a la articulación productiva

Para reforzar su articulación productiva, los países en la región deben además fijar lineamientos para su política en materia de industria, de agricultura, de recursos naturales, de servicios básicos de apoyo y del sistema financiero, en combinaciones tales que produzcan estímulos y refuerzos mutuos. En este sentido, la política económica para los noventa deberá pasar a la conducción de un proceso de apertura gradual y selectiva, avanzar hacia el desarrollo de exportaciones industriales y la sustitución eficiente de importaciones e inducir a la articulación intersectorial. Para ello, los países deberán seleccionar las áreas de intervención gubernamental, privilegiar la reconstitución institucional en esferas estratégicas del sector público y otorgar alta prioridad a la innovación institucional en la gestión del sistema productivo.

El agro latinoamericano, en general de débil vinculación con la industria y los servicios, concentrado en determinados bienes y tipos de productores, cuenta con un reducido sector de empresas capitalistas modernas orientadas a la exportación o al mercado interno, y con un gran sector campesino segmentado y dedicado a producir bienes básicos de consumo interno. Las políticas hacia este sector deben reorientar su apoyo de la gran empresa agrícola al fortalecimiento y modernización de la pequeña agricultura. Estas políticas deben ser diferenciadas y proporcionar estímulos por la vía de créditos, de la provisión de insumos, de la asistencia técnica y de la capacitación. Tomando en cuenta la alta

participación de las mujeres en la producción campesina, debe asegurarse su acceso a los beneficios de estas políticas.

Si bien no existe información global que permita cuantificar el aporte de la mujer campesina a la producción rural, puesto que no está registrado en ningún tipo de estadísticas oficiales, diferentes estudios indican que un porcentaje elevado de las mujeres que participan en la agricultura trabajan como ayudantes familiares. Se estima que prácticamente el 50% de los ingresos de las familias campesinas proviene de actividades realizadas por mujeres; que entre 20 y 35% de los hogares rurales han escapado de la pobreza debido al ingreso femenino, y al menos un 15% ha cubierto sus necesidades con este aporte. Numerosos estudios de casos permiten sostener que la economía campesina ha experimentado un relevo en términos de la fuerza del trabajo, y que la mujer ha ido progresivamente sustituyendo al hombre. La falta de consideración de estos hechos puede impedir el éxito de las políticas orientadas a este sector, ya que alcanzarían a una población diferente a la prevista, con características y necesidades distintas y diversa organización de las unidades de producción (Bonilla, 1990). Por ejemplo, muchas experiencias de la región muestran que las mujeres quedan al margen de los beneficios de estas políticas, por cuanto no se toman en cuenta las trabas legales y culturales que enfrentan para obtener crédito, o bien porque se pasa por alto la magnitud de su aporte económico.

La transformación productiva con equidad requiere asimismo el fortalecimiento de la articulación de la agricultura con la industria y los servicios. Experiencias espontáneas al respecto han mostrado que éste es un elemento dinamizador que debe ser aprovechado mediante una orientación explícita de las políticas. Lo dicho implica dar atención especial a la organización eficiente de diversas actividades que vinculen la industria con la agricultura, incluso aquella de pequeña escala. Estas acciones deben ir acompañadas de medidas legislativas que protejan los derechos de los trabajadores. La agroindustria ha generado en América Latina y el Caribe gran número de empleos para la mujer, en los que se aprovechan su bajo nivel de exigencias gracias a su inorganización rudimentaria y su destreza en labores que requieren motricidad fina. La articulación de la agroindustria y la agricultura en pequeña escala requiere cambios en el marco institucional, especialmente descentralización de la capacidad decisoria, integración de funciones complementarias a nivel de la localidad y creación de instancias de concertación entre los productores y las entidades públicas que asegure la sustentabilidad de las actividades en el tiempo y derive además en un real mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores. Las instancias locales, en consecuencia, deberían reforzarse con redes de información y comunicación, mediante el fortalecimiento de las organizaciones de base y garantías para la atención de las necesidades básicas de las familias campesinas más pobres. El papel de las mujeres en las organizaciones de base de la región,

especialmente las dirigidas a mejorar la calidad de vida de sus familias, puede ser un factor dinamizador en la articulación de las necesidades de este sector.

Las políticas orientadas a un uso racional de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente son inherentes a la transformación productiva con equidad. La regulación para el uso de dichos recursos podría formar parte de la actividad gubernamental, e incluir líneas de política de estimulación del mercado, capacitación de los usuarios en relación a la contaminación ambiental y conservación del medio ambiente en general. Tomando en cuenta el papel de la mujer en las organizaciones locales, por una parte, y el impacto de muchas de sus actividades en el medio ambiente, por otra, puede decirse que las mujeres pueden llegar a constituirse en un agente de movilización y concientización en este tema, a nivel local. Ello queda de manifiesto en el recuadro 12 y puede servir de base para elaborar políticas que combinen ciertos temas relevantes, como, por ejemplo, salud y medio ambiente.

La relación entre la mujer y el medio ambiente es un tema relativamente nuevo y cuyo estudio en diversas instancias en los últimos años ha abierto muchas sendas interesantes. Se ha postulado que esta relación existe en los siguientes casos: el uso de leña para cocinar, en ciertas zonas, o su vinculación con la vida, en otras; el vínculo mujer-naturaleza-magia en algunas culturas étnicas de la región; su posibilidad de influir en las decisiones a nivel local; el apoyo que pueda dar a la protección del medio ambiente por su participación en tareas comunitarias, etc. Aunque el tema del medio ambiente requiere por esencia el concurso de toda la sociedad, no cabe duda que al definirse las tareas específicas y concretarse los planes de acción coordinados, habrá funciones que la mujer podría cumplir conforme a políticas específicas.

El sistema financiero regional podría experimentar cambios importantes para apoyar la transformación productiva. El escaso flujo de capital externo durante los años noventa hace indispensable centrarse en la movilización del ahorro interno y en la calidad de la inversión.

Se necesita asimismo, en el plano interno, un razonable equilibrio de las variables macroeconómicas y un sistema de precios que refleje adecuadamente la asignación de recursos. Debe tomarse en consideración, entre otros aspectos, una organización del sistema financiero que incentive la competencia; la presencia de mecanismos de control de la solvencia de las instituciones financieras, y un marco legal propicio a la confianza. Los recursos humanos especializados para este sector son también un factor importante, como se observa en Chile, donde el crecimiento de este sector ha estado acompañado por una notoria incorporación de la mujer. (Véase el recuadro 13.) Otro factor importante es el de políticas claras sobre tasas de interés, desarrolladas en condiciones macroeconómicas estrictas de control de déficit del

Recuadro 12

EDUCACION PARA LA SALUD EN BRASIL

En uno de los barrios más pobres de Parati, en el estado de Rio de Janeiro, el Instituto de Acción Cultural ha organizado un proyecto educativo con los objetivos siguientes: desarrollar en la comunidad un programa de información y de capacitación de mujeres que les permita: prevenir las enfermedades y preservar su salud física psíquica y la de su familia; contar con los medios para reivindicar su derecho a los servicios públicos de salud, a los que casi no tienen acceso; profundizar el conocimiento de su cuerpo; captar los problemas de la comunidad, y finalmente aplicar, sobre la base de una intervención en educación comunitaria que vincule la educación y la salud, una metodología basada en nociones de autonomía e independencia.

La primera etapa del proyecto consistió en estudiar sobre el terreno las dificultades que pueden entrañar para las mujeres ciertos aspectos fisiológicos específicos: menstruación, embarazo, parto, puerperio, lactancia y menopausia. Este trabajo inicial permitió orientar a la comunidad en general hacia los objetivos del proyecto e identificar a las mujeres que poseían conocimiento popular sobre la salud. Se visitaron cien familias, lográndose entrevistar a 96 mujeres. La grabación de sus testimonios sirvió para producir material audiovisual de apoyo y dar inicio a la reflexión. La historia colectiva narrada por las mujeres se reconstruyó con la ayuda de diapositivas. La síntesis de las narraciones individuales permitió formular un programa de trabajo.

La segunda etapa consistió en la realización de una serie de reuniones de trabajo en grupos pequeños, destinadas a informar y a capacitar a las participantes; las coordinadoras de grupo se dedicaron a suscitar una reflexión sobre las causas de los problemas planteados y a fomentar una búsqueda en común de soluciones orientadas en último término, a la construcción colectiva de una identidad social de la mujer.

Durante el segundo año, el proyecto permitió realizar actividades de investigación sobre el medio ambiente. Las propias participantes expresaron la necesidad de reflexionar sobre el estado insalubre de la comunidad, sus causas, y consecuencias y los medios para remediarlo. Esta toma de conciencia de la interrelación entre salud y medio ambiente abrió el camino a iniciativas locales encaminadas a mejorar las condiciones de vida, sobre todo en lo relativo a la higiene, la vivienda, el acceso al agua potable y el régimen dietético.

Si bien se trata de una experiencia muy limitada (60 participantes en dos años), el proyecto de Parati ha brindado resultados muy interesantes. Desde el punto de vista pedagógico, ha proporcionado un modelo de intervención que puede servir de punto de referencia y de inspiración para la aplicación de políticas de educación de las mujeres adultas.

Fuente: Krystyna Chlebowska, El otro Tercer Mundo: la mujer campesina ante el analfabetismo, París, UNESCO, 1990.

sector público y de las presiones inflacionarias, y de la interacción sistemática de los principales mercados macroeconómicos. Convendría reorganizar además las instituciones de crédito de manera que puedan otorgar préstamos a firmas y agentes económicos de pequeña escala, suministrándoles también capacitación y asistencia técnica. Esta modalidad ha demostrado ser exitosa en numerosos proyectos dirigidos a microempresas, especialmente de mujeres. Sin embargo, no ha tenido un adecuado desarrollo en el mediano plazo, por cuanto los préstamos no han estado vinculados a mecanismos globales económicos del sistema nacional, y más bien han constituido respuestas espontáneas, puntuales y coyunturales de apoyo mediante subsidios o financiamiento externo. Ello ha afectado especialmente a las microempresarias informales, que enfrentan mayores obstáculos para la obtención de créditos. En la región hay

Recuadro 13

SECTOR FINANCIERO EN CHILE

El sector financiero en Chile ha mostrado una transformación y un crecimiento significativos en las dos últimas décadas. Respecto de los bancos y financieras, uno de los indicadores que permite apreciar mejor la evolución del sector es la cartera de colocaciones e inversiones, que pasó en términos reales de un valor base de 100 en 1970 a uno de 2 081 en 1989. Por otra parte, el sector se ha modernizado; se han introducido nuevos instrumentos y servicios, tales como leasing, fondos mutuos, cajeros automáticos, administración de tarjetas de crédito y otros, y se ha incorporado tecnología informática y de las comunicaciones. Todo ello ha contribuido a aumentar la eficiencia del sistema al bajar los costos de funcionamiento. Conjuntamente con el crecimiento y la modernización del sector financiero, se ha producido una mayor incorporación de mujeres. En 1980, del total de las personas ocupadas, 27% eran mujeres, y en 1989 la participación de éstas había llegado a 34.8%, por cuanto del total de 192 300 personas empleadas, 67 000 eran mujeres.

El incremento de incorporación relativa de las mujeres en las empresas del sector financiero suele señalarse no sólo como indicador de modernidad, sino como una prueba de la no discriminación de la mujer. Efectivamente, la proporción de mujeres en el sector financiero es superior al promedio de éstas en todos los sectores; sin embargo, se ha comprobado que los hombres se concentran en los puestos gerenciales y directivos en una proporción similar a la del conjunto de la economía.

Al examinar la desigual situación de la mujer en el sector financiero, se percibe que ésta es más acentuada en los directorios de las compañías de seguros y de las empresas filiales de los bancos. En los primeros, ninguna mujer ocupa el cargo de presidente; asimismo, de los 251 directores generales, sólo siete (2.8%) son mujeres, y de los 44 gerentes, tan solo uno es mujer. Se constata así que de los 339 cargos directivos, solamente ocho están ocupados por mujeres, lo que representa apenas 2.3% del total de los directorios de las empresas.

Fuente: María Eugenia Hola y Rosalba Todaro, "La reproducción de la discriminación en la empresa moderna", Centro de Estudios de la Mujer, Santiago de Chile, 1991, pp. 1-6, mimeo.

proyectos exitosos cuya experiencia se podría aprovechar, como el que figura en el recuadro 14, que muestra que con continuidad y adecuado respaldo es posible, si no aumentar, por lo menos preservar el empleo en este sector. Para ampliar el acceso de las mujeres al crédito empresarial, podrían considerarse además otras medidas, tales como el ofrecimiento de créditos para capital de trabajo por montos menores y plazos más cortos, la simplificación y reducción de la documentación exigida (incluyendo la uniformación de solicitudes), la creación de alternativas a la exigencia de garantías reales, el aumento de las tasas de interés, y la asistencia técnica (Buvinić, Berger y Gros, 1988). Respecto al financiamiento disponible para la mujer, si bien las acciones son recientes y aún no pueden ser evaluadas globalmente, en el recuadro 15 figura una gama de actividades que realiza la Banca Mundial de la Mujer, como un programa específico de apoyo a las microempresarias.

Recuadro 14

MICROEMPRESARIAS INFORMALES EN ECUADOR

La experiencia de la Fundación Ecuatoriana de Desarrollo (FED) con un proyecto de concesión de crédito a las microempresas de Quito muestra que, además de orientar los préstamos hacia las ocupaciones adecuadas, se puede aumentar el acceso de las mujeres pobres al crédito. El proyecto se inició en 1984 para beneficiar a microempresarios y comerciantes ambulantes con préstamos a corto plazo para capital de trabajo (el monto oscilaba entre 50 y 200 dólares por préstamos). A medida que los prestatarios establecían buenos antecedentes de solvencia, podían obtener sumas mayores y por plazos más prolongados. Los desembolsos eran rápidos (menos de una semana entre la solicitud y el desembolso) y los préstamos subsiguientes se otorgaban el día en que el préstamo anterior se amortizaba totalmente. El proyecto estaba destinado a productores individuales y a grupos solidarios de comerciantes ambulantes. Las tasas de interés eran iguales o similares a las del mercado.

Desde un comienzo el proyecto estableció un fondo crediticio especial de 50 000 dólares para la mujer a fin de utilizarlo durante los dos primeros años de operaciones, y obtuvo la prestación de asistencia técnica sobre aspectos relacionados con ella. Transcurridos dos años, las mujeres representaban el 35% y el 65% de los prestatarios individuales y colectivos, respectivamente. Sin embargo, si se considera la duración total del proyecto las mujeres obtuvieron montos menores que los hombres.

Una evaluación del impacto crediticio sobre el ingreso de los prestatarios reveló que los beneficios del crédito eran moderados y que tendían a preservar más que a crear empleos y a estabilizar más que aumentar los ingresos. En un año, las mujeres como grupo aumentaron sus ingresos tanto o más que los hombres, y a diferencia de éstos, redujeron significativamente el número de horas trabajadas en su actividad. Este fue el efecto más importante del crédito. El interés de las mujeres por utilizar el crédito para aumentar la eficiencia puede explicarse en función de su doble responsabilidad de producir no sólo para el mercado sino también para el hogar.

En 1988, la FED suscribió un acuerdo con el BID destinado a ampliar la magnitud y el alcance del proyecto. El fondo crediticio se reorientó hacia las micromanufacturas y se fortalecieron las actividades de capacitación y asistencia técnica a través de un contrato con el Ministerio del Trabajo. En 1989, después de 14 meses de ejecución de la nueva fase, se habían otorgado unos 1 200 préstamos nuevos. El monto promedio por préstamo ascendía a 205 dólares, y la mayoría no alcanzaba a los 120 dólares. La tasa acumulada de mora llegaba al 1.8% y los ingresos generados por el proyecto habían permitido solventar alrededor del 79% del costo total. La mayoría de los préstamos se concedieron a individuos y no a grupos solidarios. A pesar de esto, las mujeres constituían la mayoría de los beneficiarios, es decir, el 58% de los prestatarios.

Fuente: Mayra Buvinic, *Women and Poverty in Latin America and the Caribbean: A Primer for Policy Makers*, Washington, D.C., Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer (ICRW), 1990.

Recuadro 15

BANCA MUNDIAL DE LA MUJER, FILIAL CHILENA

Habida cuenta de las dificultades que tienen las mujeres para obtener crédito y como una forma de promover su acceso a la actividad económica y al mundo de los negocios, se creó en 1975, como iniciativa surgida de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer (México, 1975), la Banca Mundial de la Mujer.

Durante el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, se han ido estableciendo filiales en varios países de la región con diferentes dificultades y éxito dispar. En 1988 se constituyó la filial chilena, Finanzas Internacionales y Nacionales para la Mujer (FINAM), por iniciativa de un grupo de mujeres profesionales, ligadas a distintos sectores y actividades nacionales.

Los objetivos de FINAM son "ayudar a crear un medio ambiente en el cual las mujeres tengan igual acceso a los beneficios del crecimiento económico chileno; crear bases de apoyo para responder a las necesidades específicas de las mujeres empresarias; establecer una red global de mujeres líderes en las distintas actividades productivas y profesionales; y estimular la autoconfianza de la mujer como agente de negocios, de actividades profesionales y de funciones productivas".

La organización ofrece servicios para facilitar a las mujeres el acceso al financiamiento de actividades empresariales, brindando orientación, capacitación y contactos. Sus programas principales son: apoyo financiero a la microempresa; asistencia financiera a empresarias y profesionales de sectores medios; y capacitación empresarial. Además, FINAM ofrece asesoría legal y tributaria y programas de servicio técnico de apoyo empresarial.

Para llevar a cabo sus actividades, especialmente las orientadas a la microempresa, FINAM ha contado con aportes de diversas entidades. Entre otras merecen destacarse la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recibe además el respaldo de varios bancos nacionales asociados a sus labores.

Pese a su buena trayectoria, FINAM posee gran dinamismo y sus actividades han demostrado tener credibilidad. Prueba de ello ha sido el otorgamiento reciente por parte del BID de más de 600 000 dólares para las acciones de FINAM en apoyo de las microempresarias, lo cual permite ayudar e incentivar a un sector sumamente vulnerable, pero de gran potencialidad. Por otra parte, la capacitación y asesoría que brinda FINAM a medianas empresarias y profesionales como asimismo el respaldo que les ofrece, les permite acceder al crédito de importantes bancos nacionales que se han plegado a esta iniciativa.

Fuente: Finanzas Internacionales y Nacionales para la Mujer (FINAM), "Trayectoria, actividades, servicios", Santiago de Chile.

4. Políticas con especial impacto sobre la situación de la mujer

Es lícito preguntarse si el interés por la mujer va a lograr insertarse en todos los niveles de las políticas globales, tal como aparecen reseñadas en la transformación productiva con equidad, o si todavía va a ser necesario plantearse políticas específicas para ella. La tendencia actual, y aparentemente coinciden en eso todos los planes de acción elaborados tanto por organismos gubernamentales, no gubernamentales y del sistema de las Naciones Unidas, es que aún deben realizarse acciones orientadas directamente a la mujer y que debe promoverse la integración del tema (issue) mujer, y de la mujer como actor, en todas las actividades globales (mainstream activities). En los párrafos siguientes se reseñan algunas situaciones que tienen un impacto especial sobre la mujer y que permitiría mejorar su inserción en las políticas globales.

Un aspecto sobre el que sin duda cabe hacer algunas consideraciones especiales es acerca de las políticas dirigidas al mercado laboral, por cuanto su efecto sobre la situación de las mujeres de la región es de enorme importancia. El proceso de incorporación de la mujer ha sido, además, de resultados muy ambivalentes en cuanto a mejorar su situación y a veces contradictorios. Así ocurre, por ejemplo, con la participación de la mujer en la agroindustria como temporera, o bien en las zonas francas, como se ilustra en el recuadro 16.

Recuadro 16

ZONAS FRANCA INDUSTRIALES EN EL CARIBE

Algunas conclusiones de la investigación relativa a las zonas francas industriales indican que sus ventajas e inconvenientes deberían sopesarse cuidadosamente considerando cada país por separado. Las empresas de las zonas francas contratan preferentemente mujeres. En el sector textil y de prendas de vestir las mujeres constituyen entre el 88% y 96% de los trabajadores y en la electrónica entre 72% y 97%.

En el aspecto positivo, las zonas francas han generado más de 100 000 puestos de trabajo (16 000 en los países de la CARICOM incluidos en el estudio y 90 000 en la República Dominicana) en un período relativamente corto, en una región de desempleo y subempleo crónico. Los efectos concomitantes secundarios se han hecho sentir en forma de ingresos generados en las economías locales por concepto de salarios, arriendos y otros pagos. La generación de divisas también ha sido importante. El carácter altamente disciplinado del lugar de trabajo ha creado, en efecto, un núcleo de trabajadores disciplinados en el plano industrial, de frecuente demanda en la economía nacional. Aunque los salarios son en general considerablemente menores que en los países de origen, suelen ser superiores y a menudo mejores que los salarios que se pagan en las empresas locales de carácter similar. Los patrones parecen ser más conciliadores y proporcionan el transporte (Saint Kitts y Nevis) donde hay insuficiencia de mano de obra.

Entre los inconvenientes de las zonas francas figura la calidad de los puestos de trabajo, cuyo carácter repetitivo, monótono e inseguro se reconoce universalmente, en especial cuando cambian las condiciones del mercado. Existen otros tres inconvenientes: la transferencia limitada de tecnología a las economías locales, la escasa participación de los empleados locales en los cargos directivos y el magro valor agregado a la economía local por la adquisición local de materias primas. Ello se debe, en parte, al carácter fragmentario de las tareas de producción de componentes y al hecho de que las actividades de investigación y diseño de equipos y métodos de producción están a cargo de las empresas matrices en el extranjero.

En conclusión, hay argumentos a favor y en contra de la fase de industrialización que caracteriza a las zonas francas industriales. Estas han demostrado ser un elemento catalizador para crear puestos de trabajo a corto plazo, en especial para la población femenina, y constituyen, por consiguiente, un método para resolver los problemas crónicos de desempleo en el Caribe. Por otra parte, tal como se hallan actualmente constituidas, las zonas francas nunca ofrecerán altos niveles de vida a los pueblos de la región. Es posible que a medida que los trabajadores mejoren sus conocimientos prácticos y el proceso de producción se vuelva más complejo, se produzca un mayor valor agregado. Ello daría lugar a que aumentaran los niveles de remuneración. Pero no obstante esos avances, se recomienda a los gobiernos del Caribe que formulen programas de largo plazo para lograr el crecimiento y la restructuración de sus sociedades, teniendo como base el espíritu empresarial y las iniciativas locales, la producción de servicios o bienes de exportación de mayor nivel y calidad y un ritmo de crecimiento capaz de absorber el aumento progresivo de la mano de obra.

Fuente: Mirtle Bishop, Frank Long y Joaquin St. Cyr, Las zonas francas industriales y la mujer en el Caribe (LC/L.586(MDM.11/5)), CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 1990.

El comportamiento laboral de las mujeres ha sido diferente al de los hombres debido a que su rol en la estructura familiar en la región se extiende al mercado. Sus ingresos también han sido y son tradicionalmente diferentes, como puede apreciarse en el recuadro 17.

Recuadro 17

LAS DIFERENCIAS DE INGRESO ENTRE AMBOS SEXOS

De la información de las encuestas de hogares de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela realizadas en 1980 y 1986 se extraen las conclusiones siguientes:

a) El ingreso horario de la mujer es sistemáticamente inferior al del hombre en todas las subáreas nacionales examinadas y cualquiera sea el nivel de educación alcanzado.

b) La capacidad equivalente mensual de los ingresos por trabajo femenino expresada como porcentaje del masculino aumenta con el nivel educativo. Para los distintos estratos educacionales el promedio simple femenino era de 64% del promedio masculino para el grupo de 0 a 5 años de escolaridad, 65% para el grupo de 6 a 9 años y 75% para el de 10 años y más.

c) La comparación entre dos puntos en el tiempo, muestra que en la década se produjo una reducción de las diferencias de ingreso horario entre ambos sexos, reducción que fue mayor entre los menos instruidos, en la mayoría de los países. En ningún caso esta reducción se debió a un aumento de la capacidad equivalente mensual de los ingresos por trabajo femenino, sino más bien a que tuvo una caída menor.

d) La observación de los valores absolutos de la capacidad equivalente mensual de los ingresos para ambos sexos en el último año disponible indica que los ingresos horarios de la mujer con 9 años o menos de escolaridad son menores que los del hombre con 5 años de escolaridad en todos los casos analizados.

Los resultados no dejan dudas acerca de la existencia de un trato discriminatorio generalizado hacia la mujer en el mercado de trabajo. En estudios de la CEPAL se ha verificado que tal discriminación se presenta sistemáticamente en todos los grupos ocupacionales. (Véase Los grandes cambios y la crisis: impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe (LC/G.1592-P), Santiago de Chile, diciembre de 1990.)

La mujer adulta por el solo hecho de serlo tiene, en conjunto, una desventaja relativa en sus ingresos horarios respecto al hombre equivalente a alrededor de 4 años de educación formal. En tales circunstancias, el fuerte crecimiento de la matrícula femenina y el hecho de que la mujer tienda, en general, a alcanzar niveles educacionales más altos que los del hombre, se puede interpretar como una respuesta alternativa a una realidad laboral que les exige una incorporación de conocimiento mucho mayor, para obtener en el mercado los mismos beneficios que sus pares del sexo opuesto.

La crisis redujo los ingresos horarios por el trabajo de ambos sexos en todos los casos considerados. Quizá por estar más cerca de la base de la plataforma de ingresos, el ingreso femenino descendió menos que el de los hombres y el de la mujer con poca instrucción bajó menos que el de la con más escolaridad. En consecuencia, en 10 de 14 casos considerados se acortó la brecha de ingresos por trabajo entre ambos sexos.

Fuente: CEPAL, La transmisión intergeneracional de las oportunidades de vida en la década de los ochenta (LC/R.957), Santiago de Chile, diciembre de 1990.

Las políticas deberían tomar en consideración la necesidad de adaptar el mercado laboral para su avance en el proceso de transformación productiva; asistir y compensar su fase de transición, promover la negociación social y los cambios institucionales que sean necesarios, y evitar los costos sociales del pasado.

La adaptación del mercado laboral exige la acción de todos quienes participan en él —empresarios, trabajadores y organismos de gobierno— para lograr una mayor flexibilidad y una mayor movilidad de la mano de obra, sin deteriorar la relación laboral ni acarrear pérdidas en los procesos de negociación de los trabajadores. Para ello es indispensable la recalificación de la mano de obra, con miras a alcanzar capacidades más amplias. En este sentido cabe considerar la mayor flexibilidad que muestra la mano de obra femenina, por su constante ingreso y egreso del mercado y a la vez la mayor precariedad que sufre por ello en las condiciones actuales. Las medidas orientadas a fortalecer la recalificación, permitirían mantener la flexibilidad y reducir esa precariedad.

Dadas las condiciones del mercado laboral durante el período, cobran especial importancia las políticas compensatorias. Estas pueden aplicarse a través del mercado laboral o de la tributación, del gasto social y de la redistribución de ingreso, siempre con la finalidad de alcanzar un trato más equitativo para los grupos específicos que han sufrido un mayor deterioro en sus condiciones de vida durante el decenio precedente. Entre las principales medidas que pueden considerarse se cuentan la creación de un seguro en caso de cesantía, la extensión de los seguros sociales a los cesantes, los incentivos tributarios para las empresas que reabsorban o contraten personal desplazado, los proyectos de estímulo a la creación de empleos para jóvenes y los empleos de carácter temporal a nivel regional o local. Programas especiales deberían considerarse asimismo para las jefas de hogar, atendida su vulnerabilidad económica. (Véase el recuadro 18.)

La experiencia de la región muestra que el éxito de los programas de empleo transitorios o de emergencia depende en gran medida de que éstos sean diseñados, evaluados y decididos en el marco de la planificación nacional. Cabe la posibilidad de establecer además otros programas complementarios o sustitutivos de éstos, como los estímulos a la contratación de mano de obra a empresas o, en otros casos, los subsidios de cesantía. De todas maneras, los programas especiales de empleo deberían basarse en una sólida racionalidad económica, de modo que, además de maximizar los beneficios sociales, tengan una rentabilidad adecuada. En esta línea, pueden crearse fondos de inversión social que sirvan como instrumentos flexibles para la aplicación de políticas compensatorias en la fase transicional. Esta misma racionalidad rige para los proyectos dirigidos a la mujer, pues existe una larga tradición de proyectos de esta índole cuya evaluación tiende a medir más los aspectos relacionados con la participación u organización, dado que por no haber tenido la suficiente racionalidad no tuvieron los resultados económicos previstos.

Existen algunos sectores que probablemente requerirán acciones compensatorias permanentes o por lo menos de largo plazo. Entre ellos se encuentra, por cierto, el sector informal urbano. Dada su heterogeneidad, y dado que su dinamismo no es autónomo, es

Recuadro 18

¿ES LA JEFATURA DE HOGAR FEMENINA UNA SEÑAL DE VULNERABILIDAD ECONOMICA?

La mayoría de los estudios efectuados sobre el tema muestran una relación positiva entre la jefatura de hogar femenina y la pobreza, especialmente en la región de América Latina y el Caribe, donde los datos indican claramente que los hogares encabezados por mujeres tienen un riesgo mayor de pobreza que los hogares encabezados por hombres.

En primer lugar, los hogares con jefatura femenina son más pobres que los hogares que tienen un hombre como jefe porque, aunque pueden tener menos miembros, tienen que sustentar comparativamente a más dependientes. En segundo lugar, la vulnerabilidad económica de los hogares con jefatura femenina se explica por el hecho de que los ingresos medios de sus jefes son menores porque son mujeres y que, por la misma razón, esos hogares tienen menos bienes y menos acceso a empleos remunerativos y recursos productivos, como tierras, capital y tecnología, que los hogares con jefatura masculina. En tercer lugar, la jefatura de hogar femenina hace a un hogar económicamente más vulnerable no por las características de las mujeres o del hogar de que se trate, sino debido a las siguientes razones: como las jefas de hogar también tienen que cumplir tareas domésticas, tienen mayores limitaciones de tiempo y de movilidad, lo que puede dar por resultado su "preferencia" por trabajar remuneradamente menos horas, por "escoger" empleos de menor ingreso que sean compatibles con el cuidado de los hijos, y por gastar más en determinados servicios, como el agua y la vivienda, porque no pueden tomarse el tiempo para reducir el costo de sus transacciones; las mujeres que son jefas de hogar pueden enfrentar una mayor discriminación para lograr acceso a los empleos o recursos que la que enfrentarían normalmente debido a su género o pueden ellas mismas, por presiones sociales o económicas, hacer elecciones inapropiadas que afecten al bienestar económico de su hogar; y finalmente, las jefas de hogar pueden tener una historia de maternidad precoz e inestabilidad familiar que tiende a perpetuar la pobreza de una generación a otra.

Fuente: Mayra Buvinić, La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe, serie Mujer y desarrollo, N° 8 (LC/L.611), Santiago de Chile, abril de 1991.

importante diseñar acciones que se orienten a la ampliación de sus mercados, al otorgamiento de crédito a las unidades productivas del sector, a la eliminación de barreras para el desarrollo de sus actividades y a programas especiales de empleo informal. El hecho de que este sector está compuesto mayoritariamente por mujeres, debe tomarse en cuenta al diseñar los programas. Por ejemplo, la eliminación de barreras para el desarrollo de las actividades del sector informal que aclare los límites de lo legal y lo ilegal, especialmente a nivel local, puede evitar persecuciones innecesarias y dramáticas a vendedoras y comerciantes ambulantes de muchas ciudades de la región.

Para el sector campesino y para las trabajadoras rurales, se trata básicamente de reorientar su producción hacia segmentos más modernos de la economía. Para ello, como ya se ha dicho, es necesario el crédito. A este respecto, existen experiencias que aúnan organismos privados y no gubernamentales. Estas, si bien han cumplido con algunos objetivos, han tenido problemas de cobertura, eficiencia y fundamentalmente de continuidad, al no estar insertas en acciones más globales. Respecto a este grupo, el Plan de Acción de la FAO para la Integración de la Mujer en el desarrollo señala

que deben abordarse cuatro esferas principales para poder incidir en un mejoramiento de su situación: la civil, la económica, la social y la de la toma de decisiones (FAO, 1990).

Complementan lo anterior algunas políticas vinculadas con las condiciones de vida que repercuten más sobre la mujer. La primordial es la relativa a la reproducción, que se realiza a través de la atención maternoinfantil, la protección del embarazo, y la flexibilización temporal de los horarios. Asimismo, hay que ayudar concretamente a las parejas a planificar la familia, para lo cual la reproducción humana debe constituirse en una preocupación central de toda la sociedad, puesto que es la que asegura su continuidad. Igualmente, respecto al cuidado del niño aún no se asume con la misma coherencia que ello es obligación ineludible de toda sociedad humana. Se tiende a incorporar a la mujer en el mercado laboral como proceso natural y necesario de la sociedad. Sin embargo, la falta de una preocupación integral (con racionalidad económica) por la puericultura, que se refleje en una cobertura de atención suficiente al preescolar, repercute en su calidad de vida y en su desarrollo integral como persona. Deben elaborarse políticas integrales en este ámbito, que aúnen los esfuerzos coordinados del sector público, privado, empresarial y comunitario y exploren opciones flexibles y combinaciones de diversos recursos, a fin de asegurar que los niños de la región, cuyas madres de todos modos deben trabajar, reciban la atención especializada indispensable. Los gobiernos de la región ya aprobaron medidas en tal sentido en el inciso 17 del párrafo 29 y el párrafo 50 del Plan de Acción Regional (CEPAL, 1989b).

Otro factor de gran repercusión sobre las condiciones de vida de la mujer es el trabajo doméstico. Este tema ha sido analizado en la región en numerosas ocasiones y debatido por especialistas. Se ha reconocido finalmente que el trabajo doméstico es trabajo económico medible, evaluable y de magnitud superior a lo supuesto. Sin embargo, poco se ha hecho hasta ahora en términos de medidas concretas orientadas a aliviarlo, a socializarlo dentro de lo posible, a convertirlo en actividad necesaria y socialmente compartida. Es probable que muchos de los cambios que se precisan tengan que ver con cambios de mentalidad, de actitud, culturales, sobre los cuales es difícil plantear medidas de política definidas. Sin embargo, y dentro del carácter innovador y creativo de la propuesta sobre la transformación productiva con equidad, ello es posible. Es posible diseñar medidas de apoyo social a las tareas que involucran el cuidado del niño y el trabajo doméstico, que en su mayoría pueden concretarse utilizando recursos existentes, como por ejemplo, mediante la generación de empleo para los jóvenes o la promoción de iniciativas comunitarias. Actualmente, lo que interesa no es diseñar medidas de las cuales existen ejemplos exitosos en todo el mundo, incluyendo los países de la región, aunque siempre con cobertura insuficiente. Lo esencial es otorgarle al tema prioridad política e incorporarlo al diseño de las políticas globales y sectoriales (CEPAL, 1989b).

El Estado reviste gran importancia en promover la situación de la mujer, especialmente en un escenario democrático. El aumento de la participación de la mujer en el plano económico, social y político requiere de la equidad, de medidas que estimulen esa participación, que otorguen autonomía, que apoyen la participación local y abran nuevos espacios de acción. La propuesta sobre transformación productiva con equidad de la CEPAL muestra nuevas opciones para el desarrollo de los años noventa, dentro de una perspectiva moderadamente optimista. En ella es posible situar también mejores opciones de inserción para la mujer. Es esencial percatarse de que los estudios de casos, y los diversos proyectos y programas realizados por diversas instancias durante casi dos décadas, entregan un panorama bastante claro de las áreas principales en las cuales hay que actuar para mejorar la inserción de la mujer en el desarrollo.

Para materializar éste y los demás componentes de la propuesta de la CEPAL, se precisa creatividad, perseverancia, gran esfuerzo interno y mucha audacia para realizar acciones interdependientes e interconectadas. La coordinación y colaboración que muestra cada día más en este tema el sistema de las Naciones Unidas, puede ayudar mucho en este proceso.

Notas

¹ Si bien el concepto de género es de uso reciente en la literatura sobre el tema y nace de una traducción del "gender" inglés, su uso creciente y la necesidad de contar con un término que se refiera a la construcción social del papel de la mujer más que a un corte por sexo, nos obliga a adoptarlo provisoriamente.

BIBLIOGRAFIA

- Arizpe, Lourdes (1989), La mujer en el desarrollo de México y de América Latina, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- _____ (1988), "La participación de la mujer en el empleo y el desarrollo rural en América Latina y el Caribe: trabajo de síntesis", Las mujeres en el campo, Josefina Aranda (comp.), Oaxaca, México, Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- Bahá'í International Community (1990), "Statements presented to the World Conference on Education for All", Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo (mimeo).
- _____ (1990a), Survey of Bahá'í Education Programmes, Nueva York, Comunidad Internacional Bahá'í, enero.
- _____ (1990b), "Women 2000 Questionnaire. Report to the United Nations Division for the Advancement of Women", Viena, mayo (mimeo).
- _____ (1990c), "Vocational training for rural women in India brings unexpected dividends", One Country, vol. 2, N° 4, octubre-diciembre.
- Bonilla, Elsy (1990), "La mujer trabajadora en América Latina", Progreso económico y social en América Latina, Informe 1990. Tema especial: La mujer trabajadora en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C., octubre.
- Bustelo, Eduardo (1987), Políticas de ajuste y grupos más vulnerables en América Latina. Hacia un enfoque alternativo, Bogotá, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Fondo de Cultura Económica.
- Buvinić, Mayra (1991), La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe, serie Mujer y desarrollo, N° 8 (LC/L.611), Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Buvinić, Mayra, Marguerite Berger y Stephen Gros (1988), "Una mano para la mujer que trabaja", La Mujer en el sector informal: trabajo femenino y microempresa en América Latina, Marguerite Berger y Mayra Buvinic (eds.), Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1990), Boletín demográfico, N° 45, Santiago de Chile, enero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990a), Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- _____ (1990b), Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe (LC/G.1592-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.13.

- _____ (1990c), Mujer y nuevas tecnologías, serie Mujer y desarrollo, Nº 6 (LC/L.597), Santiago de Chile, noviembre.
- _____ (1989a), Mujeres rurales de América Latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos, serie Mujer y desarrollo, Nº 1 (LC/L.513), Santiago de Chile, septiembre.
- _____ (1989b), América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico, serie Mujer y desarrollo, Nº 2 (LC/L.514), Santiago de Chile, septiembre.
- _____ (1977), Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina (E/CEPAL/1042/Rev.1), Santiago de Chile, noviembre.
- Chackiel, Juan (1990), "América Latina: Notas sobre la dinámica de la población. Período 1950-2000", Santiago de Chile, CELADE, abril (mimeo).
- Chase, V. (1987), "Rural women and agrarian production in the Caribbean", Round Table on the Participation and Integration of Women in Agricultural and Rural Development in the Caribbean, Castries, Santa Lucía.
- Chlebowska, Krystyna (1990), El otro tercer mundo: la mujer campesina ante el analfabetismo, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Dasso, Elizabeth y Sonia Montaña (comps.) (1991), Identidad y ciudadanía. Educación cívica y mujer rural en la subregión andina, Santiago de Chile, UNESCO/UNICEF, enero.
- D'Emilio, Anna Lucía (comp.) (1989), Mujer indígena y educación en América Latina, Santiago de Chile, UNESCO, junio.
- Errázuriz, Margarita María (1987), "Mujer campesina: Su situación y orientaciones para políticas", Mujeres campesinas en América Latina: desarrollo rural, migración, tierra y legislación, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1990), Women in Agricultural Development: FAO's Plan of Action, Roma.
- Filgueira, Carlos (1981), "Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos", Revista de la CEPAL, Nº 15 (E/CEPAL/G.1187), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.81.II.G.4.
- Gurrieri, Adolfo y Edelberto Torres Rivas (comps.) (1990), Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?, San José, FLACSO/CEPAL, junio.
- Joeques, Susan P. (1987), La mujer y la economía mundial, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).
- López, Cecilia y Molly Pollack (1989), Mujer y desarrollo: un enfoque diferente, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), serie Documentos de trabajo, Nº 336, Santiago de Chile, agosto.

- Naciones Unidas (1989), Etude mondiale sur le rôle des femmes dans le développement (ST/CSDHA/6), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: F.89.102.
- Núñez, Pilar (comp.) (1990), Alfabetización y educación cívica: experiencias con mujeres campesinas en Perú, Santiago de Chile, UNESCO, marzo.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1990), Empleo y equidad: desafío de los 90, serie Documentos de trabajo, N° 354, Santiago de Chile, octubre.
- _____ (1989), Cambio tecnológico, empleo y trabajo, serie Documentos de trabajo, N° 333, Santiago de Chile, mayo.
- _____ (1978), Participación femenina en la actividad económica en América Latina: análisis estadístico, serie Documentos de trabajo, N° 161, Santiago de Chile, noviembre.
- Tokman, Víctor (1989), "Policies for the heterogeneous informal sector in Latin America", World Development, vol. 17, N° 7.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1990), Anuario estadístico, París.
- _____ (s/f), Manual de elaboración y producción de materiales de postalfabetización y educación cívica para mujeres de América Latina y los Caribes.
- _____ (1989), "Compendio de estadísticas relativas al analfabetismo", Informes y estudios estadísticos, N° 30, Oficina de Estadística, París.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1989), El ajuste invisible. Los efectos de la crisis económica en las mujeres pobres, Bogotá, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, abril.
- _____ (1987) One Step for Women a Mile in Development, Bogotá, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____ (1988), Two Dialogues on Women, Bogotá, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Editorial Gente Nueva.
- Yáñez, María Rebeca (1990), Formación de recursos humanos y diferencias de género (LC/L.598(MDM.11/4)), Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.