

S.A. 2017

62

RESTRINGIDA

E/CEPAL/R.243

16 de diciembre de 1980

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina



LA MUJER ECUATORIANA: ASPECTOS DE SU INCORPORACION  
AL PROCESO DE DESARROLLO

Esteban del Campo \*

Consultor

\* Este informe fue preparado por el consultor como diagnóstico preliminar sobre la situación de la mujer en el Ecuador y su incorporación en el desarrollo económico y social a través del plan de desarrollo nacional. La CEPAL actuó como organismo de ejecución y el financiamiento fue suministrado por el Fondo de Contribuciones Voluntarias para el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

80-12-2758



## INDICE

	<u>Página</u>
Introducción .....	1
1. Algunas consideraciones sobre el desarrollo ecuatoriano .....	4
2. Marco teórico-metodológico .....	11
3. La mujer y el trabajo: la evolución de la mano de obra femenina .....	23
4. Niveles educativos y calificación laboral .....	35
5. La migración rural-urbana y la condición social de las mujeres que asumen la jefatura del hogar .....	59
6. La mujer y el Bienestar Social .....	65
7. Las Organizaciones femeninas .....	91
8. Desarrollo social y Políticas para la mujer .....	95
9. Sugerencias en el ámbito de las Políticas .....	117
10. Bibliografía y Notas .....	130



## Introducción

El objetivo principal del presente informe fue elaborar un diagnóstico sobre la situación de la mujer ecuatoriana, con miras a visualizar mejor el grado de incorporación o aislamiento que ella mantiene en la estructura social y en el proceso de desarrollo. Originalmente se preparó un plan de trabajo relativamente ambicioso, con la intención de abarcar varios aspectos de la problemática femenina y se inició el período de recolección de la información existente, a partir de mediados del mes de enero del presente año. Conforme se avanzaba en ese proceso, se comprobó que en algunos aspectos existía información suficiente para abordar el estudio más detenidamente, mientras otros adolecían de vacíos muy difíciles de subsanar. Por dicha razón, el trabajo se concentró en un análisis de la evolución de la población económicamente activa femenina, los niveles educativos y la situación de salud (más en concordancia con aquello que se tratará en la Conferencia Mundial de Dinamarca, en julio de 1980). Sin embargo, se han incluido detalles sobre determinados servicios institucionales, que envuelven una problemática del bienestar social, algunos comentarios sobre legislación que beneficia a la mujer ecuatoriana, sobre la condición de las mujeres jefes de hogar (con la inclusión de algunos datos de tipo antropológicos, obtenidos directamente) y sobre las organizaciones femeninas existentes.

El informe sugiere algunos aspectos contextuales que actúan sobre la evolución de los problemas femeninos, aunque algunos de ellos sean al mismo tiempo procesos en que está inmersa toda la sociedad ecuatoriana. Se seleccionaron algunas hipótesis explicativas centrales, tal como se puede ver en el marco teórico-metodológico a disposición más adelante, de modo que puede visualizarse la creciente influencia de dichos procesos de cambio contextual en lo que sucede con las mujeres. Es el caso, por ejemplo, del proceso de urbanización y las características del mercado de empleo urbano, la situación en las ramas de actividad económica, etc. Grosso modo, el Informe se ubica en la mención de una problemática que se expresa entre las mujeres, sin hacer una distinción de las mismas según la pertenencia a diferentes estratos socio-económicos, debido básicamente a la inexistencia de información disponible en ese sentido. La verdad es que ese tipo de trabajo debería hacerse, mediante la aplicación de una encuesta, en la cual pudieran seleccionarse los indicadores que permitan una clasificación socio-económica, especialmente para obtener datos sobre los ingresos de las mujeres en todas las actividades que realizan en el país. Solamente así podrá tenerse una idea de la calidad de vida de las mujeres.

Por lo demás, el Informe presenta una parte pertinente sobre el Desarrollo Social y las políticas para la Mujer, en la cual se hace una síntesis de planteamientos logrados en el proceso de constitución de la temática en cuestión, así como las sugerencias sobre los lineamientos de acción general y aspectos de la atención que deberían ser priorizados desde ya, teniendo en cuenta la especificidad que va adquiriendo el trabajo sobre el sexo femenino. Es el caso de la presentación sobre los contenidos mínimos que debe absorber la labor del recientemente creado Departamento de la Mujer, como parte del conjunto de lineamientos de políticas que se ha logrado esbozar, así como la sugerencia de la creación de una Unidad especializada en planificación de este sector, en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE.

En el presente trabajo colaboraron las señoritas Myriam Ernst de Guayasamín y Luisa Rodríguez, como asistentes en la obtención de materiales estadísticos y documentales, que sirvieron para la preparación de la parte textual. Debe extenderse aquí el agradecimiento a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-QUITO, que financió los contratos de esas dos asistentes. Y, de modo especial al personal de la División de Desarrollo Social del CONADE, especialmente a su jefe, Economista Gladys Pozo de Ruiz, sin cuya colaboración no habría podido realizarse el estudio.

1. Algunas consideraciones sobre el desarrollo ecuatoriano

Según el Plan de Desarrollo 1980-84 del Consejo Nacional de Desarrollo, el país ha venido entrando en un nuevo patrón de transformaciones de su estructura económica y social. En verdad, puede afirmarse que hasta 1950, la agricultura seguía siendo la actividad económica de la que dependíamos todos los ecuatorianos. Predominó a través de un sistema de producción concentrado en la estructura hacendaria, caracterizada por la gran concentración de la propiedad de la tierra y por formas de explotación de la mano de obra de tipo servil. Ello, básicamente en la Sierra. Pero, a partir de esa fecha, ese sistema entró en crisis y fue siendo sustituido por un proceso de penetración de relaciones capitalistas, que se inició de modo más claro en la Costa del país cuando la tradicional hacienda cacaotera es sustituida por la plantación bananera que recluta mano de obra libre pagada con salarios. Es generalmente reconocido, además, que las leyes de Reforma Agraria y de Abolición del Trabajo Precario contribuyeron a eliminar ciertas formas de trabajo dependiente, pero fomentaron al mismo tiempo el éxodo de población a las ciudades en la medida en que no se resolvieron los problemas de fondo de la propiedad de la tierra.

Por otro lado, desde esa fecha en adelante, se ha venido sumando a ello el fenómeno de la urbanización de nuestra sociedad, así como el crecimiento de la industria, de un gran sector comercial y la ampliación del transporte y los servicios. En general, este proceso se acelera con el aparecimiento del petróleo en la economía, que ha originado

un crecimiento sustancial de la producción en el país, ha permitido al Estado la construcción de obras de infraestructura física y de servicios públicos y le ha proporcionado recursos financieros para el proceso de industrialización del país, a través de exoneraciones tributarias y arancelarias.

Es importante señalar que desde el inicio del periodo de la posguerra la economía se fue ligando a una variable cuyo crecimiento habría de generar un papel significativo: la variable demográfica. Sobre todo, los movimientos de población sierra-costa, que permitió la concentración de la misma en ciertos polos de crecimiento económico. En términos amplios, la zona costera sirvió para readecuar los excedentes de población que ya no podían ser absorbidos por el sistema productivo serrano. Parte de esa población se fue hacia las plantaciones bananeras, pero también a las de arroz y azúcar, del mismo modo que confluyó en la ciudad de Guayaquil. Algunas de las provincias serranas se transformaron en nítidas expulsoras de mano de obra en busca de la complementación de sus exiguos presupuestos familiares, especialmente las provincias de Cotopaxi, Chimborazo Cañar y Loja <sup>1</sup>.

Durante todo el decenio 1950-60 la economía ecuatoriana giró alrededor del banano, pero se fueron produciendo cambios en la importancia productiva de las distintas provincias. A partir de la década de 1960 emerge el proceso de industrialización, en la nueva articulación del país a la división internacional del trabajo. El crecimiento de ese

sector, a una tasa de 6.2%, más dinámica que la del sector agropecuario, agravó las desigualdades en la distribución de la riqueza social generada. Desde 1957 hasta 1960, por ejemplo, un 85% de las industrias se concentraron en Quito y Guayaquil, del mismo modo que otras inversiones. Estas dos ciudades generaron el 84.4% del valor agregado. Esta concentración industrial se acentuó aún más en la década que acaba de terminar y contribuyó también al auge de la migración, especialmente hacia la ciudad de Guayaquil, donde ha expandido la población marginalizada.<sup>2</sup>

El Plan opina que este nuevo patrón de desarrollo trajo consigo importantes cambios sociales: la conformación de un proletariado y el fortalecimiento de los sectores medios de la sociedad, la evolución hacia organizaciones más sólidas, la aceleración del proceso de urbanización con la concentración en dos grandes áreas: Quito y Guayaquil, y, el desarrollo de la presencia de los grupos marginados. En la actualidad, la economía sigue creciendo a tasas altas (un 10% anual), se incrementa espectacularmente el gasto público y la agricultura reduce su importancia como fuente de producción, empleo y exportaciones, al mismo tiempo que la artesanía tiende a perder el papel que jugaba antes en el aporte al sector manufacturero y se incrementa la pesca.

El Plan menciona además lo que califica como falta de integración nacional. Sus principales manifestaciones serían: gran contraste campo-ciudad; grandes centros económicos-provincias pequeñas; coexistencia

de lo tradicional y lo moderno; vastos recursos no explotados; insuficiencia de aprovechamiento de las materias primas nacionales; ruptura cultural interna. Nosotros creemos que, como nuestra evolución histórica ha estado marcada por la desigualdad interna, en términos regionales, en algunas zonas se ha mantenido el proceso de agudizamiento de las condiciones económicas y sociales que venían desarrollándose durante todo el periodo agroexportador, creando factores de estabilización de la pobreza para una gran mayoría de trabajadores. Los ingredientes de crisis económica, aliados a los fenómenos migratorios, la incorporación cada vez mayor de mujeres (y niños) en actividades complementarias del presupuesto familiar precario; en determinados casos, la caída en relaciones de subsistencia y formas regresivas de producción e ingresos, los deterioros salariales, las diferencias inevitables en las inversiones del Estado y, una industria con escasísima capacidad de absorción de mano de obra, han provocado esa estabilización de la pobreza en algunos polos urbanos y en el campo.<sup>3</sup>

Deben mencionarse los actuales rasgos del proceso de desarrollo nacional, que pueden afectar sensiblemente la formulación de políticas sociales:

a) Crisis fiscal, debida a un deterioro sensible de la capacidad del

Estado para cobrar los impuestos, pues mientras antes del periodo petrolero las recaudaciones fiscales representaban el 14.3% del PIB, en 1979 sólo alcanzaron a un 10%. Esto ha afectado la capacidad del ahorro interno;

- b) Deterioro del sector económico externo: en el próximo quinquenio el país necesitará anualmente alrededor de 3000 millones de dólares para la importación de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento normal de la economía, y más de 1200 millones anuales para pagar la deuda externa que llega a casi 4000 millones de dólares. Debe anotarse que si el país no alcanza las metas de exportación previstas en el Plan la economía correrá graves riesgos;
- c) Inflación: con la baja productividad agrícola y la mayor demanda urbana de productos del campo, con la presencia de inadecuados sistemas de comercialización que, además, encarecen los precios al consumidor, con el uso especulativo de los medios de pago y la expansión sin control del sistema financiero, etc., habrá serias presiones inflacionarias que contribuirán a una mayor pérdida del poder adquisitivo de la población;
- d) Estancamiento de la agricultura: en los últimos años ha crecido a una tasa inferior al crecimiento de la población. En este estancamiento influyen básicamente la desigual distribución de la propiedad y la transferencia sistemática de recursos desde el campo a la ciudad a través del mecanismo de los precios y la orientación urbana que han adoptado las inversiones públicas;
- e) Desperdicio de hidrocarburos: la totalidad del transporte automotor usa como combustible derivados del petróleo, más del 60% de la energía eléctrica proviene de fuentes térmicas y, el consumo de combustibles crece a una tasa anual del 15%;

f) Limitaciones del Estado: hay peligro de que disminuya la "autonomía relativa" del Estado, en la medida en que continúe el estrangulamiento económico actual. En los últimos años se ha producido además un crecimiento de entidades públicas, talvez más específicamente ciertas empresas estatales carentes de una adecuada organización y formación de su personal. Creemos que el problema de la escasa coordinación entre las entidades del sector público continúa aún y afecta sensiblemente la lógica de prioridades a nivel de todo el aparato estatal.

Conviene citar que, en el contexto de las actuales condiciones económicas y sociales mencionadas, las metas globales que se propone el Plan son las siguientes:

1. Crecimiento del PIB en un 6.5% anual acumulativo, que incremente el producto per-cápita de 1.114 dólares a 1.312 dólares en 1984;
2. Un monto total de inversiones (privadas y públicas) de 376.238 millones de sucres, lo que implicaría un crecimiento medio anual de la inversión de un 6.8%;
3. Creación de 490.000 nuevos empleos, con lo cual se absorbería (sic) el incremento de la PEA (439.000) y se reduciría la desocupación en alrededor de 50.000 personas;
4. Frenar la tendencia a la concentración del ingreso y revertirla en beneficio de los sectores salariables, campesinado y pequeños productores urbanos;
5. Generar un ahorro nacional de 319.980 millones de sucres (de 1979), para contribuir al financiamiento de las inversiones;

6. Exportar con una tasa creciente de 4.2%.

Finalmente, cabe señalar que el Plan ha realizado una selección de 41 Proyectos fundamentales, que es significativo desglosar en cifras de la inversión:

mejoramiento social.....	32.9%
energía.....	30.9%
desarrollo rural.....	15.8%
infraestructura.....	14.1%
manufactura.....	6.3%

De esos 41 Proyectos, los que abarcarían componentes relativos a la atención de los problemas de la mujer, serían los siguientes:

Proyecto 11, de Desarrollo Rural Integrado, unido estrechamente al de Educación Rural (Proyecto 13), Salud (16), Alfabetización (17), Educación (18), Promoción Popular (19), Capacitación (20), Vivienda (21); probablemente, algunos de ellos permitirán sugerir acciones más puntuales sobre los problemas que conciernen a la mujer, pero en general deberían poderse hacer dentro de las acciones específicas de salud, alfabetización y educación, capacitación y bienestar social, dependiendo de las prioridades que se presentaren en los posibles diagnósticos operativos. Sin embargo, estas son cuestiones que se discutirán más a fondo en el capítulo sobre lineamientos de políticas para la Mujer.

## 2. Marco teórico-metodológico

Si se hace una referencia a la discusión que se viene sosteniendo en América Latina, el tema de la situación social de la mujer en nuestra región es indiscutiblemente un tema que está adquiriendo cada vez más significación, no solamente porque hay en la actualidad una más acentuada preocupación sobre la necesidad de participación de la mujer en la sociedad, sino porque para que ello pueda ser posible es indispensable tener una idea cabal de las limitaciones que afectan su papel como ser productivo, en medio a las condiciones más amplias de discriminación de que es objeto.

Como punto de partida, creemos conveniente afirmar que las mujeres ecuatorianas son discriminadas, del mismo modo que lo son las mujeres de otros países de América Latina, pero, en qué grado son discriminadas? Qué grupos y estratos soportan realmente el efecto de la discriminación? Cuáles son las áreas en que puede participar la mujer ecuatoriana de la actualidad? Cómo hacer para que pueda tener viabilidad una incorporación efectiva de la mujer al proceso de desarrollo del país? Estas y otras preguntas, que son ya clásicas entre los especialistas latinoamericanos, merecen obviamente una respuesta.

Es nuestra opinión que el problema central radica en el grado de incorporación efectiva en las estructuras económicas y sociales existentes; son las condiciones concretas de la inserción de la mujer en

el aparato productivo de la sociedad las que pueden caracterizar de modo efectivo su posición y sus roles sociales. Esa sería la base sobre la que se asientan otras características de su condición social específica. Creemos que dicha ubicación de la mujer ecuatoriana tiene una relación muy estrecha con las posibilidades concretas que la época histórica que estamos viviendo ofrece para la incorporación de la fuerza de trabajo en la actividad económica, lo que incluye desde luego las posibilidades de la fuerza de trabajo femenina, del mismo modo que las diferentes épocas condicionan que las mujeres puedan constituir una oferta efectiva de fuerza de trabajo que se hubiese liberado socialmente como tal, especialmente de las ligaduras que la atan al trabajo doméstico. En el caso ecuatoriano, creemos que es posible establecer la hipótesis general de que tal incorporación de la mujer es todavía bastante relativa y está en función del propio crecimiento desigual entre las zonas urbana y rural (en beneficio de la primera, que tendería a absorber más claramente el componente de mujeres que se ofrecen en el mercado de empleo). Así, de todos modos, dependiendo de la manera específica en que la mujer ecuatoriana aplica su fuerza de trabajo se podrá examinar la real posibilidad que el sistema le ha proporcionado para desempeñar determinados roles productivos.

La hipótesis general anterior se referiría en principio a que, pese a la existencia de una expansión de la mano de obra femenina en la economía, ésta estaría siendo más significativa en las áreas urbanas, debido a las características del proceso de urbanización de nuestra so

ciudad (en el proceso de urbanización va descendiendo la PEA agrícola y aumentando determinado tipo de ocupaciones urbanas). Igualmente, cabe la observación de que, dada la intensificación de los movimientos migratorios hacia las ciudades, es también importante la cantidad cada vez mayor de mujeres que se localizan en las áreas urbanas en ocupaciones que ejemplifican bastante bien la condición social permisible en la etapa actual del crecimiento. Eso querría decir que es en sectores de actividad donde no se ha operado una transición definitiva hacia una participación plena de la fuerza de trabajo femenina como fuerza proletaria, que se ha dado esta incorporación: básicamente el sector de servicios a otras personas, incluida una parte significativa del sector de servicio doméstico, así como en el pequeño comercio o actividades por cuenta propia. Tal fenómeno se asemejaría mucho a los que se producen en sociedades que están urbanizándose pero que no tienen una estructura productiva urbana lo suficientemente diversificada, y al mismo tiempo participan de la problemática característica del proceso de industrialización, incapaz de absorber de modo significativo la mano de obra que se ofrece en el mercado de empleo.

Creemos que es factible combinar este modo de percibir las posibilidades de inserción de la fuerza de trabajo femenina en la estructura económica, con la hipótesis de que la participación de la mujer en la fuerza de trabajo está condicionada por los factores que influyen en la búsqueda de un equilibrio para las expectativas contradictorias que se derivan de sus obligaciones familiares (la segunda jornada de acti-

vidad) y las que corresponden a su trabajo. Desde otro ángulo, en cambio, la presencia de la fuerza de trabajo femenina en determinados sectores, verbigracia el sector industrial dependería en grado cada vez más representativo de la variable educación, tanto en lo que respecta simplemente al nivel de instrucción alcanzado como a los grados de capacitación efectiva que la mujer ha logrado a través de los medios que se encuentran a su alcance. Es altamente probable que estos condicionamientos afecten en mayor o menor grado las posibilidades de que la mujer se constituya en oferta efectiva de mano de obra. No cabe duda de que sus obligaciones familiares, definidas como la necesidad de atender a tareas que no se pueden eludir, pueden y deben estar afectando esa incorporación en una proporción bastante significativa en una sociedad como la nuestra. Cabe detectar, además, la influencia concreta que factores como la edad, el estado civil y el nivel educativo tienen para esta incorporación o para que no pueda producirse.

Respecto de la presencia específica de la mujer en la fuerza de trabajo agrícola, es factible formular la hipótesis de que, del mismo modo que sucede en otros países de América Latina, en el Ecuador subsiste un alto porcentaje de mujeres dedicadas a las actividades agrícolas aunque para muchas de ellas las estadísticas no sean representativas. Pero creemos que su participación está oculta bajo la especificación de trabajos no remunerados de apoyo a la economía de la unidad familiar, por lo cual en las cifras es siempre mayor el porcentaje de hombres dedicados a esta actividad, y que aparecen como miembros de la

población económicamente activa. Y creemos también que los datos de los Censos de 1962 y 1974 no proporcionan evidencia real de que la magnitud de la participación femenina en el sector primario dependa de una supuesta mayor importancia de la actividad agrícola en la generación del Producto Interno Bruto. Mas bien seguimos pensando que las zonas mas urbanizadas son las que tienen mayor tasa de actividad femenina y que eso está en concordancia con el hecho de que es la actividad económica urbana, especialmente la manufactura, la que pasa a tener mayor representación en la magnitud del PIB. Pero, a pesar de estas consideraciones, cabe señalar que en el campo, si el campesino tiene que completar sus ingresos con trabajos eventuales, la mujer es quien queda a cargo de las actividades fundamentales de carácter agrícola y las domésticas.

Para destacar algunas de las dificultades que presenta un análisis de la evolución de la fuerza de trabajo femenina en la agricultura, conviene mencionar las conclusiones de un estudio <sup>4</sup>: "Con el progreso de la industrialización, parece probable que en muchos países ingrese en la fuerza de trabajo un número cada vez mayor de jóvenes solteros; por otra parte, disminuirá el porcentaje de mujeres casadas con responsabilidades familiares que podrá desarrollar una actividad económica, a medida que disminuya la oportunidad de hacerlo en el hogar. Los estudios de series cronológicas no dan una respuesta... a la cuestión de saber si la transición de una economía industrializada puede, en definitiva, elevar o disminuir la proporción de mujeres que trabajan. Mucho

depende, sin lugar a dudas, de las condiciones peculiares de cada país". Lo lógico está en que cuando el sector agrícola utiliza una gran cantidad de mano de obra femenina en proporción a su volumen, la orientación de la economía hacia la producción no agrícola puede hacer disminuir el porcentaje de la población activa femenina, básicamente en el campo.

No se debe olvidar que en América Latina se ha vuelto particularmente importante la discusión acerca del trabajo doméstico de las mujeres. Socialmente, el ejemplo de la mujer ama de casa o dedicada a los "quehaceres domésticos" es el caso típico de una actividad que ha sido considerada largo tiempo como "improductiva", pero que afecta su participación en sectores de actividad en los que la mujer puede percibir un salario (estimado como indicador efectivo de su aporte a la economía). Para el caso del Ecuador, creemos conveniente establecer que en los casos en que la mujer participa prioritariamente en la actividad doméstica, al hacerlo aporta efectivamente a la reproducción de las condiciones por las cuales los miembros de la familia que "trabajan" pueden continuar produciendo económicamente. Sería básicamente el caso de las mujeres localizadas en las urbes puesto que las campesinas de hecho están incorporadas en las dos actividades, la agrícola y la doméstica. Sin embargo, la referencia cabe principalmente a la mujer que pertenece a estratos populares, que no está en condiciones de contratar servicio doméstico con otras personas, como lo estaría, por ejemplo, la mujer de clase media o alta. Entre los problemas de orden analítico

planteados por la concepción tradicional de la economía está el hecho de que no existe una remuneración para la actividad que la mujer realiza en el hogar y de que, por lo tanto, este componente de su trabajo no entra en los cálculos de productividad, esencialmente porque no produce para el mercado. Esa argumentación tradicional ya no parece válida ahora puesto que en la economía existen productos que no necesariamente tienen una aplicación en la producción industrial. Por todo esto, nosotros manejaremos aquí la hipótesis de que esta fenomenología revela exactamente la condición de inferioridad de la mujer y el hecho de que está discriminada económica y socialmente. Pero ella realiza un trabajo en la unidad familiar que en última instancia crea valores de uso destinados a la producción.

Entre las alteraciones que, a nivel de la estructura social, modifican el rol clásico de la mujer ecuatoriana pueden mencionarse además los cambios en la esperanza de vida, así como la reducción relativa del tamaño de la familia, y la adquisición de mayores niveles educativos. Paralelamente, los cambios migratorios a través de los cuales se visualiza mejor la problemática relación entre el campo y la ciudad, y que continúan intensificándose, ejercen su influencia sobre el rol de la mujer en la sociedad. Esto es obvio porque estos cambios migratorios implican modos de vida alternativos y la necesidad de asumir nuevos roles. No es pues posible o conveniente perder de vista que la modificación de la estructura campesina hace perder importancia a las unidades de referencia social (verbigracia, la familia) en lo que res-

pecta a determinadas relaciones entre sus miembros. La mujer pierde, al migrar la posibilidad de seguir desempeñando ciertos roles que usualmente desempeñaba en la unidad familiar campesina y al hacerlo libera otras posibilidades para sí misma. Ese parece ser el caso de las que logran elevar su condición educativa, sea a través de la vía alfabetizadora, sea de la incorporación en sistemas educativos más sofisticados. Esto se juntaría al fenómeno de crecimiento de la presencia de la mujer en el sistema de educación media, que le auxilia de modo importante en su inserción en estructuras ocupacionales que requieren de educación básica. Nosotros hemos formulado la hipótesis de que esta incorporación de la mujer ecuatoriana en nuestro sistema educativo es diferenciada entre primaria, secundaria y superior, siendo mayor en las dos últimas. Sin embargo, en el examen de la relación entre existencia de determinados niveles educativos y la posibilidad de conseguir empleo, no se encontraría una correlación importante, ya que nos parece todavía válida la apreciación de que la mujer ecuatoriana sigue encontrando obstáculos de carácter estructural para su inserción en un empleo de carácter productivo. Y, desde otro ángulo, el hecho de que tenga eventualmente mayores niveles educativos que el hombre tampoco es condición segura de su aceptación en el trabajo. El hombre seguirá teniendo las posiciones más importantes y las mejor remuneradas.

En el periodo de transición por el que estamos atravesando en la actualidad, entre el predominio de los roles domésticos tradicionales y el surgimiento de nuevos roles para la mujer, la subsistencia de

elección de ciertas carreras u oficios revelaría el hecho de que los niveles educativos previos no garantizan una continuidad lógica. Pensamos nosotros que muchas veces esta elección está condicionada por elementos de carácter ideológico, que preservan un rol pasivo en la competitividad con el varón. En el Ecuador, la mujer todavía parecería responder más funcionalmente a la elección de carreras designadas como típicamente "femeninas", en las que no compite sustancialmente con el hombre. Así, en nuestro periodo de transición, los conflictos de competencia no son realmente fuertes entre los dos sexos, aunque en general la coexistencia de diversas formas sociales correspondientes a diversas épocas históricas haga que las condiciones en que se sumergen los individuos sean sentidas como una verdadera crisis de los actores, tal como ha planteado Gino Germani <sup>5</sup>.

Concepción sobre el Desarrollo y la selección de algunos indicadores útiles.

En la problemática que nos ocupa, es definitivamente importante evitar la vaguedad del concepto "desarrollo", como base de referencia de la participación de la mujer. Por ello, es mejor plantear la participación de la fuerza de trabajo femenina en procesos específicos, utilizando los indicadores que sean útiles, pero sin olvidar que las manifestaciones más importantes de la presencia o ausencia de ellos conduce más bien a una visión de una determinada calidad de vida, al mismo tiempo que ejemplifica el papel activo de la mujer como productora de bienes.

Así, el reemplazo del concepto vago de "desarrollo" por elementos que aclaran su verdadera inserción, puede ser de extraordinaria utilidad sobre todo en lo que respecta a la preparación de políticas y proyectos específicos en áreas en que sea indispensable la acción, sobre todo la acción de emergencia, en un país que como el Ecuador muestra niveles de desigualdad entre zonas y regiones de crecimiento diferencial.

Hemos seleccionado como más significativos y factibles de conseguir los siguientes indicadores útiles para definir una situación de la mujer y su participación en procesos de desarrollo:

- a) participación en el trabajo, tanto en los sectores de la economía, como en las ramas de actividad económica;
- b) calificación laboral, en términos de cursos de capacitación y especialización recibidos y su orientación económica;
- c) participación en los niveles educativos, así como la alfabetización femenina;
- d) desempeño de cargos y funciones directivas en el sector público y en el sector privado;
- e) acceso al bienestar en: salud materno-infantil, nutrición, educación familiar, guarderías infantiles;
- f) legislación de jubilación femenina;
- g) igualdad legal con el hombre, así como en la parte de derechos políticos;
- h) ingresos, de acuerdo a la legislación existente, en ocupaciones similares a las que realiza el hombre.
- i) participación en organizaciones propias.

Estos indicadores sirven para visualizar determinado grado de participación de la mujer en una diversidad de campos en los que se incluye los beneficios sociales. Los trabajos generalmente realizados en América Latina sobre la condición de la mujer revelan cómo se están materializando estos indicadores. Es usual encontrar, por ejemplo, que ella no tiene los mismos niveles de participación en la PEA, por permanecer atada a la condición de trabajadora doméstica, o que no percibe los mismos toques salariales pese a realizar el mismo tipo de trabajo que el hombre, que no accede a la atención materno-infantil del Estado en los niveles que sería deseable, que su condición de mujer entraba sus posibilidades de llegar a tener un empleo estable en empresas que no desean pagar los gastos relativos a la maternidad, etc.

Es indispensable tener en cuenta que el trabajo que nos ocupa no tiene un contenido puramente académico. Si bien el alcance teórico sobre el papel y la liberación de la actual condición de la mujer es importante, hay que tener presente que se desea arribar a conclusiones de carácter práctico. Así, cabe aspirar a que, aquello que se estime como un enfoque de la problemática de la mujer sea un marco aprovechable para estimar lo que se necesita hacer en la actualidad. De este modo, se busca en este Informe enfatizar la relación entre la globalidad posible del análisis y las posibilidades de modificar algunos de los elementos señalados en el diagnóstico.

Teniendo en cuenta el estado de los conocimientos sobre la mujer en

el Ecuador, no creemos posible llegar a un análisis de carácter global, razón por la cual este Informe inevitablemente muestra parcelas de una problemática que requiere ser investigada más a fondo, como política misma. De modo que la visión sobre lineamientos de políticas estará sesgada por dicha particularidad, en la cual la organización de la realidad depende de los materiales existentes, de lo que se ha podido hacer hasta hoy en pro de la mujer, de las prioridades que eventualmente se hubieren establecido en su favor por parte del Estado.

3. La mujer y el trabajo: la evolución de la mano de obra femenina

El estudio de la mano de obra femenina en nuestro país se limita al periodo 1962-1974, años de los dos últimos censos de población, bajo el supuesto de que este periodo presenta señales importantes de los cambios que se han venido operando en la estructura económica ecuatoriana. En principio, se pensó analizar la evolución de la presencia de la fuerza de trabajo femenina en la PEA, tomando como punto de partida el Censo de 1950, pero lamentablemente se constató la disparidad de criterios utilizados en ese Censo respecto de los otros dos siguientes, lo que no permitía una adecuada comparabilidad. Así, tomamos como referencia el crecimiento de la PEA, que depende de los cambios operados en el volumen y la composición de la población total, así como de las tasas de participación de las personas de 12 años y más en la actividad económica, realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas. El INEC hizo un examen y una evaluación de las cifras de población de los dos Censos, que consistió en una serie de pruebas de consistencia interna relativas inclusive a comparaciones con valores de otros países similares al Ecuador. En términos generales, el INEC encontró que las cifras censales de 1962 y 1974 son comparables.

Sin embargo, al evaluar la PEA se presentó el problema de la cuantificación de la participación femenina en la actividad económica, especialmente en el área rural. Las tasas aparecidas en 1974 se consideraron bajas en relación a los valores de 1962, lo cual se debe a la utili

zación de la categoría de "trabajador familiar sin remuneración", en la que suele clasificarse la mujer, debido a la naturaleza del trabajo que realiza: generalmente combinando el trabajo productivo con las actividades domésticas. Con el propósito de disponer de información adicional el INEC examinó el Censo Agropecuario de 1974 en el cual la pregunta nº 22 inquiriere sobre cuantas personas trabajaron en la unidad de producción agropecuaria (UPA). Ese dato sirvió para corregir las tasas de actividad femenina en el área rural <sup>6</sup>.

Globalmente, en el periodo 1962-74 la PEA experimentó un crecimiento de 2.47%, tasa inferior a la de la población total que fue de 3.3%. Sin embargo, los datos iniciales de los Censos mostraban lo que sigue:

ECUADOR: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, POR SEXOS, 1962 y 1974

	<u>Hombres</u>	<u>Mujeres</u>	<u>Total</u>
1962	53.98	10.51	32.23
1974	49.45	10.09	29.76

El cuadro anterior muestra, en principio, una reducción de la tasa de actividad total, que pudo atribuirse más claramente a la disminución de la mano de obra masculina, ya que la femenina aparece prácticamente estable. Era un error que tenía que ser corregido. Veamos algunas tendencias surgidas de los comentarios del INEC <sup>7</sup>:

a) para el caso de las mujeres en el área urbana, la medición de los niveles de participación enfrentó las dificultades inherentes a la distinción entre los quehaceres domésticos (que se encuentran uni -

dos a formas de colaboración a la economía del hogar), y las actividades económicas propiamente dichas. Este problema se presenta tanto en la zona urbana como en la zona rural, con las categorías de "cuenta propia" y "trabajador familiar sin remuneración", en las que caen numerosas mujeres que ejercen pequeñas actividades artesanales o de negocios en sus horas libres. Examinando las cifras de participación genuinamente femenina en el periodo 1962-74, se puede percibir una disminución en los grupos de los extremos, de 10-19 años, y de 55 y más años, pero los intervalos centrales, de 25 a menos de 55 años, revelan una tendencia al crecimiento, fenómeno que si es compatible con el criterio de un aumento en la participación de la mujer, preferentemente en el sector de servicios administrativos y en servicios generales de la ciudad. Veamos:

TASAS DE ACTIVIDAD DE LAS MUJERES DEL AREA URBANA, POR GRUPOS DE EDAD, 1962-1974.

<u>Grupos</u>	<u>Tasa de actividad</u>	
	<u>1962</u>	<u>1974</u>
12-14 años	12.0	8.2
15-19 "	29.4	21.8
20-24 "	35.0	33.0
25-29 "	28.9	32.3
30-34 "	25.7	28.9
35-39 "	25.0	27.0
40-44 "	24.8	25.8
45-49 "	23.3	24.5
50-54 "	21.6	22.3

	<u>1962</u>	<u>1974</u>
55-59 "	19.5	19.6
60-64 "	17.6	15.9
65 y más	11.9	11.2

b) para el caso de las mujeres en el área rural, las cifras revelaron niveles inferiores a los de la mujer en áreas urbanas, fenómeno que se observa tanto en 1962 como en 1974, y que era previsto por nosotros en la formulación de las hipótesis globales. En los diferentes grupos de edad se percibe un decrecimiento durante el periodo que se analiza, que obviamente tiene que ver con la subestimación de todas aquellas actividades femeninas, pero también con la migración de mujeres jóvenes hacia las ciudades. Veamos las cifras:

TASAS DE ACTIVIDAD DE LAS MUJERES DEL AREA RURAL, POR GRUPOS DE EDAD, 1962-1974.

<u>Grupos</u>	<u>Tasa de actividad</u>	
	<u>1962</u>	<u>1974</u>
12-14 años	7.7	5.6
15-19 "	13.7	11.3
20-24 "	12.6	11.4
25-29 "	10.9	10.1
30-34 "	10.8	9.3
35-39 "	10.7	9.2
40-44 "	11.6	9.7
45-49 "	11.7	10.0
50-54 "	13.2	10.1
55-59 "	12.8	9.7

	<u>1962</u>	<u>1974</u>
60-64 "	13.8	9.7
65 y más	12.0	8.1

De acuerdo a las proyecciones realizadas por el INEC, a partir de 1974, se tendrá un incremento aproximado de 1 millón de personas económicamente activas en 1986 (ésta sería la cantidad de puestos de trabajo que tendrían que generarse en el lapso de doce años). Ese crecimiento será diferencial por sexo y por áreas urbana y rural: en la urbana 564.800 personas, de las cuales 170.900 serían mujeres; y en la rural 438.800, de las cuales 95.450 serían mujeres. Lo interesante de la proyección referida está en el hecho de que en ambas áreas se preve un incremento mayor relativo de la PEA femenina, siendo más significativo el papel que juega el estrato de edad joven entre los 20 y los 39 años de edad, que incluye cuatro subgrupos.

Un examen de la distribución de la fuerza de trabajo femenina en las distintas ramas de actividad, que complementa la información que se ha mostrado hasta ahora, revela lo siguiente:

DISTRIBUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO FEMENINA, SEGUN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1962-1974.

<u>Ramas</u>	<u>Porcentaje</u>	
	<u>1962</u>	<u>1974</u>
Agricultura, silvicultura caza y pesca	16.9	12.3
Minas y canteras	0.1	0.1
Industria manufacturera	28.1	20.3
Construcción	0.3	0.6
Transporte y comunicac.	0.6	0.9

	<u>1962</u>	<u>1974</u>
Servicios	42.1	41.8
No especificados	2.2	5.3
Comercio	9.7	15.7

Obviamente, la participación de la mujer queda reducida, en términos de significación, en las ramas de agricultura, Manufactura, comercio y servicios, aunque las cifras indiquen ligeros aumento de su participación en los sectores de la construcción, transporte, que permanecerían menos significativos. Se percibe la disminución de la PEA femenina agrícola, un decrecimiento de la participación en el sector de la industria manufacturera, un incremento en las actividades de comercio y, prácticamente una estabilización de la actividad en servicios (aunque haya aumentado en términos absolutos).

Caben, en este punto, algunos comentarios sobre los fenómenos estadísticos anotados en los párrafos anteriores:

En primer lugar, pese a que en un país como el Ecuador subsisten cantidades importantes de mujeres en el sector agrícola, la tendencia predominante es de que ellas se vayan incorporando más claramente en los niveles de la economía urbana. Las tasas de actividad presentadas, por zonas urbana y rural, así lo comprueban. Desgraciadamente, continuamos absorbiendo el problema de estimar correctamente la verdadera magnitud de la participación femenina en todas aquellas actividades en que está inmersa, armonizando sus obligaciones familiares con las actividades productivas. Es bastante claro que una buena cantidad de mujeres, especialmente las mujeres campesinas indígenas, queda subre-

gistrada en las estadísticas nacionales, razón por la cual siempre habrá una imprecisión que afecta las posibilidades de un análisis sobre su real participación. Pese a todo ello, las comparaciones entre las cifras de los Censos de 1962 y 1974 muestran las tendencias de los cambios en la participación de las mujeres, destruyéndose así, de modo definitivo una concepción tradicionalmente vigente en el país: la de que seguimos siendo un país rural. De allí que no es posible sostener, para el caso ecuatoriano, que la migración no haya alterado la composición de la población en edad activa.

En segundo lugar, respecto de la inserción de la mujer en las ramas de actividad típicamente urbanas, el hecho de que más de un 40 por ciento de la mano de obra femenina esté en el sector de los servicios, en el cual el componente principal es el de servicio doméstico, revela con nitidez la condición social específica de una gran cantidad de mujeres cuya caracter-ística es la de constituir una reserva de fuerza de trabajo sin calificación. Creemos que este tipo de fuerza de trabajo femenina se está incorporando también en grado cada vez mayor en el sector de la construcción, pero desgraciadamente no existen cifras que puedan probarlo cuantitativamente. Por otro lado, el descenso de la cifra relativa a la participación en el sector industrial manufacture-ro tendría que explicarse debido a las características del propio proceso de industrialización del país: en el periodo intercensal se produjo una concentración de la producción, que deterioró la producción artesanal que se encontraba en buena parte en manos femeninas, verbigr-

cia las actividades en hilandería, confección de vestuario, tejidos, preparación de materiales de cuero y otros, ligado al hecho de que no se ha producido un proceso significativo de migración desde el sector artesanal al fabril por las condiciones de estrechez de la absorción de mano de obra en industria. Adicionalmente, creemos que la industria tiende a expulsar mano de obra, conforme se produce la concentración, por lo cual es altamente probable que sean las mujeres las que salen del aparato productivo. No podemos olvidar que una parte de la producción (tanto en el campo como en la ciudad) se hace en talleres artesanales pequeños. Aún teniendo en cuenta el desarrollo industrial, creemos que en nuestro país sobrevive el hecho de que un sector de la producción no forma empresas sino que distribuye trabajo a domicilio, que en cualquier caso siempre ha sido el resultado de la penetración de cierto tipo de técnica que supera las simples posibilidades del trabajo manual. En la producción casera de vestuario, por ejemplo, se encuentra mano de obra femenina que es más barata y en la cual incluso participan las niñas sin percibir remuneración alguna. Son características de este tipo de trabajo: la utilización de la vivienda como local del trabajo, la jornada ampliada, la incorporación de las niñas desde tempranas edades a la actividad productiva.

Las observaciones anteriores se refieren a un estado específico de la época de transición por la que atravesamos. El trabajo en las condiciones señaladas reproduce una situación según la cual los contratistas y patronos tienen la posibilidad siempre abierta de escoger obre-

ras en sitios donde el nivel de vida es especialmente bajo y allí donde los vínculos con la tierra permiten trabajar por un jornal muy bajo.

Sin embargo, cuando las actividades de tipo artesanal se deterioran y las mujeres se concentran como reserva de la fuerza de trabajo de la industria que se expande, al encontrar estrecho el mercado de empleo, tal como se ha mencionado ya, se ven forzadas a caer en otros sectores de actividad. Es la razón por la cual no solamente es alto el porcentaje de mujeres en los servicios personales sino también el incremento de la participación femenina en el pequeño comercio o actividades afines, que, según las cifras anteriores, ha crecido en un 6% entre 1962 y 1974. Este es un sector de actividad que tampoco requiere de calificación y permite, además, una forma de trabajo en la que se puede combinarla con el trabajo doméstico.

Los trabajos que han tratado el problema del desplazamiento de la mano de obra femenina del sector industrial, lo presentan como un resultado de dos causas básicas: a) el incremento de la mecanización en sí misma, que incrementa la proporción masculina debido a la calificación laboral, y b) la aparición y práctica de determinadas leyes sociales, que encarecen el costo del trabajo femenino. La conjunción de ambos factores reduce las oportunidades de la mujer, que cae en ocupaciones del mundo "marginal" <sup>8</sup>, en el sector terciario. Para tener una idea más precisa de lo que pasa en este campo, veamos comparativamente algunas ocupaciones específicas:

DISTRIBUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO FEMENINA SEGUN GRUPOS PRINCIPALES DE OCUPACION, 1962-1974, (resumido).

<u>Grupos</u>	<u>Porcentajes</u>	
	<u>1962</u>	<u>1974</u>
Profesionales, técnicos y ocupaciones afines	46.8	43.0
Gerentes, administradores, directores	6.9	12.0
Oficinistas y afines	27.8	36.0
Vendedores y similares	23.1	27.0
Artesanos y operarios	28.7	21.3
Otros artesanos y oper.	18.1	13.9
Servicios personales	68.2	66.2

De este cuadro, nos interesa destacar lo siguiente: los sectores referidos al comercio han crecido, sobre todo si se tiene en cuenta que en el grupo de artesanos y operarios existen un sinnúmero de personas que producen para el mercado urbano y por lo tanto realizan también actividades de comercio en última instancia. Es usual, cuando se analiza la participación de la mano de obra en el sector terciario (que se hipertrófia) afirmar que ella cae en los niveles que le son permisibles por la estrechez y poca diversificación del mercado de empleo. Cuando las mujeres eligen actividades en el sector terciario, probablemente se orientan mayormente hacia tres grupos: a) un subsector de servicios en administración pública y personales; b) el comercio y los servicios de esparcimiento; y c) los servicios al público en general, en el cual se

incluye el servicio doméstico. El cuadro anterior muestra que se ha expandido también la fuerza de trabajo de la categoría oficinistas y afines, en la cual hay una gran cantidad de mujeres, crecimiento que se debe con toda seguridad al incremento significativo de la participación en la educación media y superior, para estratos de la clase media y alta. Implica, pues, un aumento de la profesionalización femenina, que tiene que ser confirmado cuando se examine la participación de la mujer en los distintos niveles educativos. El fenómeno está apoyado, obviamente, por la subsistencia de altos porcentajes de participación femenina en el nivel de profesionales, técnicos y ocupaciones afines, categoría que requiere mayor nivel de calificación.

Creemos que la definición de las ocupaciones "marginales" del sector terciario, a las que hicimos referencia, están contenidas básicamente en la categoría de vendedores y similares (que envuelve el pequeño comercio en actividades por cuenta propia), la de artesanos y operarios (donde también existe el pequeño comercio) y la de servicios personales, en la que, por supuesto, están sobre todo las mujeres de los sectores populares. No debemos olvidar que esto es posible debido, entre otros factores al hecho de que la migración femenina es mayor que la masculina. En efecto, en 1974 había un total de 105.5 hombres por cada 100 mujeres en el campo, mientras en la ciudad esta relación era de 92.3 hombres por cada 100 mujeres.

Si se añaden informaciones sobre la incorporación en ocupaciones según grupos de edad, se perciben los siguientes matices fundamentales:

en el periodo 1962-1974 se incrementó la participación de mujeres entre 12-19 años de edad en el sector de los servicios, lo que está en coherencia con las tendencias del fenómeno migratorio en nuestro país. Este incremento fue de un 4%. Del mismo modo, continuó siendo alta la expansión en el grupo de oficinistas y afines (en un 10%), sobre todo a partir de los 20 años de edad, para las mujeres entre 20-24 años. Mientras tanto, cabe señalar que la categoría de artesanos y operarios muestra decrecimientos en todos los grupos de edad, lo que parecería sugerir que de todos modos, el fenómeno de deterioro de la artesanía afecta a todas las mujeres que se dedican a ella, sean jóvenes o maduras.

Para complementar lo expuesto, conviene presentar la siguiente información adicional: para este año, 1980, se ha calculado una población económicamente activa femenina de 726.930, subdividida así:

<u>PEA femenina 1980</u>	<u>Absolutos</u>	<u>Porcentaje</u>
Urbana	299.605	42.0
Rural	427.325	58.0

Destácase luego que, de este total, un 34% es de mujeres jóvenes entre 15 y 24 años de edad (sería un 47%, si es que sumamos hasta el límite de 29 años), porcentaje que coincide con el de mujeres del área rural activas entre 15 y 24 años. Para comparación, los hombres, que se distribuyen más equitativamente entre los grupos de edad, alcanzarían a un 27% entre 15 y 24 años y a un 40% hasta los 29 años.

4. Niveles educativos y calificación laboral

Conviene introducir, en esta parte, algunos antecedentes sobre la evolución del sistema educativo en el Ecuador: Sin mencionar hitos anteriores, tal como el Decreto de 1833, expedido por Juan José Flores, en el que se mencionaba las escuelas para indígenas (que en la práctica jamás se cumplió porque afectaba los intereses de las comunidades religiosas), o las buenas intenciones del periodo presidencial de Vicente Rocafuerte, nos parece que fue a partir de la Revolución Liberal que se produjo un inicio efectivo de la ampliación de las posibilidades educativas para los ciudadanos ecuatorianos. Por ejemplo, en 1901 se inauguran los Institutos Normales y en 1906 se señala que las instituciones educativas municipales son seculares y laicas, como antecedente del establecimiento oficial del laicismo en 1909.<sup>9</sup> Posteriormente, en 1927 se funda la Escuela Profesional de Señoritas, anexa al Colegio Central Técnico del Estado y comienza a sistematizarse la educación técnica femenina desde la década de los años treinta, bajo los auspicios del Municipio de Quito, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Previsión Social. Como consecuencia de estas actividades, en 1934 (Julio 18) se determina la oficialización de esta educación técnica femenina, al mismo tiempo que se crea el Gimnasio Educativo Femenino "24 de Mayo", con las especializaciones de Humanidades Modernas, Comercio y Administración, y se establecen el Liceo Municipal Fernández Madrid y el Colegio Técnico Fiscal de Señoritas "Gran Colombia", que empezó a conceder títulos de maestras<sup>10</sup>.

Sin embargo, cabe destacar que las disciplinas consideradas técnicas en esta época reflejan la concepción que en nuestro ámbito se seguía teniendo sobre las posibilidades de participación del sexo femenino. Esta educación "técnica" abarcaba: a) comercio y administración; b) Corte y Confección; c) Labores a mano; d) Bordado a máquina; e) tejido en telares; f) Nutrición y cocina; g) Pastelería y pastillaje; h) Decoración; i) Juguetería; j) artículos folklóricos; k) Cuidado del Hogar; l) Industrias caseras. Es decir, un conjunto de entrenamientos en actividades que no son otra cosa que una segregación dirigida a apoyar su permanencia en áreas de competencia "femenina". Este tipo de concepciones se mantienen hasta hoy en el país, aunque con el impulso debido al proceso de industrialización desde la década de los años cincuenta, se ha iniciado un proceso de modificación paulatina de la incorporación de la mujer en oficios y carreras técnicas. Las reformas implantadas por la Junta Militar de Gobierno, en 1963, con la creación del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, SECAP, han contribuido de alguna manera a mejorar ese cuadro, en el marco de las opciones prácticas, que son requeridas por el desarrollo de la economía nacional.

#### Inserción en la estructura educacional.

Según un documento de la CEPAL <sup>11</sup>, durante el periodo 1960-1980, los sistemas educacionales de la región en su conjunto se caracterizaron por altas tasas de crecimiento, reflejadas en una disminución del anal-

fabetismo de 15 años y más y una buena cobertura de la población en edad escolar, pero manteniéndose una serie de contradicciones tales como el hecho de que las matrículas en la educación media crecen a un ritmo elevado al mismo tiempo que una parte considerable de la población rural (incluida la femenina) continúa siendo analfabeta. Por otro lado, se ha percibido que mientras mayor es el porcentaje de analfabetismo de un país, mayores son las diferencias entre analfabetismo masculino y femenino. Se registra, además, un aumento del acceso de la mujer a la educación secundaria y superior.

Para el caso ecuatoriano, según datos más recientes del Ministerio de Educación, la población en edad escolar creció a una tasa global de 3.2% entre los Censos de 1962 y 1974, pero, para el mismo periodo -que es de doce años- la matrícula primaria femenina es mucho más baja que la masculina. En términos absolutos, en 1962 quedaron al margen al rededor de 190.935 niñas en la zona rural y 36.770 en la zona urbana, mientras en 1974 quedaron al margen 237.623 niñas en la zona rural y 81.500 en la urbana.<sup>12</sup> En nuestro país, el nivel primario está atendido con unos 10.400 planteles, de los cuales el 89% son mixtos, cerca de un 6% exclusivos para mujeres y un 5% para hombres. Es importante tener en cuenta que el mayor porcentaje de planteles para mujeres son privados que pertenecen a órdenes religiosas.

Algunos trabajos realizados sobre la evolución del sistema educativo revelan un crecimiento de la incorporación femenina en el siste-

ma educativo: periodo 1962-1974 <sup>13</sup>

<u>Nivel</u>	<u>Tasa crecimiento</u>
Pre-primario	4.0%
Primario	4.8%
Medio	13.1%
Total	6.0%

Se considera significativo el crecimiento registrado en la incorporación a la educación media. Se debe anotar que este nivel tiene dos tipos de ciclos: el básico y el diversificado (con tres años cada uno). Se supone que en el segundo, la población se divide según la elección de alguna rama de actividad o profesión determinada. En 1977, para este nivel hubo 872 planteles a nivel nacional, de los cuales el 72.7% eran mixtos, divididos en un 10.8% para hombres y un 16.5% para mujeres. Aunque en principio pudiera pensarse que esta expansión de la incorporación femenina en el nivel medio se debe a una elección de carreras de tipo técnico medio, opinamos que no es así. Los datos revelan la persistencia del tradicionalismo en la selección de las ramas de actividad. Aunque en el ciclo diversificado las mujeres tienen objetivamente mayor presencia que el hombre, sus elecciones principales siguen siendo para las especializaciones de ciencias sociales y ciencias de la educación (formación de normalistas), secretariado y comercio.

La presencia de la mujer en las ramas de ciencias de la educación es muy notoria en nuestro país. Para percibirlo, vale mencionar el in-

crecimiento del personal docente femenino en el lapso de diez años: 1964-65 hasta 1974-75:

<u>Nivel</u>	<u>1964-65</u>	<u>1974-75</u>	<u>Crecimiento</u> <sup>14</sup>
Pre-primario	351	603	5.3%
Primario	13.040	20.493	4.6%
Medio	2.671	7.147	10.3%
Total			<u>5.8%</u>

En cuanto se refiere a la educación superior, puede notarse que, desde principios de la década de los años setenta un aumento de la participación femenina en las Universidades del país, debido entre otros factores, al libre ingreso. El crecimiento de la matrícula superior femenina, tomando como base el año 1962 (100%), creció así: <sup>15</sup>

1962	100%
1965	125%
1967	175%
1969	271%
1972	664%
1973	927%!

La tasa promedial de crecimiento del periodo fue de 27.9% para las mujeres y un 21% para los hombres, es comparativa al siguiente cifra, para el periodo más corto 1968-1973: un 36.6% para las mujeres y un 31.7% para los hombres. Entre las causas evidentes de esta "explosión" están: el propio incremento de la educación media, el mejoramiento rela-

tivo de la condición económica de las capas medias de la sociedad ecuatoriana expresados en mejores remuneraciones, el libre ingreso universitario y un crecimiento de la conciencia femenina urbana de la clase media sobre la posibilidad y conveniencia de seguir una carrera universitaria tal como el hombre.

En 1972-1973, las carreras preferidas por las mujeres fuerpn: <sup>16</sup>

Ciencias de la educación	48.7%
Administración	8.9%
Economía	5.9%
Medicina	5.1%
Enfermería y Obstetericia	4.8%
Derecho	3.6%
Servicio Social	3.6%
Bioquímica y Farmacia	3.7%

En contraste, tenemos las siguientes:

Ingeniería Civil	0.4%
Ingeniería Industrial	0.2%
Ciencias Naturales	0.2%

Esta matrícula femenina se concentra, sin embargo, en la Universidad Central del Ecuador, en la Universidad Católica de Quito y en la Universidad Estatal de Guayaquil, que reúnen caso el 80% de la matrícula femenina a nivel nacional.

Examinando los incrementos de la matrícula femenina en la Universidad Central del Ecuador, desde el año 1973-74 hasta el 1978-79, se percibe una concentración igualmente marcada en las ciencias de la educación (Pedagogía, en Quito, más la extensión de Riobamba), en Psicología educativa (una variante de los mismo), en las ciencias médicas y cursos técnicos afines de enfermería, obstetricia, tecnología médica, en Economía y en Química y farmacia. Sin embargo, esta matrícula femenina en pedagogía ha venido descendiendo desde 1973, en que llegaba a un 39% (sumadas educación física y psicología educativa) hasta la cifra de un 20%, en 1979. Vale ver los datos más relevantes:

<u>Escuelas</u>	<u>1973-74</u>	<u>1974-75</u>	<u>1975-76</u>	<u>1976-77</u>	<u>1977-78</u>	<u>1978-79</u>
Pedagogía y afines	39%	39%	33%	33%	30%	20%
Medicina y afines	11%	11%	13%	11%	11%	4%
Economía	5%	6%	7%	6%	6%	2%
Administración	9%	10%	6%	6%	6%	4%
Psicología	5%	5%	5%	7%	5%	4%
Química y farmacia	7%	6%	8%	7%	7%	4%

Las cifras de las demás escuelas son irrelevantes en el conjunto. Se destacarían, en términos porcentuales, la inexistencia de valor relativo alguno en Planificación, Agronomía, Ingeniería Civil, Geología y Minas, Química pura, Odontología y otras como Derecho, Derecho internacional, Ciencias de la información, Artes.

En general, en el proceso evolutivo de la educación en el país, se perciben esos incrementos de matrícula en distintos niveles para la población, tanto masculina como femenina. Sin embargo, es nuestra opinión que en el transcurso de las dos últimas décadas la mujer no se ha estado incorporando en los niveles de la economía industrial urbana, sobre la base de una búsqueda y participación en un proceso de capacitación laboral técnica moderna (técnico-agrícola y técnico-industrial) Además, en nuestro país no se ha profundizado el trabajo de investigación acerca de las necesidades objetivas de especialización de la mano de obra por sexos, en función de las características del crecimiento económico. Continúan produciéndose solamente modificaciones espontáneas en la selección de cursos de capacitación, como se podrá comprobar luego. En la selección de este tipo de posibilidades, la llamada democratización de la educación femenina sigue siendo relativa a una concepción sobre el papel de la mujer que no ha variado sustancialmente hasta hoy. Han pasado alrededor de cien años desde que se fundó lo que sería la matriz del Colegio Central Técnico del Estado, con el objetivo de generalizar determinadas profesiones populares, pero la presencia de la mujer en la actualidad ha ido haciéndose significativa en niveles de menor calidad técnica. En lo fundamental, se ha expandido en posiciones tales como profesoras de distintas especialidades, Rectoras de colegios, supervisoras de enseñanza, etc., en la estructura del Ministerio de Educación, que no ha incorporado niveles de capacitación deseables. La ya mencionada reforma de la Junta Militar de Gobierno se dirigió a la creación de las llamadas opciones prácticas, dentro de la

estructura del SECAP, que no han dado los resultados deseados. En épocas más recientes, el Departamento de Educación de Adultos del Ministerio de Educación ha planteado algunos posibles hitos novedosos tales como: programas para la motivación y promoción de la mujer para su acceso a la educación, con la utilización de medios de comunicación, así como la organización de Centros femeninos especializados en coordinación con las instituciones que hacen educación para el Desarrollo, y también la intensificación de cursos técnicos para mujeres en ramas usualmente ocupadas por hombres, pero en las cuales puede desempeñarse bien la habilidad femenina.

Nos parece importante introducir aquí algunos datos sobre la situación que se observa en las principales ciudades del país, Quito y Guayaquil, en lo que respecta a niveles de instrucción. Para conectar de modo más claro los aspectos de la problemática que estamos tratando, trataremos de ver lo que sucede con la instrucción y la actividad económica de la mujer:

En principio, en la ciudad de Quito, el 33% de las mujeres de la población total de la ciudad son jóvenes entre 15 y 29 años de edad, y si sumamos el grupo entre 10 y 14 años, tendríamos un 12% adicional, con lo cual en verdad se alcanza a un 45% de la población. Examinando los niveles de instrucción, tenemos lo siguiente: seleccionando solamente la población de 6 años y más, de un total de 331.200 mujeres que residen en Quito, el porcentaje más significativo (32%) tiene como

promedio 4-6 años de instrucción primaria; un 22% había alcanzado un promedio de 4-6 años de instrucción secundaria y un 8% no tenía ninguna instrucción. Veamos las cifras: <sup>17</sup> Quito

<u>Grupos edad</u>	<u>Primaria</u>		<u>Secundaria</u>		<u>Superior</u>	
	<u>1-3</u>	<u>4-6</u>	<u>1-3</u>	<u>4-6</u>	<u>1-3</u>	<u>4 y +</u>
<u>Total 6-9 años</u>	69%					
10-14 años	18%	58%	19%			
15-24 "	3%	23%	28%	33%	6%	1%
25-34 "	5%	28%	14%	34%	5%	7%

Hemos registrado solamente las mujeres jóvenes (hasta 34 años), para observar lo que sucede. Si ponemos atención en las mujeres entre los 15 y los 34 años, vemos claramente cómo se ha logrado alcanzar la educación secundaria, con una cierta distribución entre las que sólo concluyeren hasta el tercer curso y las que pudieron terminar todo el ciclo (28 y 33 por ciento, respectivamente). Por contraste, solamente el 1% de las mujeres entre 15-24 años de edad tenía un nivel de instrucción superior mayor a cuatro años universitarios, así como un 7% del grupo entre 25-34 años.

Sorprende el hecho de que en la ciudad de Quito tengamos un 63% de población inactiva femenina ( a cambio de un 36% activa). Del total de la población que se consideró inactiva, el 41% tenía instrucción primaria y el 49% la secundaria, lo que parece sugerir una cierta incongruencia entre el nivel alcanzado y la presencia en el aparato pro-

ductivo. Sin embargo, la fenomenología central de estas cifras está en que revelan el alto porcentaje de mujeres que han declarado estar inactivas y cuyos componentes básicos son las amas de casa y las estudiantes. Esto parece corroborar lo que se ha observado ya cuando hemos planteado las cuestiones relativas a las categorías censales (que ahora se repiten en la encuesta de Hogares urbanos); pero, además de lo dicho, cabe no perder de vista que estas cifras también revelan la estrechez del mercado laboral para las mujeres, que con toda seguridad obliga a muchas mujeres a permanecer atadas a la estructura familiar, aunque su nivel educativo promedio hubiese crecido lo suficiente como para que crezca la oferta de mano de obra femenina. Por supuesto que, si se hace referencia a las estudiantes, ellas, en función del hecho de estudiar, limitan mas claramente su participación plena en el mercado de empleo; así, una mejor instrucción no garantiza la expansión de dicha oferta de mano de obra femenina urbana en Quito.

Cuando se examina la distribución de las mujeres en determinadas ramas de actividad, según el nivel de instrucción alcanzado por ellas, se observa una concentración marcada de los porcentajes, del siguiente modo: <sup>18</sup>

<u>Ramas (resumido)</u>	<u>Primaria</u>	<u>Secundaria</u>
Ind. manufactureras	13%	23%
Comercio y afines	21%	24%
Servicios personales	61%	32%

Se ve con claridad que, del total de mujeres que alcanzaron la educación primaria, el porcentaje más alto se encuentra en la categoría servicios personales, mientras solamente un 13% había accedido a la de industria manufacturera. Salta a la vista que este último porcentaje aumenta en un 10% más cuando la mujer ha logrado concluir sus estudios secundarios. Llama la atención, además, que se mantenga en los servicios un 32% de mujeres que alcanzaron la educación secundaria, lo que puede significar que se están concentrando básicamente en el tipo de servicios sociales al público o comunales. La categoría de comercio recoge, al mismo tiempo, las actividades al por mayor y al por menor, así como actividades en restaurantes y hoteles, donde se ocupan muchas mujeres.

En el caso de la ciudad de Guayaquil, el 32% de las mujeres de la población total de la ciudad son jóvenes entre 15 y 29 años de edad (prácticamente la misma proporción que en Quito), y si sumamos el grupo entre 10 y 14 años, tenemos un 13% adicional, con lo que se llega a un 45% de la población. Examinando los niveles de instrucción de las guayaquileñas tenemos lo que sigue: seleccionando igualmente la población de 6 años y más, de un total de 440.105 mujeres, el porcentaje más significativo, un 37%, tiene como promedio 4-6 años de instrucción primaria; un 14% sólo había llegado hasta el tercer año primario; y un 20% logró alcanzar hasta el tercer año secundario. Un 6% no tenía ninguna instrucción. Veamos algunas otras cifras: para complementar lo anterior: 19

Guayaquil:

<u>Grupos edad</u>	<u>Primaria</u>		<u>Secundaria</u>		<u>Superior</u>	
	<u>1-3</u>	<u>4-6</u>	<u>1-3</u>	<u>4-6</u>	<u>1-3</u>	<u>4 y +</u>
6-9 años	70%					
10-14 "	19%	52%	24%			
15-24 "	3%	25%	33%	26%	7%	1%
25-34 "	5%	37%	20%	22%	4%	5%

Nuevamente, se han registrado solamente las mujeres jóvenes hasta los 34 años. La situación es bastante similar a lo que se presentó como fenomenología de la capital del país: con una diferencia: el grado de incorporación en la instrucción secundaria es superior en la ciudad de Guayaquil, al mismo tiempo que es más elevada la cifra de mujeres que consiguieron terminar la escuela primaria. Continúa sin embargo bastante marcado el contraste con las que lograron acceder a la educación superior, tal como en Quito.

Por añadidura, ha crecido aquí el porcentaje de mujeres que aparecen como inactivas: un 74% (11% más alto que en Quito). De este total el 47% tenía instrucción primaria y el 44% la secundaria. Creemos que la fenomenología es idéntica a la que vimos al analizar las cifras de Quito: una presencia significativa de amas de casa y estudiantes (quizás en el caso de Guayaquil, la importancia de las estudiantes sea un tanto mayor que en Quito, dadas las cifras de incorporación a la enseñanza secundaria).

Examinando la distribución de las mujeres en las ramas de actividad, según el nivel de instrucción, se puede observar lo siguiente:

<u>Ramas (resumido)</u>	<u>Primaria</u>	<u>Secundaria</u>
Ind. manufactureras	19%	22%
Comercio y afines	23%	27%
Servicios personales	49%	33%

Del total de mujeres que alcanzaron la educación primaria, sigue siendo más alto el porcentaje de su presencia en los servicios personales, pero menor que en Quito en un 12%, mientras un 19% había accedido a la industria manufacturera. Puede observarse también que no es significativo el cambio en inserción de la industria manufacturera aunque el nivel de acceso a la secundaria sea prácticamente igual al de la ciudad de Quito. Finalmente, se ve que en Guayaquil también existen mujeres (un tercio) con enseñanza secundaria que trabajan en servicios, lo que nos hace suponer que predominan en servicios sociales al público o comunales.

#### Capacitación laboral y Crédito educativo.

Puede decirse que hasta hoy no ha habido por parte del Estado una real organización de políticas coherentes en pro de la mujer. El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (antes de la reciente reforma que ha dividido la estructura en dos: el Ministerio de Trabajo y el de Bienestar Social), por ejemplo, implementa cursos de formación profe-

sional para mujeres, pero, según datos de la Junta de Planificación, hacia 1976 asistieron 78.3% de mujeres en cursos clásicos de corte y confección, belleza y peluquería, secretariado y contabilidad. Este tipo de acciones las realiza también el Ministerio de Educación; en el año 1977, por ejemplo, se han dictado alrededor de 754 cursos, con 13.907 matriculados, distribuidos así:

.Capacitación para comercio y servicios.....	1.607
.agropecuario ( organización de clubes, centros materno-infantiles, etc.) .....	419
.formación de mandos para desarrollo empresarial .....	158
.hotelería.....	46
.otros .....	213

Se ha percibido una ausencia total de mujeres en las ramas de agro-  
mecánica, metalmecánica, automotriz, electricidad y electrónica, como  
es lógico suponer en este tipo de evolución de su formación.

En la presente década, bajo el supuesto de que, con el desarrollo  
industrial se habrían dinamizado los aspectos relativos a la demanda  
de mano de obra calificada, comenzarían a modificarse de un modo más  
significativo las selecciones de ramas profesionales por parte de las  
mujeres, se han examinado los datos del SECAP. La labor realizada por  
dicha institución revela lo siguiente: hacia mediados de la década,  
comienzan a modificarse algunas cifras de incorporación: por ejemplo,

en cursos de adiestramiento para el sector agropecuario aparece un 5.5% de mujeres en el total de los matriculados para horticultura, cultivos especiales como maíz, papas, etc., aplicación de herbicidas, cría de porcinos y otros tipos de ganado, y cultivo de pastos. Pero, sigue siendo marcadamente predominante la elección en la rama de comercio y servicios, en un 38.1%, especialmente para ventas al detal y en las especialidades de mecanografía y auxiliares de comercio.

El SECAP realiza los cursos de capacitación a través de unidades fijas (Centros fijos) y Unidades móviles en las propias empresas, estas últimas en los sectores de desarrollo empresarial. El año 1978 estimuló la actividad en las ramas metalmecánicas y en empresas de diverso carácter en cuestiones de asesoría y desarrollo. Las mujeres participan en su gran mayoría en los Centros fijos, notándose que prácticamente no participan en los cursos que se dictan para las ramas de: metal mecánica, metrología básica y dibujo técnico, lo cual indica una diferenciación de la elección según sus antecedentes anteriores de formación. Según informaciones del propio SECAP, la mujer participa de un modo absolutamente predominante en los cursos de perfeccionamiento o capacitación de trabajadores en servicios (un 96% de los matriculados), y en el sector de instructoras de comercio (un 40%).

La determinación de las necesidades de formación profesional se han trazado en el SECAP a base de los resultados del último Censo de 1974, del Plan de Desarrollo 1973-77, de las estadísticas del INEC y de las

investigaciones realizadas por el SECAP en el sector manufacturero desde 1970 y en los sectores de la construcción, comercio, transporte y servicios en 1971. Sin embargo, puede afirmarse que como no existe una política de reclutamiento para las mujeres, no hay criterios de selección según las necesidades que pudieran partir de los sectores productivos. Tampoco existe un programa de seguimiento de los cursos (en las egresadas) ni de las egresadas en sí mismas, que podría ser de extremada utilidad para corregir los errores.

Los porcentajes de mujeres, en relación a los totales de matriculados por cada rama de actividad de los cursos, se presentaba así en 1975:

<u>Agropecuario</u> .....	5.6%
tracto-rismo.....	0.0%
agricultura.....	10.8%
<u>Industria</u> .....	0.0%
metalmecánica .....	0.0%
electricidad, electrónica...	0.0%
textil .....	0.0%
imprensa .....	0.0%
cuero y calzado .....	0.0%
instructores industria.....	0.0%
<u>Comercio y servicios</u> .....	52.4% (de estos, el 70% en comercio)
hotelería .....	14.6%

<u>Construcción</u> .....	0.0%
<u>Desarrollo empresarial</u>	
(para supervisión).....	10.3%
<u>Relaciones Humanas</u> .....	64.2%

Las cifras son absolutamente claras: una modificación muy poco significativa de la orientación de la selección de cursos, en función de aquello que sería una aspiración de la mujer. La sociedad ecuatoriana mantiene represados los mecanismos que podrían llevar a un real cambio de la situación, mediante el funcionamiento de un sistema educativo que sigue dependiendo de las condiciones estructurales de sometimiento de la mujer. Es significativo observar como, a pesar de que el artículo 20 del Decreto Oficial sobre la educación señala la importancia de la educación no Regular, los esperados esfuerzos de la administración pública para entrenar a su personal no han tenido expresión significativa en el uso y aplicación de las becas del sistema de crédito educativo -que supuestamente se usa para cursos de cierto grado de especialización-. En todos los casos, tanto para beneficiarios en el país, como en el exterior, es mayoritaria la cifra de beneficiarios hombres, quedando clara la inferioridad femenina en el uso de becas de formación. Aún en la rama de ciencias de la educación, donde hemos comprobado una presencia muy significativa de mujeres, predominan los hombres tal como se puede confirmar en las informaciones del IECE <sup>21</sup>. (Cfr. evolución desde 1973 hasta 1978).

A P I C E

OFICINA DE ESTADISTICAS DEL CREDITO EDUCATIVO

Cuadro No. 2: Número de beneficiarios por campos de estudio y sexo - IECE

Año que cubre los presentes datos: 1973

Areas de estudio	# beneficiarios en el país			# beneficiarios en el exterior			Total	%
	H	M	T	H	M	T		
a. Administración y Economía	2	1	3	10	-	10	13	10.0
b. Agricultura y afines	5	-	5	5	-	5	10	7.7
c. Arquitectura y Bellas Artes	-	-	-	2	4	6	6	4.6
d. Ciencias Exactas y Naturales	-	-	-	34	-	34	34	26.2
e. Ciencias Sociales	1	1	2	-	-	-	2	1.5
f. Ciencias Jurídicas	5	-	5	4	-	4	9	6.9
g. Ciencias de la Educación	4	-	4	5	1	6	10	7.7
h. Ciencias de la Salud	6	5	11	8	-	8	19	14.6
i. Humanidades	-	-	-	-	-	-	-	-
j. Ingeniería y Afines	3	-	3	17	1	18	21	16.2
k. Otras áreas de estudio	-	-	-	5	1	6	6	4.6
Total	26	7	33	90	7	97	130	100.0

A P I C E

OFICINA DE ESTADISTICAS DEL CREDITO EDUCATIVO

Cuadro No. 2: Número de beneficiarios por campos de estudio y sexo - IECE

Año que cubre los presentes datos: 1974

Areas de estudio	# beneficiarios en el país			# beneficiarios en el exterior			Total	%
	H	M	T	H	M	T		
a. Administración y Economía	7	3	10	23	4	27	37	6.1
b. Agricultura y afines	80	3	83	22	-	22	105	17.4
c. Arquitectura y Bellas Artes	17	1	18	6	3	9	27	4.5
d. Ciencias Exactas y Naturales	19	1	20	53	6	59	79	13.1
e. Ciencias Sociales	4	7	11	5	2	7	18	3.0
f. Ciencias Jurídicas	12	1	13	6	1	7	20	3.3
g. Ciencias de la Educación	15	-	15	2	1	3	18	3.0
h. Ciencias de la Salud	117	23	140	36	7	43	183	30.3
i. Humanidades	6	3	9	3	3	6	15	2.5
j. Ingeniería y Afines	45	1	46	37	3	40	86	14.3
k. Otras áreas de estudio	3	-	3	12	-	12	15	2.5
<b>Total</b>	<b>325</b>	<b>43</b>	<b>368</b>	<b>205</b>	<b>30</b>	<b>235</b>	<b>603</b>	<b>100.0</b>

A P I C E

OFICINA DE ESTADISTICAS DEL CREDITO EDUCATIVO

Cuadro No. 2: Número de beneficiarios por campos de estudio y sexo - IECE

Año que cubre los presentes datos: 1975.

Áreas de estudio	# beneficiarios en el país			# beneficiarios en el exterior			Total	%
	H	M	T	H	M	T		
a. Administración y Economía	2	-	2	33	5	38	40	6,6
b. Agricultura y afines	60	3	63	26	1	27	90	14,9
c. Arquitectura y Bellas Artes	12	3	15	2	1	3	18	3,0
d. Ciencias Exactas y Naturales	31	3	34	35	3	38	72	11,9
e. Ciencias Sociales	8	14	22	2	3	5	27	4,5
f. Ciencias Jurídicas	12	-	12	8	-	8	20	3,3
g. Ciencias de la Educación	12	2	14	8	3	11	25	4,1
h. Ciencias de la Salud	80	15	95	30	4	34	129	21,3
i. Humanidades	7	3	10	6	3	9	19	3,1
j. Ingeniería y Afines	70	1	71	55	2	57	128	21,2
k. Otras áreas de estudio	1	-	1	34	2	36	37	6,1
Total	295	44	339	239	27	266	605	100,0

A P I C E

OFICINA DE ESTADISTICAS DEL CREDITO EDUCATIVO

Cuadro No. 2: Número de beneficiarios por campos de estudio y sexo - IECE

Año que cubre los presentes datos: 1976.

Areas de estudio	# beneficiarios en el país			# beneficiarios en el exterior			Total	%
	H	M	T	H	M	T		
a. Administración y Economía	13	-	13	29	3	32	45	6,5
b. Agricultura y afines	111	12	123	29	2	31	154	22,3
c. Arquitectura y Bellas Artes	17	-	17	9	7	16	33	4,8
d. Ciencias Exactas y Naturales	31	2	33	41	3	44	77	11,1
e. Ciencias Sociales	8	4	12	14	6	20	32	4,6
f. Ciencias Jurídicas	9	1	10	3	1	4	14	2,0
g. Ciencias de la Educación	13	4	17	4	4	8	25	3,6
h. Ciencias de la Salud	97	23	120	29	10	39	159	23,0
i. Humanidades	2	-	2	12	3	15	17	2,5
j. Ingeniería y Afines	49	-	49	81	5	86	135	19,5
k. Otras áreas de estudio	1	-	1	-	-	-	1	0,1
<b>Total</b>	<b>351</b>	<b>46</b>	<b>397</b>	<b>251</b>	<b>44</b>	<b>295</b>	<b>692</b>	<b>100,0</b>

A P I C E

OFICINA DE ESTADISTICAS DEL CREDITO EDUCATIVO

Cuadro No. 2: Número de beneficiarios por campos de estudio y sexo CIECE.

Año que cubre los presentes datos: 1977.

Áreas de estudio	# beneficiarios en el país			# beneficiarios en el exterior			Total	%
	H	M	T	H	M	T		
a. Administración y Economía	21	-	21	33	9	42	63	6,5
b. Agricultura y afines	93	8	101	18	2	20	121	12,6
c. Arquitectura y Bellas Artes	18	-	18	14	5	19	37	3,8
d. Ciencias Exactas y Naturales	108	2	110	34	3	37	147	15,2
e. Ciencias Sociales	11	13	24	10	9	19	43	4,5
f. Ciencias Jurídicas	8	2	10	6	2	8	18	1,9
g. Ciencias de la Educación	33	52	85	14	8	22	107	11,1
h. Ciencias de la Salud	93	26	119	55	9	64	183	19,0
i. Humanidades	5	4	9	11	8	19	28	2,9
j. Ingeniería y Afines	87	4	91	121	4	125	216	22,4
k. Otras áreas de estudio	1	-	1	-	-	-	1	0,1
<b>Total</b>	<b>478</b>	<b>111</b>	<b>589</b>	<b>316</b>	<b>59</b>	<b>375</b>	<b>964</b>	<b>100,0</b>

A P I C E

OFICINA DE ESTADISTICAS DEL CREDITO EDUCATIVO

Cuadro No. 2: Número de beneficiarios por campos de estudio y sexo -IECE

Año que cubre los presentes datos: 1978.

Áreas de estudio	# beneficiarios en el país			# beneficiarios en el exterior			Total	%
	H	M	T	H	M	T		
a. Administración y Economía	27	12	39	60	11	71	110	8.5
b. Agricultura y afines	134	12	146	60	4	64	210	16.1
c. Arquitectura y Bellas Artes	21	4	25	18	1	19	44	3.4
d. Ciencias Exactas y Naturales	78	6	84	59	4	63	147	11.3
e. Ciencias Sociales	20	16	36	20	18	38	74	5.7
f. Ciencias Jurídicas	32	5	37	13	-	13	50	3.8
g. Ciencias de la Educación	50	34	84	14	11	25	109	8.4
h. Ciencias de la Salud	78	49	127	129	20	149	276	21.2
i. Humanidades	15	9	24	10	5	15	39	3.0
j. Ingeniería y Afines	118	7	125	93	4	97	222	17.1
k. Otras áreas de estudio	4	3	7	11	1	12	19	1.5
<b>Total</b>	<b>577</b>	<b>157</b>	<b>734</b>	<b>487</b>	<b>79</b>	<b>566</b>	<b>1300</b>	<b>100.0</b>

5. La migración rural-urbana y la condición social de las mujeres que asumen la jefatura del hogar

En términos generales, es definitivamente importante establecer algo respecto de la influencia de la migración sobre la familia campesina y sobre la mujer recién llegada a la urbe. Aunque, metodológicamente forma parte de un análisis que toma en cuenta el aspecto esencial de la incorporación en los sectores de la economía urbana, nuestra intención aquí es más bien la de identificar detalles que ilustran situaciones que marcan una "inferioridad" social de la mujer. En nuestro país no ha sido fácil estimar los fenómenos migratorios y menos aún se ha hecho un análisis del impacto de los mismos sobre determinados grupos sociales, verbigracia las familias que se movilizan con todos sus miembros, o la condición específica de las mujeres solas. Sabemos que en nuestro país migran más mujeres que hombres desde el campo hasta la ciudad, y que éste es un fenómeno que caracteriza lo que viene sucediendo en la actualidad con los movimientos de población. El INEC ya había señalado que desde el censo de 1962 se veían más mujeres que hombres en la migración (una relación de 100 para 90); y observando la encuesta de hogares urbanos de 1975, se percibe que alrededor de un 55% de ellas son migrantes, en relación a las residentes.

La mujer migrante ecuatoriana es preferentemente una mujer joven, pues es conocido que las mujeres jóvenes pueden conseguir trabajo más fácilmente que las de mayor edad. En un trabajo realizado por Fabio Solís y Susana Sáenz<sup>22</sup> se plantea que un 35% de las mujeres migrantes estaban entre los 19 y los 22 años de edad y, un dato impresionante, que un 68% de todas las migrantes, incluidas las mujeres de mayor edad, tenían entre 1 y 3 hijos. lo que sugiere que entre ellas están muchas en calidad de jefes de su hogar. EN lo demás, el estudio de Solís-Sáenz indica que el 60% eran solteras pero habían mujeres

viudas y, por supuesto, mujeres casadas. Además, como complemento importante, el estudio mencionado señala que un 28% de las mujeres migrantes más pobres sólo habían alcanzado los tres primeros años de instrucción primaria, habiendo también un significativo grupo de analfabetas.

El INEC opina que "a medida que se amplía el tiempo de residencia en la ciudad, este grupo (el menos instruído) empieza asentir la necesidad de incorporarse plenamente a las nuevas condiciones que la ciudad ofrece para poder desarrollar actividades más productivas y tratar de alfabetizarse..."<sup>23</sup>. Aquellas que han permanecido en la ciudad 10 años o más muestran siempre una mayor proporción de personas con educación media e incluso superior. En el caso de Quito, la población que llega tiene un nivel de instrucción promedio un poco más alto que la población nativa, razón por la cual pensamos que las personas que migran son las más capaces., envolviendo mujeres que vienen exclusivamente para estudiar la secundaria y luego la Universidad.

Hemos visto anteriormente cómo la gran mayoría de mujeres jóvenes caen en la estructura ocupacional en actividades que expresan mejor su condición de inferioridad social, tal como en el caso de los servicios generales, con predominio del sector de trabajo doméstico. Si tenemos que opinar sobre las causas, más allá de lo que ya hemos visto, cabría decir que es una de las características de la incorporación de la mujer migrante joven, que no encuentra fácilmente empleo. De hecho, la mujer recién migrada enfrenta serios problemas, no solamente en ello sino también en lo que respecta a su ubicación física (cuestión de la vivienda). Por ejemplo, el 54% de las mujeres encuestadas por Solís-Sáenz vivían en una o dos piezas, percibiéndose una tendencia al hacinamiento.<sup>24</sup>

Datos relevantes sobre las mujeres migrantes se pueden constatar en las siguientes cifras:<sup>25</sup>

DISTRIBUCION DE LA PEA FEMENINA MIGRANTE, POR GRUPOS OCUPACIONALES .

Profesionales y gerentes	14.1%
Empleadas de oficina	7.5%
Vendedoras	9.6%
Servicios personales	48.9%
Procesos de producción	15.3%

Un estudio hecho con boletas del censo de 1962 reveló que el 68% de las mujeres migrantes trabajaban como cocineras, lavanderas y niñeras, un 13.6% en manufacturas, habiendo una tendencia a que mejore esta ubicación ocupacional, pues según estudio de la Junta de Planificación, un 80% de las mujeres que aún no habían cumplido un año en la ciudad (caso de Quito) ya trabajaban como empleadas<sup>26</sup>. El dato sorprende y requeriría una confirmación puesto que sería un indicador de movilidad, que en otras investigaciones sobre áreas urbanas no ha podido ser comprobado.

Para poder examinar mejor la condición de las mujeres que han quedado sometidas a la jefatura de su hogar, cabe indicar que según el censo de 1974, de 1'279.200 mujeres mayores de 12 años y que no están clasificadas como solteras, el 21.1% (99.100 mujeres en las áreas urbanas y 171.200 en las rurales) declararon un estado civil de "unidas" El caso está en que una gran cantidad de ellas, alrededor de un 20% por lo menos, pasan a ser jefes de hogar<sup>27</sup>. Según Luzuriaga (cit), la mujer puede convertirse en jefe del hogar por viudez, divorcio, separación o migración, y en este último caso, cuando tiene hijos, enfrenta condiciones aún mas difíciles.

La situación que pretendemos destacar es la de las mujeres jefes de hogar en las áreas urbanas, donde adquiere características muy particulares. Nos basaremos para ello en los datos de la encuesta que pudimos dirigir sobre la constitución y elementos estructurales del "estrato popular urbano" en las ciudades de Guayaquil y Machala-Puerto Bolívar<sup>28</sup>, así como en algunas informaciones obtenidas de un estudio preparado por Susan Scrimshaw<sup>29</sup>. En el caso de las muestras de Guayaquil y Machala-Puerto Bolívar, las cifras indicaron un 13.9% y un 13.4% de hogares con jefatura femenina, respectivamente. Del mismo modo, examinando las características del estado civil, se ve un 50.9% de los varones aparece como casado, mientras que en las mujeres ese porcentaje se reduce a un 13.7%, casi igual al de la soltería femenina con jefatura de hogar, que fue interpretado como pudiendo deberse a una antigua convivencia (unión libre) o a la misma maternidad soltera. A su vez, un 60.1% de las mujeres, cifra bastante alta aparecieron como viudas o separadas, que sumado al 12.5% de solteras, nos indican altísimos porcentajes de jefatura femenina del hogar, en la ciudad de Guayaquil. Tal como se realizó la investigación, quedó confirmada la existencia de una familia incompleta significativa en Guayaquil y, al mismo tiempo, dos estructuras familiares: una tiene el 50.9% de los varones encabezando la familia, la otra, la femenina, que envuelve las categorías de soltera, conviviente, viuda o separada en alto grado.

Algunas de las cuestiones encontradas en la encuesta sobre el estrato popular urbano han sido confirmadas por un estudio de Susan Scrimshaw (cit): el proceso de formación de hogar es matriarcales está expresado en el hecho de que, de 100 uniones iniciales, la investigadora encontró que "una tercera parte de las primeras uniones había terminado cuando las mujeres fueron entrevistadas. Más de la mi-

tad de estas primeras uniones eran matrimonios , pero la mayoría (83%) de estas uniones formales terminaron en separación...Más de dos tercios de las mujeres separadas formaron segundas uniones,(de la cual ) un 23% terminó también en separación. Un 41% de las mujeres separadas de la segunda unión comenzó una tercera. El 43% de estas uniones se disolvió nuevamente..." Y así con otras uniones, teniendo como uno de los factores condicionantes el hecho de que una buena proporción de hombres habían generado otras uniones.

Volviendo a los datos de la encuesta en Guayaquil y en Machala-Puerto Bolívar, un 76% de los casos eran mujeres mayores de 35 años, aunque también habían más jóvenes. Dichas mujeres se ven obligadas al desempeño de una serie de actividades, especialmente en la categoría que se clasificó como "cuenta propia" y "trabajadoras independientes" (un 63% en Guayaquil). Un caso alarmante se encontró en Machala y Puerto Bolívar, pues allí casi un 20% de las jefes de hogar tenían entre 15 y 29 años de edad, teniendo como dato estadístico central el de que el 49% trabajaban en el sector de servicios y un 19.5% en el comercio de diverso tipo. Por ello habíamos comentado que no cabía duda de que la inserción femenina en el mercado de empleo se hace siempre en una condición inferior. Como elementos que acompañan esta condición social, en el caso de Guayaquil, por ejemplo, un 31.1% de las mujeres encuestadas entraron al mercado de empleo antes de haber cumplido los 15 años de edad. Respecto de los niveles de instrucción, en Guayaquil el 25% no tenía ninguna instrucción-2años de primaria, siendo más alto el porcentaje de Machala-Puerto Bolívar (40%). En dichas condiciones, queda absolutamente definida una situación en la cual los ingresos que han podido obtener son muy bajos: en la ciudad de Guayaquil un 37.5% de las mujeres percibían menos de 400 sucres mensuales (en 1971); en Machala-Pto Bolívar, un 50% percibían menos de 600 sucres mensuales, cuando el ingreso promedio llegaba a 1.200 sucres.

Cabe hacer aquí breves comentarios sobre la migración femenina: creemos que esta se produce, especialmente bajo dos formas características: o la mujer se traslada porque su esposo o jefe del hogar migra, arrastrando así a sus familiares; o se traslada sola, desligándose de su familia de origen. Como, en general, una gran cantidad de trabajos de investigación han demostrado que hay un predominio de migración de mujeres jóvenes y solteras,<sup>30</sup> cabe pensar que ellas se transforman en una masa suficientemente amplia de fuerza laboral que puede ofrecerse en el mercado laboral, pero que, para que eso suceda estructuralmente tiene que entenderse que ninguna de ellas posee perspectivas claras en la zona rural y debe suponerse, con razón, que el rol económico global de la familia campesina ha entrado en una crisis definitiva. Lo que nos interesaría destacar a nosotros es que la mujer migrante se halla capacitada de modo específico para cierto tipo de labores relativas a su condición de miembro en la economía familiar campesina. El ingreso al servicio doméstico en las áreas urbanas le permite desarrollar una actividad muy parecida o similar a la que practicaba en el seno de la familia campesina pequeño productora. Así, se convierte más fácilmente en "ama de casa" de familias de ingresos más altos (clase media o gente rica), repitiendo allí el mismo papel subordinado que jugaba en el hogar paterno o marital, de acuerdo a pautas de intercambio marcadas por el sello de la dependencia personal y una relación de trabajo que en muchos casos no es una relación contractual.

Por otro lado, las mujeres recién migradas son las que caren inevitablemente en la definición de mujeres "pobres". En general, están en esta categoría, además de las trabajadoras del servicio doméstico, todas aquellas que hacen trabajos familiares sin remuneración, las trabajadoras por cuenta propia, las mujeres que mantienen determinados vínculos con el agro circundante, verbigracia en actividades agrícolas, cuidado de animales, ocupaciones afines; las artesanas, las trabajadoras manuales y las jornaleras de la construcción.

## 6. La mujer y el Bienestar Social

### Las Instituciones de Bienestar.<sup>31</sup>

En nuestro país comienzan a encararse nuevas formas de percepción de la problemática social, a partir de 1925, luego de la llamada Revolución Juliana, en el sentido de estimular la acción estatal en servicios y protección de la sociedad. Como consecuencia de ese movimiento se crean en el Ecuador el (entonces) Ministerio de Previsión Social y Trabajo, además de un cuerpo de leyes sociales y laborales. En 1926 se establece por primera vez el servicio de Asistencia Pública, planteándose el derecho de la asistencia gratuita por parte del Estado a toda persona desprotegida entre la que se incluyó la asistencia de madres y niños desamparados. La gran mayoría de las reformas no lograron penetrar el cuerpo social profundamente. Muchos de los enunciados de protección han quedado en el papel hasta hoy. Sin embargo, el gobierno del General Alberto Enríquez hizo algo nuevo al expedir leyes de protección de los menores e instalar algunos establecimientos para la prevención y cura del abandono y la delincuencia infantil y juvenil, sea masculina o femenina. Como hito importante debe mencionarse que en Octubre de 1936 se expidió la ley orgánica de Hogares de Protección, que obviamente estaban destinados a favorecer tanto a los niños como a sus madres. Se organizaron entonces cuatro sistemas de hogares: a) constituido por casas-cuna, orfanatos, hogares escuela para varones y mujeres, colonias agrícolas e industriales; b) escuelas maternales; c) establecimientos de carácter reeducativo como casas de menores y Escuelas de Trabajo; y d) colonias de altura y las marítimas. Posteriormente, en 1938, fue expedido el primer Código de Menores en el cual se establece que la asistencia o protección a los menores se la dará preferentemente a familias de obreros, a gente desvalida, huérfanos y en general a los material y moralmente abandonados. Para el efecto se

instituyeron el Consejo Nacional de Menores, La Dirección Nacional de Hogares y los Tribunales de Menores. También se puso en vigencia la ley de control de las instituciones privadas, que permitió la ingerencia de los organismos oficiales en los servicios particulares. En gran medida, estas leyes no llegaron a tener una aplicación efectiva en el país, razón por la cual los beneficios relativos al sexo femenino derivados de las mismas han quedado como siempre postergados, entre otras razones porque han sido omitidas o porque no hubo la suficiente capacidad para dar una cobertura suficiente. Las condiciones se han ido modificando paulatinamente hasta que, en la actualidad, en los niveles de planificación se concibe la política de protección social como un conjunto interrelacionado de medidas que puedan incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de las grandes mayorías.

Tomando como base una tipología utilizada por la Junta de Planificación (CONADE),<sup>32</sup> se puede clasificar a las instituciones de bienestar social como sigue: entidades de asistencia y protección,  
entidades de rehabilitación,  
entidades de promoción.

Las instituciones del Estado han organizado su acción en los niveles de asesoría, protección física y mental, protección legal. En el primer nivel está el Consejo Nacional de Menores, como órgano consultivo del Ministerio de Bienestar Social; en el segundo nivel, el Patronato del Niño, actualmente transformado en Instituto del Niño y la Familia (es decir, ampliado el sentido de la intervención, con la inclusión de un componente que lógicamente se referirá a la mujer) y la Dirección Nacional de Protección de Menores; en el tercer nivel, el servicio de tipo judicial.

La Dirección Nacional de Protección y Rehabilitación de Menores proporciona servicios médico-dentales, servicio social, salud mental y asis-

tencia pedagógica y regenta en la actualidad 44 instituciones de protección y rehabilitación en todo el país, distribuídas del siguiente modo:

- 17 casas-cuna: 1700 niños promedio, de tres a cuatro meses de edad;
- 6 guarderías: 600 niños promedio, de tres a seis meses de edad;
- 5 casas maternales: 500, de cuatro a seis años;
- 7 hogares infantiles: 1050, de seis a doce años;
- 4 hogares juveniles: 400 adolescentes, de doce a dieciocho años;
- 2 orfelinatos: 200, de 0-6 años;
- 1 colonia de recuperación física: 150, de seis a doce;
- 2 escuelas de educación especial: 140 niños.

Esto da un total de 4.740 niños, de ambos sexos, que pueden ser atendidos en dichas instituciones. En este caso, es prácticamente irrelevante el establecimiento de porcentajes de niñas atendidas, pues en estos casos, varía constantemente el sexo en función de los problemas que aparecen en las familias que acuden en busca de ayuda.

Las instituciones de rehabilitación son:

- 3 hogares de tránsito: 150 niños;
- 13 centros de observación: 10;
- 4 escuelas de trabajo: 400;
- 1 centro materno-infantil: 130.

LO cual nos da un total de 21 centros y una atención de 1490 cupos. Sumando los dos tipos de instituciones tenemos 65 de protección, a cargo de la Dirección mencionada, con un promedio de 6.230 menores atendidos. Puede sumarse a este esfuerzo la acción del Patronato Nacional del Niño, que con sus filiales provinciales atiende aproximadamente a una población de 10.000 niños en forma permanente y unos 5.000 en forma ocasional, mediante ayuda económica y construcción de infraestructura para educación especial, rehabilitación física, atención psicológica y atención médica

y hospitalización. En lo que respecta a las instituciones privadas, existen en el país unas 150 de diverso tipo, que prestan servicios generalmente de modo no permanente. Se ha estimado que estas instituciones estarían atendiendo a unos 60.000 niños de ambos sexos en forma simultánea pero no permanente, teniendo una capacidad para atender a 180.000 anualmente.

Los servicios institucionales materno-infantiles: la salud de la mujer.

La salud del niño y la madre ha estado bajo responsabilidad del Estado, a través de múltiples instituciones, así como del sector privado. El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (actualmente dividido en dos Ministerios) tuvo a su cargo hasta 1967, cuando nació el Ministerio de Salud Pública, todos los programas de prevención, curación y rehabilitación. Puede decirse que en el ámbito de la prevención se afrontó en alguna medida acciones básicas de saneamiento e higiene, así como campañas de inmunización comandadas por la Dirección General de Salud con sede en la ciudad de Guayaquil y ejecutadas por las jefaturas provinciales de Sanidad. Las acciones de curación se llevaron a cabo en los hospitales de las Juntas de Asistencia Social, que mantuvieron coordinación con el ministerio de Trabajo y Bienestar Social, pero que disponían de la facultad para formular y ejecutar políticas de prestación de servicios de salud. El Ministerio de Bienestar Social ha dispuesto de diversas unidades de protección y rehabilitación integradas por el tipo de instituciones antes mencionadas.

El desarrollo de las actividades referidas se cumplió por medio de esta estructura, sumándose a ella los servicios pediátricos y de atención a la madre privados. En 1967 nació el Ministerio de Salud. Durante sus cinco primeros años de vida, hasta 1971, solamente pudo llevar a cabo acciones relacionadas con la prevención y control de enfermedades transmisibles y fomento de la salud, a través de 40 centros de salud en el área

urbana y apenas con un 3% del total de camas hospitalarias existentes en el país. El Ministerio fue reestructurado en 1972, creándose la Dirección General de Salud, con tres Direcciones nacionales y sus correspondientes divisiones técnicas, entre las que se ubicó la División Nacional de Fomento para la Salud, que de acuerdo al Plan de Desarrollo es responsable de regionalizar los servicios, promover la organización y funcionamiento de comités para evaluar la mortalidad infantil, con el fin de estudiar soluciones para disminuirla, así como también promover la organización de comités para investigar el aborto, y además, participar en estudios de legislación para proteger al niño y a la madre.

La reestructuración del Ministerio de Salud y la creación de la División de Fomento para la Salud permitió por primera vez la programación de acciones de salud materno-infantil con carácter nacional. Ello permitió, sin lugar a dudas, un mejoramiento de la eficiencia de los servicios, lo que se expresó en un aumento de la cobertura, mayor coordinación de las actividades y discreta disminución de algunos indicadores de daños. Sin embargo, al caer los programas en manos de una unidad que estuvo dedicada en el pasado a la planificación familiar, con una estructura técnico administrativa acorde con esas funciones, los esfuerzos se concentraron en el área materna. En efecto, cabe recordar aquí que la División de Fomento nació del anterior Departamento de Medicina Rural y Dinámica Poblacional, financiado por el USAID como dependencia de la Dirección Nacional de Salud, con sede en Guayaquil, cuyo objetivo fundamental consistía en llevar a cabo programas de planificación familiar.

El mayor empeño de la División de Fomento para la Salud se explicita en el cumplimiento de las metas programadas. Veamos los logros: en el subprograma de atención a la madre, un 82% de la meta programada en control pre-natal, un 59% en control posparto, un 63% en regulación de la fecundidad, un 32% en control del cáncer cérvico-uterino y un 45% en

complementos alimenticios a madres gestantes.<sup>33</sup> Existen diferencias de cumplimiento entre los componentes materno e infantil, en beneficio del primero, debido entre otros factores a la política de la División y al presupuesto asignado. En 1978, ese presupuesto fue de 23'096.000 sucres para el programa de nutrición y 1'611.000 sucres para el programa de bienestar familiar (estos rubros no incluyen gastos de personal), sumándose a este presupuesto 6'819.925 sucres de aporte del Fondo de Población de Naciones Unidas, UNPFA, que estuvo dirigido básicamente a actividades en el área materna.

Desde otro ángulo, el presupuesto del Ministerio de Salud para el año 1978 alcanzó a 1.387 millones de sucres, de lo cual se asignó 36.2 millones para el programa nacional de atención materno-infantil, bienestar familiar y nutrición para la población en riesgo. Tomando en cuenta la población de gestantes y niños hasta los 14 años, el Ministerio dispuso en ese año de 13'060.425 sucres para la atención de 3'458.000 habitantes!, es decir, dispuso de la suma de 3.8 sucres per cápita, sin contar con las asignaciones indirectas en las unidades operativas. Para la implementación de nutrición complementaria a madres gestantes y niños desnutridos se llegó a la cantidad de 24.7 sucres per cápita al año.

Creemos que, en las condiciones del proceso ecuatoriano de urbanización que ya se ha comentado, se están produciendo variados efectos sobre la situación de salud familiar en la mujer y los niños. Normalmente, pensamos que las mujeres embarazadas, de parto o de etapa de lactancia están entre las más afectadas por las condiciones de salud predominantes en el país. La mortalidad materna sigue siendo alta, teniéndose como factores de riesgo la alta paridez, la frecuencia excesiva de embarazos, la pérdida de fetos y la desnutrición, así como los nacimientos de más alto riesgo entre mujeres menores de 20 años y mayores de 34, pese a que el

programa de Salud Familiar (Dirección de Salud Familiar) se involucra en atención a las madres desde la época del embarazo, en combinación con los suplementos alimentarios a madres gestantes, lactantes y también a niños menores de cinco años con problemas de desnutrición, además de tratamiento y detección del cáncer cérvico-uterino. Los programas de complementación alimentaria a que hacemos referencia, denominados de leche-avena, se componen de un 70% de avena, 15% de leche entera y un 15% de harina de soya. La ración es de 4 kg por madre por mes (y 3 kg por niño por mes). Esta mezcla proporciona 383 calorías por cada 100 gramos del complemento más un 20% de proteínas. Desgraciadamente, el número de beneficiarios en el programa es escaso: 120 000, de los cuales el 70% son niños y el 30% madres.

Veamos algunas cifras que muestren aspectos de esta problemática:

TENDENCIAS DE LA MORTALIDAD MATERNA: 1965-1975.<sup>34</sup>

(por mil nacidos vivos)

1965	2.57	1971	2.03
1966	2.47	1972	2.00
1967	2.59	1973	1.93
1968	2.39	1974	2.04
1969	2.33	1975	1.99
1970	2.30		

Si examinamos las causas de la mortalidad materna más representativas, en los años 1971 y 1975, comparativamente, tenemos lo que sigue:

.Complicaciones del embarazo, parto y puerperio.....	<u>1971</u> 59.8	<u>1975</u> 48.0
. Hemorragias del embarazo y del parto.....	15.2	16.0

. Toxemias del embarazo y del puerperio.....	12.9	15.8
. Sepsia del parto y del puerperio.....	7.9	12.0
. Otros abortos y los no especificados.....	4.2	8.2

Aunque en general se percibe una disminución de la mortalidad materna en el rubro más alto, existen aumentos de la misma , especialmente en toxemias, sepsia y abortos.

Un desglose del problema de aborto, por provincias, nos ofrece el siguiente panorama:<sup>35</sup>

	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
Carchi	215	241	233
Imbabura	452	514	531
Pichincha	3.555	4.200	4.298
Cotopaxi	199	213	197
Tungurahua	645	769	751
Bolívar	100	94	133
Chimborazo	274	328	369
Cañar	208	202	184
Azuay	463	553	506
Lója	280	326	304
Esmeraldas	246	324	427
Manabí	1.396	1.382	1.330
Los Ríos	621	673	795
Guayas	5.613	5.553	5.966
El Oro	605	578	581
Napo	89	81	64
Pastaza	65	35	50

Morona Santiago	60	67	110
Zamora Chinchipe	28	23	25
Galápagos	7	6	20

Obviamente, las cifras más representativas corresponden a las provincias de Guayas, Pichincha y Manabí, en las cuales se han producido aumentos de abortos en los años señalados, manteniéndose en un nivel medio las provincias de Imbabura, Tungurahua, Azuay y El Oro, en relación al total de números absolutos.

Cabría añadir lo siguiente: a partir de la población censada y corregida en 1974 (estimada al 30 de Junio), el Centro de Análisis Demográfico, CAD, del INEC, presenta tres hipótesis de proyecciones de la población, cada una de las cuales corresponde a un supuesto acerca de la evolución de la fecundidad en el país. Una considera que la fecundidad permanecerá constante en el periodo 1974-1999; otra, supone un descenso de la misma como resultado de un mejoramiento en el nivel de instrucción, de una mayor urbanización y una más alta participación en el trabajo; la tercera hipótesis implicaría una fecundidad que decrece a un ritmo mayor (el doble) que el anterior. En general, examinando las proyecciones de población se estimaría un descenso de la tasa bruta de reproducción desde 3.17 hijas por mujer, en 1977, hasta 2.75 en el período 1995-99.<sup>36</sup>

Como corolario, cabe tener presente que el Ministerio de Salud cuenta con los siguientes recursos médicos para atender los programas de bienestar:

médicos	4.664	6.17 por mil	<sup>37</sup>
odontólogos	1.368	1.81	"
<u>enfermeras</u>	1.224	1.26	"
<u>aux.enfermería</u>	7.660	10.14	"
<u>obstetricas</u>	308	0.41	"
otros	413	0.55	"

Hemos subrayado tres niveles de profesionales en que, como es obvio, participa directamente la mujer como recurso humano de la salud. Se ve con claridad el incremento de enfermeras y auxiliares en actividades de enfermería. En efecto, las tasas de crecimiento de enfermeras en el país, presenta las siguientes cifras, de 1973 a 1978:

1973	1 .17
1974	1.20
1975	1.52
1976	1.68
1977	1.93
1978	2.13

En lo que se refiere a los programas de planificación familiar, el Ministerio de Salud centraliza estas actividades a través de la Dirección de Salud Familiar, que se coordina con el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Agricultura, la Asociación Pro Familia Ecuatoriana (APROFE), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y las Asociaciones Médicas. En la práctica, son el Ministerio de Salud y APROFE las organizaciones que más usuarias tuvieron:

<u>1970</u>		<u>1978</u>
Ministerio de Salud:	2.228 usuarias	28.680 usuarias
aprofe	5.771 "	11.284 "

Estas son cifras por año, con los métodos conocidos: dispositivos intra uterinos, gestágenos orales y otros métodos. Un desglose de los mismos puede verse en el cuadro de usuarias que se presenta a continuación. Allí puede confirmarse que el uso de los DIU sobrepujan al de los métodos de contracepción oral, razón por la cual creemos que pone a la mujer que los utiliza en mayor peligro, dadas las vinculaciones que puede tener con la gestación del cáncer.

En lo que atañe a los programas de seguridad social, que se suponen importantes para el establecimiento de bases firmes para el bienestar, de las 21 Bases Programáticas, el punto 8 propugna el desarrollo y la promoción del campesinado y el punto 10 se propone la extensión de la seguridad social y especialmente de los servicios de salud. En nuestro país, desde Setiembre de 1968 (Decreto 1212) se dió inicio al Seguro Social Campesino, con la incorporación de cuatro comunidades organizadas jurídicamente en Comunas, con un total de 611 familias y 2.523 personas. En 1974 se crea el Departamento del Seguro Campesino y hasta 1977 se logra proteger a 13.225 familias (70.495 personas) en 59 dispensarios. Hasta Junio de 1979 se han incorporado al sistema 160 organizaciones (15.486 familias) con 81.650 personas en 67 dispensarios.<sup>38</sup>

Cabe señalar que la introducción de los programas del seguro social campesino ha revelado las condiciones de salud muy precarias en que se encuentra toda la población campesina atendida, una parte de la cual la constituyen las mujeres. Si se examinan las causas más importantes de morbilidad general en 1978 y 1979, se ve que las más altas tasas por mil habitantes están con las enfermedades infecciosas y parasitarias (83.8% y 78.1%), la gripe (65.4% y 63.6%), las enteritis y diarreicas (53.6% y 62.9%), las respiratorias agudas (50.6% y 53.5%), bronquitis, enfisema y asma (40.2% y 43.3%), génito-urinarias (30.4% y 37.9%). Algunas de estas cifras revelan, por supuesto, la morbilidad que afecta a los niños, pero indudablemente también a las mujeres. Sin embargo, para el grupo etario de menores de 1 año de edad se tuvo un 9.1% de la morbilidad general en 1978 y un 8.1% en 1979 (la disminución del 1% se debe al reforzamiento de los programas de alimentación complementaria y educación nutricional para las madres).

El Seguro Social Campesino destina, en la proforma presupuestaria de

1980 un total de 20'175.600 sucres en prestaciones de salud-medicinas, materiales de curación, exámenes, consulta externa y hospitalización, además de las canastillas maternas, subsidios por invalidez y auxilios por funerales. Todo esto sobre un total de 69'500.000 sucres, es decir, un 29% del total.<sup>39</sup>

Entre los objetivos del Programa para 1980 se mencionan:

a) extender la cobertura a 23.500 familias del área rural, lo que abarcaría a 124.000 personas al finalizar 1980 (el universo total sería de 23.576 familias, con 124.303 personas), implementar 24 nuevos dispensarios, reducir a 4% la tasa de mortalidad general y a 33.0 la de mortalidad infantil. Hasta fines de 1980 se estima atender a 4.647 gestantes, 3.853 partos, 793 abortos, 25.841 madres con hijos de 0-12 años.

Entre los programas previstos, que pueden tener importancia para el sexo femenino estarían:

- a) capacitación para auxiliares de enfermería, en el sistema del seguro social campesino;
- b) afiliación legal de comunas campesinas en las que la mujer juega un papel fundamental en la economía familiar;
- c) promoción con líderes, para organización de la comunidad en atención médica (educación para la salud) y clubes de madres;
- d) alimentación complementaria (para madres y niños), especialmente madres gestantes y lactantes ;
- e) servicios gineco-obstétricos (partos, puerperio, abortos, planificación familiar) y nutrición.

Por lo que respecta a la población cotizante, al 31 de Diciembre de 1978, en el IESS un 76.3% corresponde a hombres y un 23.7% a mujeres.

Comentarios sobre legislación en beneficio de la mujer.

En la actual legislación ecuatoriana se incluyen, en general, los principios de la igualdad de derechos para todos los ciudadanos, sean hombres o mujeres, declarándose punible cualquier discriminación a la dignidad humana por motivos de clase, sexo, raza u otra razón. Antes de la expedición de la nueva Constitución Política del país, el Decreto Supremo 1482 (Registro Oficial n°355, de Junio de 1977) modificó el Código Civil y el de Procedimiento Civil, otorgando plena capacidad jurídica a la mujer casada para contratar y comparecer por sí sola en oficios públicos. Ya en 1971, a partir de reformas hechas al Código Civil, la mujer adulta de 18 años de edad ya podía dedicarse libremente a cualquier actividad sin tutela paternal o marital e inclusive litigar y comparecer en juicios.

Existen, en efecto, prescripciones legales bastante avanzadas en la legislación nacional. Sin embargo, el problema central radica en la inevitable distancia que se establece entre el marco general de las prescripciones, logradas a través de la acción de juristas preocupados por la igualdad, y la realidad misma, en la cual no se encuentra una práctica reconocida de la Ley. Pueden citarse varios ejemplos de esta situación: respecto de las condiciones de trabajo, el artículo 78 del Código del Trabajo plantea el principio de la igualdad de remuneración para el mismo tipo de trabajo ejecutado, sin distinción de sexo, raza, nacionalidad o religión. Acompañan a esta disposición, los aspectos relativos a la protección de la mujer embarazada y la prohibición de determinado tipo de trabajos: el artículo 153, por ejemplo, prohíbe el trabajo dentro de las dos semanas anteriores y las seis posteriores al parto, justificándose la falta a la actividad productiva mediante certificado médico de un facultativo del Seguro Social u otro profesional. El artículo 154, en cambio, establece que no podrá darse por termina-

do un contrato de trabajo debido al estado de embarazo de una mujer trabajadora, de modo que el empleador no pueda reemplazarla dentro del periodo de ocho semanas mencionado antes. La mujer tiene derecho a percibir su salario completo, salvo lo que se dispone en la Ley del Seguro Social. El artículo 155 amplía lo anterior, estableciendo la imposibilidad de terminar un contrato de trabajo por ausencia de la mujer trabajadora que se hubiere enfermado a consecuencia del embarazo o el parto, por un periodo de hasta un año de incapacidad física.

Estos preceptos legales son avanzados, pero de muy difícil puesta en práctica. Algunos trabajos de investigación realizados en América Latina sobre la incorporación de la mujer en la actividad económica<sup>40</sup> han hecho notar que ciertas disposiciones legales que buscan dar garantías a las mujeres (entre las que se pueden contar los permisos de maternidad y la obligación de las empresas de establecer guarderías infantiles) se vuelven muchas veces en los países capitalistas en contra de éstas, ya que las empresas se resisten objetivamente a contratar mujeres aduciendo el mayor costo de la mano de obra femenina. La legislación ecuatoriana contempla, en el artículo 156 del Código de Trabajo, la obligación de los empresarios, en unidades con 50 o más trabajadores a establecer un servicio anexo de guardería infantil para la atención de los hijos, suministrando gratuitamente atención en locales, implementos y alimentación para los niños de las trabajadoras que estén en época de lactancia. Sin embargo, es una disposición que no se cumple ya que nadie contrata mujeres en mayor cantidad debido precisamente al deseo de no cargar con el costo de esas obligaciones. Así, nos parece que existe una contradicción entre el rol de la mujer como trabajadora y su rol de madre, en cuanto se refiere también a la calidad de la atención que pueden recibir sus hijos socialmente hablando. Es que, por otro lado, la participación de la mujer en la estructura ocupacional exige inevitablemente una readecuación de su tiempo, que de-

sencadena cambios y reacciones en el desempeño de otras funciones ubicadas en el seno de la familia y, muchas veces, las dificultades creadas en el trabajo puede obligar a la mujer a retirarse de la actividad económica, para poder atender mejor a sus hijos, a condición de que la familia tenga un mínimo de estabilidad económica.

Esta presión de la realidad ha obligado a que, muy a pesar de lo establecido en los Códigos, las reglamentaciones particulares que rigen en los diferentes sectores de la actividad (público, privado, artesanal, servicio doméstico, etc.) sean las que se impongan. Por ejemplo, para el caso de parto, lo usual es una licencia sin sueldo, y las trabajadoras deben dejar un reemplazo desde el primer día de ausencia. Para las maestras, la licencia es de cuatro semanas, para las empleadas públicas es de seis semanas, pero en ningún caso se cumple lo estipulado por el Código del Trabajo, es decir, ocho semanas. El caso más dramático es el de las empleadas domésticas, ya que no perciben ningún beneficio por situación de maternidad.

En lo que se refiere a la responsabilidad frente a los hijos, el Código de Menores ha establecido que la mujer, sea casada o soltera tiene las mismas obligaciones que el marido y si goza de capacidad económica, debe responder por el cuidado y la educación de los hijos. Es un planteo para la igualdad, tal como en los casos anteriores. Sin embargo, en la realidad se comprueba una actitud parcializada de los jueces en los juicios de alimentos. Las pensiones para alimentos tienen limitaciones expresas: van desde una máxima de un 40% del sueldo del padre hasta una mínima de un 10%. Pero en el Ecuador es muy corriente que durante la duración del juicio de alimentos el padre no aporte al Seguro Social para "ilegalizar" su trabajo y no cumplir con las obligaciones y responsabilidades ante los hijos.

Un estudio de la Dra. Remolereux, publicado en 1975<sup>41</sup> referíase detalladamente a la condición de la mujer en la ley sobre la familia, destacando, por ejemplo, la obligación de la mujer de seguir al hombre donde él desee establecer residencia, pues se le considera como jefe de la sociedad conyugal, que administra libremente los bienes sociales de los cuales es dueño, produciéndose incluso que la mujer tenga que responder por deudas del marido con sus propios bienes. Sin embargo, la nueva Constitución ha establecido en su artículo 25 que la unión estable y monogámica de un hombre y una mujer que formen un hogar (en un lapso y circunstancias que señale la ley) dará lugar a una sociedad de bienes, sujeta a las regulaciones de la sociedad conyugal. La nueva Constitución, aprobada en el Referéndum de Enero de 1978 establece importantes diferencias con las anteriores, sobre todo en cuanto se refiere a la familia, sociedad conyugal e hijos naturales, que podrían tender a modificar en determinado grado las condiciones mencionadas anteriormente.

En lo que se refiere a los derechos políticos, la Constitución establece una completa capacidad legal de la mujer para ejercer sus derechos políticos. Sin embargo, es obvio que determinados factores de carácter estructural afectan sensiblemente esta posibilidad de participación, verbigracia la condición de analfabetismo de una gran mayoría de mujeres, sobre todo en las áreas rurales.

Datos adicionales que pudimos obtener.

Hemos querido presentar aquí algunos datos que contribuyen a ampliar las referencias sobre el bienestar y la condición social de las mujeres de nuestro país. De alguna manera podrán auxiliar en la comprensión del problema que nos ocupa.

1. Intentamos averiguar cifras de mujeres detenidas en cárceles públicas y las causas de esas detenciones. Pudimos sintetizar lo que sigue: para las tres principales ciudades del Ecuador, Quito, Guayaquil y Cuenca: 1975, 1976 y 1978, 1979, sumadas.

<u>Delitos principales</u>	<u>Quito</u>	<u>Guayaquil</u>	<u>Cuenca</u> <sup>42</sup>
contra personas	89	70	31
a la propiedad	235	75	26
tráfico de drogas	94	198	3
sexuales	25	3	1
contra la fé pública	24	16	3
prostitución	17	1	9

Las detenciones por prostitución están catalogadas dentro de los delitos "no identificados" y se las considera solamente como contraventoras, por lo cual tienen un máximo de 15 días de prisión y no son sometidas a juicio por parte del Estado. Una revisión de estas cifras produce la impresión de que se están agravando las

condiciones delictivas de las mujeres en la ciudad capital, excepto en el caso de tráfico de drogas, como se puede constatar. Llama la atención la diferencia existente en los delitos contra la propiedad entre Quito y Guayaquil, lo que sugiere la necesidad de establecer medidas preventivas o programas de rehabilitación.

2. Datos de un Seminario Nacional sobre el alcoholismo, indican que de 572 pacientes encontrados en los hospitales psiquiátricos del país, en 1976-77, un 73.8% correspondían al sexo masculino y un 26.2% al sexo femenino. Igualmente, del total, un 43.3% pertenecen a personas con instrucción primaria<sup>43</sup>. Otro trabajo plantea que cuando en una familia existe un miembro alcohólico, la salud mental de todos sus miembros se ve afectada profundamente, en especial el caos económico provoca desarmonía permanente. Y comenta que al parecer "la reacción de la mujer latinoamericana frente al alcoholismo parece no ser la misma (que en las culturas anglosajonas)... los bebedores problema parecen ser mejor tolerados por sus esposas y parientes en comparación con otras partes del mundo...(lo cual puede hacer suponer) que existe en aquella una configuración psicológica especial..."<sup>44</sup>.

3. Finalmente, quizás valga la pena comentar que el panorama de la promoción que se realiza en los canales de televisión sobre la mujer, es bastante desolador. Algunas entrevistas directas en los dos canales más importantes, 8 y 4, puede resumirse

así: el canal 8 mantiene el programa "La Mujer y el Hogar", que, según su autora, Sra. Evangelina de Chauvín, está concebido para dar una promoción "total" a la mujer. Pero la verdad es que este se concentra en conocimientos de culinaria, repostería, puericultura y muy poco en contenidos de carácter cultural que desborden el ámbito de lo mencionado. Sería realmente interesante si es que se lograra ampliar ese contenido dándole una dimensión realmente participativa de la mujer en la vida política del país, tal como se iniciara con las charlas sobre las Constituciones del Ecuador, proyectadas por la autora.

El canal 4 ha mantenido: desde Octubre de 1975 a Febrero de 1976 el programa "Contigo amiga" y desde Marzo de 1976 hasta Diciembre de 1978 el programa "Tardes del Hogar". Los contenidos de esos programas se resumen así: entrevistas culturales, decoración, cocina, primeros auxilios, modas, cosmetología, comentarios de libros. Según Patricia Avila, encargada de la publicidad del canal el principal problema que se enfrenta al tratar de promocionar programas femeninos es la presión de lo comercial, pues son muy pocas las firmas que se interesan en dar dinero para ellos, a pesar de que la audiencia femenina se supone importante cuantitativamente. En realidad prefieren promocionar las telenovelas.

Detalles ilustrativos sobre la condición social de la mujer.

Un pequeño sondeo antropológico trajo como consecuencia algunas informaciones muy interesantes. Escogimos casos tipológicos de mujeres de los sectores populares, con una condición de pobreza para ver cómo se desenvolvía su vida. Hemos registrado, con su propio lenguaje, la percepción que poseen de sí mismas y de sus relaciones sociales. Veamos:

Biografía n°1 : Emilia, empleada doméstica:

"Nosotras (se refiere a ella y su hermana menor) no tuvimos infancia, ni juventud, ni nada, porque antes de tener edad de razón ya estábamos fregando pisos, cocinando, lavando, trabajando de sol a sol. A mi hermana y a mí nos tenían como regaladas en una casa. Me llevaron primero a mí y después a ella. Yo tenía siete años. Antes, vivíamos en Tababuela y mi papá trabajaba como mayordomo, pero oímos unas conversaciones: el patrón Juan le tenía afición a las negritas y había ofrecido una vaca por nosotros. No sé si la llegaría a dar o no. De chicas, los patrones nos trataban más o menos bien, de grandes ya no nos daban ni ropa y nos pagaban un mensual bastante bajo... Como una muchacha tiene sus ilusiones de adornarse y lo que nos daban no nos alcanzaba, aprendimos a hacer pan, biscochuelos, esas cosas, y las vendíamos. Para eso, teníamos que levantarnos a la madrugada. Enfundábamos esas cosas y así enfundadas las vendíamos. Estábamos como encarceladas, nos encerraban cada día más y no podíamos salir a la calle. Los domingos era el entretenimiento de la ventana: una hora de salir a ver lo que pasaba la gente! Un buen día una señora nos dijo: "vean chicas, ya no es tiempo de esclavos, esos tiempos se acabaron", así nos pusimos a pensar que esa era la verdad y ella misma nos ayudó, nos dió luces para salir. Un buen día mi hermana Miche salió y al otro día salí yo.

Después ya me casé. Por lo menos los primeros meses pasamos bien, después ya sufrimos necesidades, hambre. Mi suegra me decía que no me desespere, que en los primeros meses de matrimonio siempre viene el hambre y la ruina. Pero no, hasta lo actual sufro. La vida es así: unos tienen mucho, otros tienen poco, otros no tenemos nada. Es una vida muy desigual..."

Biografía nº2: Sara, vendedora ambulante:

"No había cumplido aún seis años y una señora me trajo de Lataungu a Quito, robándome de la tercena de mi mamá. Desde esa edad soy criada aquí. Primero fui empleada, después mi marido me sacó a vivir aparte, pero tuvimos bastantes desigualdades y ahora soy separada, con cinco hijos. El no me pasa nada, porque se hizo de otra mujer. Cuando estábamos casados, me pegaba delante de gente ajena, bebía mucho. Fiaba para una botella de trago y cuando yo le daba unas ayoras (sucres) para el pasaje, no se iba a trabajar y no había qué comer en la casa. Si yo no veo por los niños ellos se mueren de hambre. El era un vago, muy poca cosa, quería que yo ponga todo, que haga todo.

Ahora salgo a diario, llueva o no llueva, cargando el mote, la fritada. Si Dios ayuda se vende, si no, se regresa con el mote enterito, es una desgracia. Y nos persiguen los policías, nos hacen pagar multa, nos tienen todo el día paradas. Nosotras trabajamos porque necesitamos, algunas tienen más hijos y sufren más. Con esto hemos vivido y criado a nuestros hijos. Andamos bastante porque no nos dan permiso para vender. Está difícil la vida para una mujer, no? Porque nadie se preocupa, los hombres no se preocupan de nada. Dios ha de saber por qué estas desgracias... cuando a uno le ven pobre, ni la familia se acuerda".

Biografía n°3: María, lavandera (Barrio La Chilena).

"Yo soy nacida en Alausí y no me dieron la letra mis padres. En ese tiempo ni había escuelas, creo. Nos quedábamos a ayudarle a mi mamá, así aprendimos a lavar, a cocinar, a servir en todo. Los varones no lavan ni cocinan, nosotras les damos haciendo todo a los hermanos, al marido, a los hijos. Ahora ya no tengo esposo, él se fue a la Costa y no le veo años. Qué le pasaría?: él era bueno. Antes teníamos un saloncito, pero se casaron mis hijas y ya no tuve quien me ayude. Y me enfermé también. Aquí se madruga para coger la piedra y venir a lavar. Cuando se prolonga el verano viene la sequía del agua y tenemos que esperar que nos abran la puerta a las cinco de la mañana. Y nos alzamos a las cinco de la tarde porque cierran la lavandería. Entonces se regresa al cuartito a planchar, pero el dueño nos mezquina siempre el agua, la luz. Cuando se puede y hay bastante ropa me quedo hasta las doce de la noche planchando. Cuando escasea, no se hace ni para el diario.

"me duelen los brazos, amanecen amortiguadas las manos, la espalda, las piernas, pero me tomo una pastillita y se me pasa. El miedo es la artritis, que da de tanta agua helada, tanto hielo... Hemos trabajado desde chicas, mi familia se vino a Quito cuando yo tenía diez años. Mi papá era policía, muy bravo. Aquí en Quito las cosas siguieron iguales: a mí no me pusieron en la escuela, a los varones sí. Pero una mujer puede desempeñarse en lo que quiera. Ahora los pobres tenemos que sujetarnos a la dureza de la vida. No creo que las cosas hubieran sido mejor si yo hubiera nacido hombre, sino si hubiera tenido preparación. Siendo mujer, pero con preparación, a mí me gusta trabajar". "Nosotros seguimos confiando en los gobiernos, porque lo que hace falta es trabajo, para vivir decentemente". "Confiando en Dios hay que luchar hasta que se pueda".

Biografía nº4: Linda, prostituta (puerto de Manta):

"Nosotros éramos muchos hermanos, se puede decir que yo he salido del fango. Me casé muy joven, pero me fue muy mal, él era muy mujeriego, me daba muy mala vida. Yo trabajaba en un hospital y los mismos médicos me pagaban y así empecé esta vida. En una semana ganaba mucho más que en un mes de enfermera. Pero mi familia ni sabe de esto, sería como ofenderlos. Tengo dos hijas estudiando lejos de aquí, en el extranjero. Yo defiendo mi trabajo porque tengo con quien compartir el dinero que gano, pero me daría vergüenza que ellas supieran o me encontraran en esto. Trabajamos con Joaquín, él es nuestro jefe, nos defiende para que nadie nos moleste en el salón. Cada una gana lo que sea y él gana lo que nosotros le hacemos consumir al cliente. Hay que sacar carnet de la sanidad pero no conviene: es una ficha. Aquí vienen muchos hombres de plata, que quieren humillar, que no tienen en qué gastar el dinero y dicen que lo que importa es que pueden comprar lo que les de la gana. Yo tengo ahora un "marido" pero es insociable y es taur. Juega en el casino y cuando le va bien me ayuda y no me deja trabajar. He hecho varias veces la promesa de retirarme, pero no puedo dejar esto por mis hijas, para que salgan adelante. Dicen que una tiene la culpa de tener esta vida, mentira, ninguna mujer está bien así. Son los hombres los que le botan a una en la vida. Desgraciadamente no creo que la prostitución se vaya a acabar nunca, porque ellos hacen la prostitución, más que todo para desahogar un sistema moral..."

Cabrían aquí algunas observaciones sobre la estructura y características culturales de las familias de los estratos bajos. A partir de datos generales de referencia, estas familias tienen un mayor número de hijos, niños y adolescentes de ambos sexos, en comparación con otros estratos socio-económicos de la población. Se ha planteado, por otro lado, que se trataría de estructuras en que las funciones están alteradas internamente por

la ausencia de ingresos seguros y también por la presencia de una población improductiva numerosa. En estos casos, las dificultades de obtención de ingresos seguros por parte del jefe de familia masculino, hacen que vaya cobrando cada vez más importancia el papel de la mujer como miembro de la economía doméstica. Hemos visto como es significativo el porcentaje de mujeres jefes de hogar en las zonas urbanas en situaciones en las que siempre será irregular su status familiar y muy frágiles las uniones que logren establecer. La información que se conoce en nuestro país sobre las ocupaciones de los adultos en esas barriadas populares revela que en las viviendas "irregulares" que son la constante de los barrios mencionados existen obreros de diverso tipo, trabajadores no calificados, comerciantes ambulantes o trabajadores independientes, oficinistas y burócratas de bajo nivel, policías y soldados. Entre las mujeres es frecuente encontrar a empleadas domésticas, lavanderas, costureras, enfermeras, prostitutas y las que sólo se dedican a los quehaceres domésticos. Por supuesto, existen también gran número de desocupados de ambos sexos. Es curioso, pero importante a la vez, el hecho de que pese a esta diversidad ocupacional y eventualmente de ingresos, la población que habita estos barrios es más homogénea en su comportamiento social general y en sus condiciones de vida. El ambiente de miseria material que rodea a esas familias y de la cual los "tugurios" son la cabal expresión física, enmarca una situación social y cultural con rasgos bastante definidos.<sup>45</sup> La pobreza física consiste en tener una habitación -o máximo dos- convertida en vivienda y en cuyo interior duermen, cocinan y viven familias enteras. La lucha por la sobrevivencia alcanza el límite de lo inmediato y se desarrolla una disposición de ánimo que puede calificarse como fatalista.

Las biografías presentadas muestran con claridad aspectos de esa situación doméstica: grado relativamente alto de ausencia paterna, desorganiza-

ción familiar (ruptura funcional), uniones consensuales transitorias, violencia física, irresponsabilidad paterna, condiciones de explotación. En el segundo relato se ve con claridad la típica descomposición de la familia y el esfuerzo de la mujer por atender los problemas de la crianza de sus hijos. Son experiencias frecuentes: la madre adquiere importancia decisiva en el sostenimiento de los niños y éstos se socializan sin la presencia del padre o a veces con otra persona sustitutiva. Por estas condiciones, la mujer tiene obviamente una posición inferior, víctima de la ausencia de solidaridad económica. El tercer relato, en cambio, expresa lo típico de las malas condiciones en el trabajo: las lavanderías municipales suelen ser viejos edificios situados en los barrios populares de cualquier ciudad. Allí las mujeres lavan colectivamente, como residuo de antiguas costumbres. El posible desaparacimiento, en determinados casos, de esas lavanderías, debido entre otras razones a la falta de abastecimiento de agua en los barrios populares, podría acarrear graves problemas de trabajo. Las mujeres llegan desde la madrugada, se sitúan sobre las hileras de piedras y vigilan constantemente el reloj de la pared. Estas mujeres aprenden a lavar desde muy pequeñas: 7 u 8 años de edad; además, están obligadas a tener otros trabajos domésticos tales como cuidar de la ropa de sus hermanos. En las lavanderías se ven muchas niñas y adolescentes haciendo esos trabajos de limpieza. En general, las que son amas de casa se marchan más temprano, pero cuando hay sequía deben levantarse a la una o dos de la madrugada para poder aprovechar el flujo de agua en sus propias viviendas.

Respecto del maltrato físico, es conocido y bastante frecuente en esta estructura familiar. Es un "atributo" masculino, aceptado bajo el supuesto de que el hombre 'lleva los pantalones' o bajo la concepción cultural de 'quien te quiere te aporrea'. El pretexto puede ser cualquiera: se quemó

la comida, la ropa no está bien planchada, celos, etc. Es altamente probable que la violencia en el seno familiar se deba a los problemas externos que agotan psicológicamente al varón inseguro. La mujer utiliza como recurso "femenino" la paciencia, porque ideológicamente cabe al hombre la autoridad y a la mujer la sumisión. Sin embargo, incluso éste es un proceso en descomposición; la alteración en la división del trabajo familiar y las consideraciones hechas sobre la jefatura femenina, terminan por debilitar la autoridad paterna.

## 7. Las Organizaciones femeninas

Según el trabajo preparado por Carlos Luzuriaga, que hemos tomado como referencia en este asunto, no ha habido de modo general una participación importante del sexo femenino, tanto en número como en cohesión, en la decisión de actividades públicas y privadas, que pudiesen beneficiarles. El se ha formado la opinión de que el impacto de las organizaciones femeninas en la vida nacional ha sido reducido y marginal en las organizaciones mixtas, en que haya tenido que compartir responsabilidades con los hombres <sup>46</sup>. Además, dice Luzuriaga, las mujeres que "han decidido organizarse en asociaciones...lo han hecho en organizaciones de índole más general -a nivel regional o nacional- que hasta el momento no han adquirido mayor respaldo o influencia..."<sup>47</sup>.

Talvez sea una opinión extremada. Sin embargo, lo cierto es que ellas se han agrupado según intereses bastante particulares y se pueden encontrar en la actualidad unas 26 organizaciones de tipo privado, entre las que el defecto principal podría estimarse en la ausencia de planteamientos para la participación más directa en asuntos políticos o de mayor envergadura social. Entre las organizaciones existentes pueden citarse las siguientes: Comité Ecuatoriano de Cooperación con la CIM, que había presentado un proyecto de creación del Departamento de la mujer, Secretariado Genral de Servicio Voluntario (SEGESVOL), Asociación Nacional de Mujeres Pro

fesionales y de Negocios, Unión Nacional de Mujeres del Ecuador (UNME), Frente Unido de Mujeres del Guayas, Frente de Promoción e integración de la mujer al Desarrollo, Asociación Nacional de Abogadas, Asociación Nacional de Enfermeras, Federación Ecuatoriana de Secretarias, Centro de Médicas del Ecuador, Asociación de Artesanas, y otras organizaciones profesionales, que son las que tienen mayor cantidad de mujeres en sus filas.

Es muy posible que las más importantes sean aquellas que han desbordado los límites puramente profesionalistas de la organización, y plantean objetivos de participación social más amplios. Sería el caso de la Unión Nacional de Mujeres del Ecuador, el Comité Ecuatoriano de Cooperación con la CIM, el SEGESVOL, la Asociación Nacional de Mujeres Profesionales y de Negocios, las organizaciones femeninas de las centrales sindicales. Algunas de ellas cumplen actividades de investigación y preparación de proyectos de desarrollo, mientras otras son ejecutoras de los mismos. Luzuriaga afirma, por ejemplo, que el Frente de Integración de la Mujer al Desarrollo cumple este tipo de funciones de manera ocasional y sin un respaldo público o institucional. La Unión Nacional de Mujeres del Ecuador, UNME, fue fundada en 1961 y desde entonces ha estimulado una serie de acciones, entre las que pueden destacarse las siguientes: promoción del trabajo voluntario, la realización del Primer Congreso de la Mujer Ecuatoriana en Marzo de 1968 destinado a discutir en su agenda cuestiones importantes tales como el voto obligatorio,

la información cívica de las mujeres, las reformas a las leyes vigentes sobre la mujer, el trabajo en los grupos de acción campesinas, la promoción del voluntariado femenino, la reforma educativa, los aspectos de la legislación de seguridad social y otros. Igualmente, el Comité de cooperación con la CIM, que ha elaborado un Plan de Acción, cuyos aspectos relevantes son: integración de la mujer en la economía rural, participación en el desarrollo industrial urbano, adiestramiento de la mujer en actividades empresariales, promoción jurídica y difusión de imágenes de la mujer de acuerdo a sus verdaderas potencialidades. Además, el Comité ha demostrado interés en estudio y aplicación de la tecnología apropiada para la mujer campesina, proyecto en el que ha comenzado a trabajar con el ministerio de Agricultura.

Con el nacimiento del Departamento Nacional de la Mujer se inicia a nuestro modo de ver, una etapa en la cual será posible tener una idea precisa de cuántas organizaciones existen en la actualidad y sobre todo una clara idea de cuáles son sus objetivos, con el fin de organizarlas sobre una base participativa. Tal registro de información es indispensable, puesto que tendrá actualidad, con la que se pueda contar para establecimiento de programas de colaboración. En otro sentido, permitirá una racionalización de esas posibilidades de trabajo mancomunado, para evitar repeticiones y desperdicio de recursos.

La promoción participativa es de extraordinaria importancia,

puesto que la inserción de la mujer en el proceso en el que se toman las decisiones es todavía exigua. Según datos que hemos podido obtener en los diversos Ministerios, por ejemplo, las mujeres con posiciones de mando tienen la siguiente distribución:

Educación y Cultura.....	2.568,	un 9%	del total de mujeres.	<sup>48</sup>
Gobierno y Policía.....	7,	un 2%	" "	
Obras Públicas y Comunic.....	1,	un 1%	" "	
Recursos Naturales.....	5,	un 3%	" "	
Relaciones Exteriores.....	1,	un 1%	" "	
Salud Pública.....	23,	un 0%	" "	
Bienestar Social.....	3,	un 5%	" "	
Industrias y Comercio.....	4,	un 3%	" "	
Finanzas.....	34,	un 5%	" "	
Trabajo.....	2,	un 1%	" "	
Agricultura y Ganadería.....				

Los porcentajes son bajos. Un trabajo de promoción para incorporar a las mujeres a puestos de mayor responsabilidad requiere en realidad que se supere la acción tradicional y las organizaciones jueguen un papel más activo, inclusive más agresivo en la lucha por sus reivindicaciones justas.

## 8. Desarrollo social y Políticas para la mujer

Es importante iniciar esta parte con algunas consideraciones que estimamos importantes para afirmar la relación entre Desarrollo Social y Políticas de Bienestar. Dejando claramente establecida la premisa de que la realización de estudios e investigaciones constituye en sí una Política acorde con las recomendaciones de los organismos internacionales, así como de los organismos nacionales, verbigracia el CONADE, que evidentemente afianza la relación entre la investigación y la formulación de Políticas o Proyectos operativos -en la que está implícito el respeto al orden funcional y lógico de las actividades concebidas en fases-, es indispensable establecer un marco para situar algunas cuestiones referentes a la Política Social y el Desarrollo, las dos grandes variables que entran en juego cuando se trata de sugerir líneas de políticas estatales.

Podríamos comenzar afirmando que varios aspectos en la discusión de las Políticas de Desarrollo se han venido agudizando en las dos últimas décadas en nuestro país, al igual que en otros países de América Latina, pero que continúa en primer lugar el problema de la definición de una Política Social Global. En general, subsisten problemas relativos a la concepción sobre lo que es Política Social o Desarrollo Social. En nuestros países, de un modo bastante similar, se ha utilizado reiteradamente una fórmula conceptual restringida de "Desarrollo Social", como definición más o menos cabal de los "sectores sociales" y su expresión en los "indicadores sociales del Desarrollo". En el procedimiento convencional, una vez que se han seleccionado los sectores sociales que interesan; se procede a elegir un conjunto de variables que expresen en términos cuantitativos ciertas necesidades humanas. Sin embargo, todo trabajo que intente la cuantificación de algún aspecto social, ha debido resolver siempre una opción previa: el establecimiento y manejo de los indicadores. Es conocido que en América

Latina, debido a la carencia de suficiente confiabilidad en muchos de los datos estadísticos de los diversos países, la simple acumulación de indicadores -para obtener una suma ordenada de información- no conduce a resultados interesantes. Debe enfatizarse que siempre ha permanecido vigente la alternativa de trabajar con una selección de variables que nos mantenga más próximos del análisis cualitativo.

### Las Políticas de Desarrollo del Estado Ecuatoriano.

Es un hecho perceptible que el Plan de Desarrollo de nuestro país intenta superar esa concepción meramente sectorialista, que parte de la premisa de que el Desarrollo consiste en un proceso de cambios y que las políticas deben estar combinadas: en la base, las que fomentan el crecimiento económico y sobre ellas las que se vinculan al mejoramiento significativo del nivel de vida de la población, especialmente de los sectores marginalizados. Se ha concebido al Sector Público como el agente de un conjunto de reformas especialmente la Reforma Agraria, la Tributaria y de la Administración Pública. Ya desde el Plan 1973-77, la solución al problema de los grupos marginalizados está vinculada a la estrategia del proceso de la reforma agraria, que prevé una incorporación de los desempleados a crecientes niveles de productividad, así como se pensó que los sectores de la construcción, comercio y servicios tendrán una función relevante en la absorción de la mano de obra. En lo que respecta a la industria, esta jugaría un papel por 3 vías: a) por la expansión dinámica de la manufactura; b) por mecanismos de protección del mercado interno a la artesanía y la pequeña industria; c) por la formación de nuevos polos regionales, como fuentes de trabajo.

La estrategia ha contemplado, por supuesto, a los sectores sociales y determinadas prioridades de acción, tal como las reformas al sistema educativo destinadas a la formación de recursos humanos, acorde con las ne-

cesidades actuales. La educación primaria tiene como meta alcanzar la total escolarización de la población estudiantil en edad correspondiente, de 6 a 12 años, con énfasis en la educación rural, en la disminución del analfabetismo y en la educación extraescolar. En el ámbito de los problemas de salud, se continuaría en el proceso de fortalecimiento del sistema nacional de salud, atención con sistemas de aprovisionamiento de agua potable, disposición sanitaria de excretas y acciones tendientes a la preservación y mejoramiento del medio ambiente humano. Uno de los programas importantes sigue siendo el de complementación alimentaria, que abarca a niños y mujeres.

Los servicios sociales, en todo aquello que respecta a su mejoramiento y extensión, deberán operar en función del desarrollo rural interado, concepto que engloba tanto determinados procesos ligados a la reforma de las estructuras agrarias, como la participación activa de la comunidad. Los programas más relevantes, de los cuales pueden desprenderse importantes lineamientos de acción son: vivienda popular, urbana y rural, con énfasis en los programas para grupos de más bajos ingresos, en todos los asentamientos de menos de 2.000 habitantes; educación, en dos grandes áreas: a) la educación rural, que intentaría una extensión de 5.600 aulas hasta 1984, la incorporación de 10.000 nuevas plazas para profesores (se piensa alcanzar un tope de 30.000 profesores en la zona rural, con un promedio de 35 alumnos por cada profesor), la capacitación de los profesores, el programa de desayuno y almuerzo escolar, y el de educación bilingüe, y b) la alfabetización y capacitación rural, cuyos hitos serían: la incorporación de 800.000 personas a la población alfabetizada en cinco años, la capacitación de personas con beneficio a un millón de habitantes rurales de más de 15 años de edad, básicamente, capacitación dirigida a la mejoría de la producción para propietarios de pequeños predios (lo que abarcaría unas 400.000 personas), y la capacitación para el desarrollo de la integración indígena, con beneficio a unas 600.000 personas. Luego, un programa de formación de enfermeras,

parteras, coordinadores rurales y promotores de salud. Igualmente, un programa de salud, con énfasis en la continuidad del Fomento de la Salud, los programas materno-infantiles y la participación de la comunidad en la resolución o atenuación de sus problemas.

Sin embargo, si pensamos en una integración de Políticas para la Mujer en el Plan de Desarrollo, constatamos que prácticamente no existe. En función de esa deficiencia, parece recomendable partir de la mención hecha sobre las grandes líneas, es decir, el enfoque según el cual las mujeres comparten con otros grupos nominales una serie de situaciones que les son comunes, pero teniendo en cuenta que ellas enfrentan además situaciones que les son propias. El problema, a nuestro modo de ver, consiste en destacar los niveles de políticas en el campo de la investigación social operativa y luego, también en imaginar lineamientos de trabajo en sectores de la problemática de la mujer que se consideran emergentes. Todo ello relacionado a la idea central de cómo pueden, por un lado, obtener mayores grados de incorporación en determinadas estructuras y, por otro, en la participación misma. Debería esperarse que la conjunción de estos niveles pueda darnos una imagen más aproximada de un conjunto de acciones para la mujer.

Para precisar mejor un conjunto de Políticas, cabe en general:

a) determinar la existencia de áreas (muy probablemente unidades familiares) en que la función de la mujer haya cobrado importancia muy particular. Por ejemplo la jefatura femenina del hogar; b) prever posibles influencias de modificaciones que se pretendan incluir en los programas de sistemas productivos (para que no refuercen solamente el papel masculino en las relaciones de una economía que se moderniza); c) en lo que respecta a imaginarse políticas sectoriales, debe tenerse en cuenta que la mujer aparece: como consumidora de servicios (empleo, educación, salud), como potenciadora de desarrollo (el componente se referiría básicamente a organi-

zación de las mujeres para su participación social más amplia), y también como merecedora de programas especiales .

En general, del abordaje de la problemática, hasta el alcance que se ha podido darle, se desprende que existen sectores de la problemática que es necesario siempre enfatizar. Es el caso de las mujeres jefes de hogar, el de la educación primaria y alfabetización, el trabajo doméstico de la mujer, la capacitación profesional, los servicios integrados de salud familiar (especialmente lo que se refiere a educación, prevención y curación) y también la organización de las familias y las mujeres en asociaciones sobre la base del vecindario o de la comunidad. Por supuesto, siempre que se ha discutido el asunto de la generación de políticas, se ha sugerido el poner énfasis en la estrecha relación que existe entre los problemas que afectan al niño y aquellos que inciden sobre la familia y la mujer. En este caso específico, debe destacarse que, en la adopción de medidas eficaces y de más largo alcance para mejorar la calidad de vida y la situación de la mujer y los niños se deben tener primordialmente en cuenta las unidades familiares a las que pertenecen. Adquieren especial relevancia, en esta perspectiva las acciones destinadas a aliviar la carga del trabajo doméstico de la mujer: políticas para mejorar el ingreso, para mejoramiento de la vivienda, dotación de agua potable, eliminación de excretas, combustibles; las guarderías infantiles y formas de organización comunitaria.

#### Actividades y sugerencias del CONADE.

En la concepción de las políticas integradas, hemos tratado de resumir lo que en algún momento se definió con la participación de las organizaciones femeninas<sup>49</sup>. Fueron cinco principalmente las organizaciones consultadas: Comité Ecuatoriano de Cooperación con la CIM, SEGESVOL, La Asociación Nacional de Mujeres Profesionales y de Negocios, el Frente Unido de Mujeres del Guayas y el Frente de Promoción e Integración de la Mujer al Desarrollo. Los puntos de vista más importantes de estas consultas se clasificaron del siguiente modo:

Tomando como punto de partida los puntos que resumen la concepción de las organizaciones sobre los problemas específicos de la mujer lo cual constituye una base de referencia del grado de percepción que tienen las organizaciones sobre la Mujer, cabe señalar que se concentraron en: problemas de la educación tradicional, que según su concepción, fortalece la distinción de roles masculinos y femeninos y lleva a una concepción errónea acerca de las capacidades y habilidades de las mujeres; los prejuicios sociales que obstruyen el establecimiento de programas de capacitación femenina; las concepciones que relegan a la mujer al papel de crianza y educación de la prole; el problema de la doble jornada de trabajo; la discriminación en distintos niveles: laboral, jurídica, política, familiar.

Un sondeo sobre las prioridades de la atención, dió como resultado respuestas sobre tres grandes áreas: educación, capacitación, asuntos especiales. Las organizaciones han insistido en la idea de que en el diseño de las políticas, debe considerarse a las mujeres como grupo diferenciado, cuyos problemas son "aspectos parciales de una situación global" que afecta a los dos sexos. Los programas más importantes que fueron sugeridos pueden resumirse así:

- .Educación,
- . Promoción,
- . Salud y Nutrición,
- . Bienestar Familiar ,
- . Programas de tipo cultural .

Para el área rural, las organizaciones concentran sus sugerencias en:

- a) centros para capacitación (aunque no queda claro en qué);
- b) infraestructura básica;
- c) vivienda .

Para el área urbana, les parece significativo:

- a) guarderías estatales dirigidas;
- b) carreras cortas de nivel superior.

Es inevitable quedarse con la sensación de que las organizaciones femeninas no lograron exponer de mejor manera su visión, ya que parece siempre incompleto el cuadro de sugerencias sobre acciones en beneficio de la mujer. Creemos que la percepción misma de las organizaciones acerca de las causas sobre las que descansan los problemas más graves de discriminación de la mujer, no están bien comprendidos, entre ellos el papel efectivo de los esquemas legales no dirigidos a una promoción femenina, el sistema familiar tradicional, la falta de información, etc. De acuerdo con la opinión de la señora Suzanne Aurelius, Coordinadora del Programa sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo, de la CEPAL, quien conoció las respuestas de las organizaciones, ellas acusaron demasiada preocupación por el "subdesarrollo" en general, sin destacar suficientemente los papeles más específicos del sistema tradicional familiar, de la legislación que todavía protege a la familia en vez de promoverla, de la necesidad de organizar a las mujeres para vigilancia de sus derechos fundamentales, (no cumplida aún en grado adecuado), de la misma falta de discusión sobre los problemas y su difusión, de la falta de servicios básicos (escuelas, guarderías, centros de salud, facilidades culturales, mercados, etc)<sup>50</sup>. Nosotros estamos de acuerdo con esa apreciación. Habría sido más interesante intentar descender hasta un nivel en que aparezcan propuestas ubicadas en las problemáticas específicas que requieren una resolución más rápida. De todos modos, las organizaciones plantearon un marco de cambios para el Plan de Desarrollo, alrededor de modificaciones en los textos escolares, formación de educadores para la salud, vivienda popular, capacitación profesional, reformas al Código Civil, de Comercio, del Trabajo, y se apoya la creación de un "organismo técnico de alto nivel para: estudio, orientación,

ejecución y coordinación " de los problemas de la incorporación de la mujer en el proceso de Desarrollo, que afortunadamnete ya está recreado, en el mes de Mayo de 1980, como un Departamento a nivel nacional.

Como consecuencia de estas consultas, en la Junta Nacional de Planificación, actualmente Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE, se iniciaron algunos planteos de mecanismos de coordinación y ciertas acciones inmediatas para el conocimiento mas cabal de la problemática de la mujer. Hay que recordar que mediante Decreto Supremo 376, del mes de Febrero de 1970, se dictó una Ley Constitutiva del Departamento de la Mujer, que no llegó a funcionar básicamente por falta de recursos económicos, y que por lo tanto, no pudo ser el órgano receptor de las actividades de coordinación. En todo caso, la Sección de Bienestar Social de la Junta de Planificación fue encargada de las cuestiones de planificación. Entre los objetivos planteados están todavía vigentes: la realización de investigaciones sobre aspectos relevantes de la condición de la mujer, como base de la planificación, en dirección al mejoramiento de la base de datos utilizados para esas tareas. Puede afirmarse que este Informe es parte de esa acción y en coordinación con la CEPAL, interesada en promover el conocimiento de la situación de la mujer y sus perspectivas de incorporación en procesos de desarrollo y participación.

Por lo demás, un documento de la Sección de Bienestar Social, del Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE,<sup>51</sup> manifiesta que es impostergable la creación de mecanismos interdisciplinarios y multisectoriales, encargados de la formulación y aplicación de políticas y programas orientados a conseguir objetivos de igualdad e integración de las mujeres. Opina que es prioritario establecer medios de personal y presupuesto adecuados para facilitar los logros de los propósitos señalados, entre ellos: promover políticas y acciones integradas para la mujer. Entre las ideas sugeridas por este

documento están las siguientes:

- a) promoción de instituciones jurídicas (marco legal) que contribuyan a garantizar la igualdad de derechos y oportunidades y tratamiento laboral, en los sectores público y privado, de modo que sea efectiva la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor;
- b) leyes que prohíban el trabajo infantil y de los adolescentes, transfiriéndolos a programas de formación profesional y técnica;
- c) ley para los trabajadores domésticos, en materia de seguridad social, salarios mínimos y beneficios laborales;
- d) promoción de la sindicalización de los trabajadores;
- e) fomento de la más amplia participación de la mujer en el sistema cooperativo agrícola (programas de capacitación técnica);
- f) incentivo a las organizaciones laborales para que desarrollen la participación femenina en el conjunto de sus actividades;
- g) revisión adecuada de las leyes y reglamentos de la educación, en función de promover a la mujer;
- h) alfabetización concentrada en mujeres;
- i) programas de orientación vocacional para lograr un adecuado equilibrio en el mercado de empleo (impacto sobre las mujeres);
- j) programas de capacitación en áreas rurales e indígenas y en las zonas marginales urbanas;
- k) revisión de los textos y material didáctico del país, para eliminar los detalles que se refieran a una concepción discriminadora del papel social de la mujer;
- l) programas intensivos de educación para la salud familiar, nutrición, saneamiento;
- m) ampliación de los planes de salud materno-infantil, de acceso a los medicamentos, de atención a adolescentes y mujeres en edad posterior a la reproducción;
- n) desarrollo de los programas de promoción de la lactancia materna;

- ñ) programas educativos sobre sexo y reproducción y promoción de normas adecuadas que garanticen a la familia la libertad de decidir sobre el número de hijos que desea tener;
- o) establecimiento de instituciones (guarderías) que atiendan a los niños, haciendo posible la integración de la mujer a la producción y/o educación;
- p) programas de semi-internado y comedores escolares;
- q) programas de pensiones para estudios, de preferencia para hijos de los trabajadores; igualmente, programas gratuitos de recreación y esparcimiento para niños de escasos recursos;
- r) ampliación de los servicios de puericultura;
- s) programas de concientización sobre la importancia de la participación de la mujer en la actividad política, a través de los medios de comunicación colectiva;
- t) examinar periódicamente la estructura ocupacional del sector público para constatar el grado efectivo de participación de la mujer, tratando de que ella tenga representación en organismos, comisiones, etc.;
- u) atención especial al problema de la prostitución, ampliando los sistemas de rehabilitación (con complemento de empleo productivo);
- v) atención al problema del tratamiento a mujeres reclusas, humanizando al máximo posible la legislación penal y evitando que los jóvenes reproduzcan su conducta; protección a los niños, hijos de las mujeres reclusas.

El documento referido del CONADE establece la debida importancia a la investigación, para mejorar la base informativa sobre problemas de la mujer, resalta la necesidad de una elaboración estadística. Entre las sugerencias para lograr mayor éxito, plantean modos intersectoriales de investigación, en los siguientes campos:

- . importancia económica de la actividad femenina;
- . status de actividades no remuneradas;
- . costumbres y creencias de la comunidad, que se constituyen en obstáculos para la educación y formación de la mujer;

- . aspectos que inciden en la vida de la mujer, tales como la planificación familiar, nacimientos, matrimonios, divorcios, etc;
- . los problemas de la mujer como jefe de familia.

Se ha dado especial importancia al aprovechamiento efectivo de los medios de comunicación social. Aunque es verdad que en nuestro país se tiene actualmente conciencia sobre el gran valor de estos medios, no se ha logrado hasta ahora un proceso de concientización que evite los efectos degradantes de los programas de radio o televisión que atribuyen al sexo femenino un papel de objeto comercial o sexual. Por ello, el documento sugiere desarrollar programas de motivación sobre la igualdad de la mujer y sus derechos, prohibiendo que los medios de comunicación usen la imagen de la mujer como base de la pornografía o el comercio.

En este documento, no se dice nada sobre una cuestión que viene tomando vigencia y que dará lugar, en nuestra opinión, a un debate adicional: la que se refiere a la política de población. Cabe recordar que, desde 1974, en que las Naciones Unidas establecieron el Año Mundial de la Población, el Ecuador ha venido iniciando una serie de planteos y posiciones sobre esta problemática. En la Reunión Preparatoria realizada en San José, Costa Rica, el Ecuador destacó que "todas las decisiones relativas a las metas y medios de llevar a cabo políticas de población...competen al principio de soberanía nacional..." y que "las políticas de población no se consideran como alternativas a las del desarrollo económico y social, sino como uno de los instrumentos para lograrlos".<sup>52</sup> En la Conferencia Mundial, el país ratificó estos principios. Ya para esta época se creó el Consejo Nacional de Población, como organismo asesor conformado a nivel ministerial con representación intersectorial. Este Consejo ha tenido dificultades, por falta de consenso. Cabe recordar que en la Reunión sobre Población, del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel, llevada a cabo en Qui-

to en Marzo de 1979, el delegado ecuatoriano subrayó que el CONADE fijaría la poblacional del país.

En todo caso, respecto a las cuestiones de procreación, formación de la familia y condición de la mujer, el gobierno ha planteado una línea política sobre la fecundidad, no en cuanto a sus efectos relativos al crecimiento demográfico sino en cuanto a sus efectos relativos al bienestar de la familia, dentro de ciertas directrices, que pueden resumirse así:

1. Atención a la madre y al niño:

- 1.1. planificación familiar,
- 1.2. educación familiar.

La formulación de la política de planificación familiar queda enmarcada bajo las siguientes directrices:

- a) como parte de un programa más amplio de bienestar familiar;
- b) al alcance del hombre y la mujer y parejas que libremente lo soliciten;
- c) no con criterio de control demográfico, sino como una acción más de salud;
- d) impartiendo educación e información;
- e) evitando la utilización de métodos que atenten contra la vida o integridad de las personas y rechazando todo sistema de esterilización involuntaria y aborto ilegal;
- f) bajo el control y supervisión del Ministerio de Salud Pública.

De hecho, independientemente de la consecución de los objetivos económicos, y también sociales, en todo país el respeto por la vida humana es la base de la sociedad. Todas las parejas e individuos tienen el derecho fundamental de decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de los hijos y de disponer de la información, la educación y los medios necesarios para ello. Por otro lado, las mujeres como tales tienen derecho a una plena integración en el proceso de desarrollo, en particular mediante la igualdad

de participación en la vida educativa, social, económica, cultural y política. Además, deben tomarse las medidas para que se facilite esa integración con las responsabilidades familiares que deben ser plenamente compartidas por los componentes de la pareja. Está claro que mientras la planificación de la familia sea vista casi exclusivamente como un problema médico, se abandona una visión macrosocietal, que es necesaria. Cuando se toman medidas prescindiendo del contexto social en que se inserta la familia, se pueden afectar sus verdaderos intereses o necesidades (caso de los contextos en que son necesarios más hijos porque el costo económico de la crianza de un hijo es menor que los ingresos que aporta a la familia con su temprana incorporación a la fuerza de trabajo)<sup>53</sup>. Circunscribir los programas a médico, olvidando el contexto socio-cultural, "lleva a los administradores y ejecutores de esos programas... a propiciar medidas que prescinden de respetar la libre decisión de la madre: la introducción del DIU o la esterilización de la madre sin consulta ni autorización previa. De sujeto de derecho pasa así la mujer a convertirse en objeto de una imposición"<sup>54</sup>

### Proyectos de Integración de la Mujer al Desarrollo.

Vale la pena hacer una presentación de los proyectos que el Estado ecuatoriano logró gestar, en función de la participación de la mujer o en beneficio de ella:

1. "Profesionalización del personal de Mejoramiento del Hogar" (Ministerio de Agricultura): se lo concibió como atención a la zona rural, con la colaboración del Instituto Tecnológico Equinoccial, con el propósito de alcanzar una formación profesional elevada, fundamentalmente entre el personal femenino que labora en dichas actividades. Este proyecto tiene conexión con
2. "Mejoramiento del Hogar Campesino" (Ministerio de Agricultura): cuyos principales objetivos son la promoción de la mujer campesina, mediante el recurso de la capacitación para mejorar la participación en los procesos productivos con la intención de elevar el ingreso. Se ha considerado como

un proyecto de largo alcance, con implicaciones sobre la participación del personal femenino de Mejoradoras del Hogar, sociólogas y especialistas en economía doméstica.

3. Cursos de capacitación para mujeres campesinas (IERAC): de práctica más restringida, debido al personal reducido del IERAC. Los objetivos son la enseñanza de un uso adecuado de la ración alimenticia y aprendizaje sobre dieta balanceada con alimentos de la zona en que se opere. Como complemento tiene interés en cursos sobre liderazgo campesino, con ayuda del Programa Mundial de Alimentos.

4. Departamento Nacional de la Mujer (Ministerio de Bienestar Social): cuya ley, de 1970 preveía tres unidades operativas: Oficina de la Mujer Trabajadora, Instituto Técnico de capacitación de la mujer, División de Voluntariado, para el servicio social obligatorio de la mujer. Entre los objetivos planteados estaban la investigación, campañas de promoción de la mujer, promoción del voluntariado femenino, fomento del sindicalismo femenino (participación de la mujer en los sindicatos), con un intento de beneficiar a un 20% de la población femenina integrada a la población económicamente activa. Es conocido que este proyecto no pudo llevarse adelante hasta la época presente.

5. Rehabilitación social, Recreación, Movilización social (Ministerio de Bienestar Social): son tres áreas diferenciadas de actividad que envuelven proyectos específicos, con implicaciones sobre la mujer. En el primer caso, sobre la creación y extensión de guarderías, casas-cuna y en general centros de cuidado diario y atención especial. En el segundo caso, servicios básicos de infraestructura a nivel nacional, con el inicio de los centros de recreación en Quito, Cuenca y Guayaquil. En el tercer caso, sobre todo lo que se refiere a la organización para la participación social y fortalecimiento de las organizaciones existentes.

6. Seguro Social campesino (IESS): como extensión de de la seguridad social al agro y protección de la familia campesina. Sobre este programa esencial hemos presentado ya elementos informativos.

7. Educación rural y nuclearización educativa (Ministerio de Educación):

cuyos objetivos involucran también las posibilidades de promoción de la mujer, a través de la universalización de la educación primaria hasta los seis años de escolaridad, la integración de las unidades familiares en el proceso de movilización de la comunidad rural por el mejoramiento educativo, el aumento de la retención escolar, el establecimiento de los centros experimentales y la preparación del proyecto de educación rural y desarrollo. En este proyecto de nuclearización, se prevé el desarrollo de las siguientes actividades de atención a la mujer:

a) atención educativa de la mujer adulta: que, tomando como base la situación del analfabetismo femenino en la zona rural, el ausentismo femenino escolar, los elevados índices de deserción, propone los programas de: instrucción primaria (tres ciclos) en cada uno de los cuales se pretende capacitar mejor a la mujer, entregándole materiales instrumentales que le permitan concluir la instrucción primaria; la formación socio-laboral con miras a la capacitación femenina en los niveles de artesanía y entrenamiento en manualidades, nutrición y economía doméstica, tejeduría y otros; educación cívica, en coordinación con los cuerpos de voluntariado femenino; educación abierta, como parte de la educación permanente y con la colaboración de instituciones como las Universidades y otras.

8. Atención materno-infantil y Bienestar Familiar (Ministerio de Salud):

Reconociendo algunos de los problemas que hemos podido detectar en lo que se refiere a salud materno-infantil, el Ministerio se refiere a la política de población (sobre la que hemos hecho algunos comentarios) y las bases sobre las que se hará la regulación de la fecundidad, además de los programas de tipo educativo y social. Los supuestos elementales de estos programas serían la disminución de los riesgos de mortalidad materno-infantil, desarrollar los sistemas de información hacia la comunidad, desarrollar los sistemas de capacitación y adiestramiento en salud materno-infantil y también la capacidad administrativa y ejecutiva de los programas.

En este punto es necesario destacar que desde 1968 hasta 1974 el Gobierno de los Estados Unidos contribuyó a financiar el desarrollo de distintos programas con instituciones públicas y privadas en actividades de población y planificación de la familia. Según un documento del CONADE<sup>55</sup> entre estas instituciones se han contado: el ex-Departamento de Población del Ministerio de Salud, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Centro Ecuatoriano de Educación Familiar, la Misión Andina (ya extinta), el Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria, las maternidades "Isidro Ayora" de Quito y la "Enrique Setomayer" de Guayaquil, la Sociedad de Lucha contra el Cáncer (SOLCA) y la Sociedad de Médicos.

El desarrollo del programa de atención materno-infantil y bienestar familiar ha recibido la asistencia técnica, a partir de su etapa preparatoria en 1975, de un oficial médico Consultor de Salud Familiar de la OPS-OMS. Estos programas de asistencia técnica han cubierto las áreas de: instrumentos de programación, supervisión, estrategias de cobertura en el área rural, desarrollo del componente de comunicación social en la comunidad.

9. Capacitación y adiestramiento del Voluntariado Rural (Ministerio de Salud): que está dirigido al adiestramiento de parteras empíricas, colaboradoras del Ministerio de Salud en la disminución del riesgo materno. La idea central consiste en promover la demanda de servicios materno-infantiles, mejorar la atención domiciliaria, fomentar la educación de la mujer embarazada y coordinar de modo efectivo a la unidad de salud y a la comunidad local.

Más recientemente, en la perspectiva del proyecto FODERUMA, del Banco Central del Ecuador, se ha introducido un programa de : Atención y promoción de la mujer campesina, que partiendo de una concepción general sobre la inserción específica de la mujer campesina en la economía, plantea la necesidad de estimular la incorporación de la misma al proceso de desarrollo, por medio de procesos que puedan mejorar su calidad de vida y reforzar la organización y presencia de la mujer en las actividades comunitarias. Entre los objetivos específicos se han planteado: la valorización conciente del trabajo femenino, la creación de alternativas en las áreas de educación, salud, bienestar físico, capacitación. Al mismo tiempo se promueve la creación de Centros de Capacitación de la Mujer, tratando de llegar fundamentalmente a sectores juveniles, la implementación de tecnologías que racionalicen e alivien el trabajo doméstico de la mujer, la educación-difusión con materiales impresos recopilados en experiencias concretas aportadas por ellas mismas, y el fortalecimiento de su organización. El Proyecto ha elegido hasta ahora cuatro áreas prioritarias: Zumbagua (área indígena), Cahuasquí (área artesanal), Santa Lucía (litoral) y La Capilla (área agrícola). En lo que se refiere a la promoción por la organización femenina, se realizan encuentros con las mujeres campesinas en los que se intenta partir de una reflexión sobre su vida, sobre su aporte a la economía de la familia y sobre las necesidades más sentidas del grupo. Los Centros de Capacitación mencionados se concentran en: primeros auxilios, atención al niño, nutrición, manualidades, artesanía de cabuya (en Cahuasquí), publicaciones sobre tópicos de familia, trabajo, comunidad y organización.

Igualmente, la Sección de Mejoramiento del Hogar, del Ministerio de Agricultura ha llegado a desarrollar un Plan de Acción que contempla "la utilización de metodologías adecuadas, tendientes a situar a la familia campesina en el proceso de desarrollo igualitario, que conduzca a modificar los defectos estructurales del medio físico y social, así como el mejoramiento de la capacidad productiva (para lo cual)... la participación de la mujer será la preocupación constante de las acciones de Mejoramiento del Hogar <sup>56</sup>. Según Carlos Luzuriaga, no existe criterio como para evaluar la efectividad con que la institución ejecuta sus acciones. El Punto IV (USAID) creó desde 1958 los llamados Clubes de Anas de Casa, anexados al Ministerio de Agricultura, y de los cuales se ha hecho el siguiente comentario: "Estos Clubes se organizan entre las mujeres campesinas de una comunidad, a las cuales, las administradoras del hogar del Ministerio de Agricultura educan en aspectos de higiene, mejoramiento de la vivienda, de la alimentación, en la elaboración de ciertas artesanías, en la planificación familiar. En general, buscan el desarrollo de la comunidad campesina a fin de que mejore sus niveles de vida. Desgraciadamente no existen informaciones estadísticas sobre el desarrollo de esa organización. Sólo sabemos que cada mejoradora del Hogar tiene a su cargo ocho o más comunidades. Este hecho, sumado a las dificultades y a su residencia -el 80% de ellas viven en las capitales de provincia y sólo el 20% en las cabeceras cantonales- hace que las visitas no se realicen semanalmente como está previsto, sino mensualmente, y en algunos casos hasta cada tres meses. Esta discontinuidad probablemente reduce la influencia de las administradoras y la eficacia de su acción. A ello se suma una con

sideración de orden práctico. ¿De qué vale enseñar a las amas de casa la utilización de vajilla o la preparación de dieta balanceada, si en general los hogares campesinos no cuentan con los medios necesarios para adquirir los más elementales utensilios del hogar y si las familias campesinas sólo se alimentan con los productos agrícolas de sus minifundios, pues no están en posibilidades de adquirir otros alimentos en el mercado?"<sup>57</sup>

Sería importante señalar que, antes de la creación del Departamento de la Mujer, la iniciativa desplegada por la filial del Comité Interamericano de Mujeres, planteaba para un Departamento de esa naturaleza las siguientes funciones:

- a) elaborar políticas y programas de acción, orientados a una efectiva integración y participación de la mujer;
- b) supervisión y coordinación de los programas que realizan los distintos Ministerios;
- c) organizar y promover los sistemas de capacitación femenina, especialmente para grupos marginales;
- d) realizar investigaciones sobre la situación de la mujer;
- e) centralizar la información existente;
- f) evaluar periódicamente la ejecución de esas políticas y de los programas mencionados.

Por otro lado, un proyecto preparado dentro del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social<sup>58</sup> sugiere tres áreas principales de trabajo:

- a) protección de los derechos de la mujer trabajadora; b) capacitación

técnica para la mano de obra; c) promoción y aprovechamiento del voluntariado femenino. Uno de los rasgos de dicha propuesta consistía en una integración del Departamento de la Mujer al Servicio Social Laboral de la Dirección General del Trabajo, en busca de una actividad complementaria. Al mismo tiempo se planteaba la reestructuración de la escuela Ana Mac-Auliffe con miras a convertirla en un Instituto tecnológico para capacitar a sus alumnas en determinadas profesiones intermedias según las necesidades del desarrollo industrial del país. Esta propuesta parecía estar dirigida a enfatizar en el mejoramiento de las condiciones de la mujer trabajadora, seguramente en concordancia con el espíritu del Decreto de 1970. Sin embargo, cuando sugiere líneas específicas de capacitación permanece, a nuestro modo de ver, dentro de una concepción que mantiene la educación técnica reprecada en los cursos de corte y confección, bordado a máquina, manualidades, repostería, juguetería, artes decorativas y educación para el hogar. La única sugerencia ligada a necesidades de una incorporación más definida en la estructura industrial está en industrialización de conservas.

Según este proyecto, las funciones más importantes del Departamento de la Mujer serían la investigación, promoción del empleo, asesoramiento de diverso tipo a las organizaciones femeninas con cursos y seminarios, así como al voluntariado femenino. En todo caso la concepción dominante es la del establecimiento de una Dirección a nivel nacional, con una estructura burocrática específica de no menos de 33 personas. Parte de esa estructura se desprendería de aquella que dentro del Ministerio se dedica a actividades de promoción social.

Sería importante discutir aquí algunas implicaciones que aparecen, a través de las líneas de trabajo planteadas para el Proyecto de Juventud, RLA-76-017: al menos en teoría esta problemática ha penetrado las estructuras de los Ministerios de Trabajo, Salud, Educación, Agricultura quienes "ven la necesidad que se tiene de asegurar la formación de los recursos humanos...Existen además algunas instituciones del sector privado que ejecutan programas de juventud, siendo la mayoría de ellas de carácter internacional tales como: la Cruz Roja Juvenil, Movimiento Scout, Asociación Cristiana de Jóvenes (YMCA), Fundación Nacional 4-F de Clubes Rurales y Conferencia Episcopal Ecuatoriana"<sup>59</sup>. Este proyecto ha llevado a la elaboración de un Plan de Operaciones y de un Programa Nacional de Juventud, para el quinquenio 1980-84, que en sus lineamientos fundamentales se orientaría a las siguientes actividades:

- a) Organización juvenil, con miras al desarrollo comunal y movilización social;
- b) Capacitación, para fortalecer la organización;
- c) Servicio voluntario, como instrumento de educación extraescolar;
- d) Empresas juveniles, especialmente en el medio rural.

Cabe recordar que el Ministerio de Bienestar Social ha venido dando apoyo al proyecto de Desarrollo Comunal y Movilización Social; según el documento antes citado, en 1978 se cubrió un 37% de las áreas de este proyecto y se esperaba que la cobertura aumentase en 1979 a un 69%, con base al apoyo brindado por el Proyecto Regional en Mate-

ria de capacitación. Por otro lado, con la promulgación de la nueva Ley de Fomento, de 6 de marzo de 1979, el Ministerio de Agricultura crea el Programa Nacional de Juventudes Rurales (Capítulo II, artículos 58-61), que tiene por objeto la organización, capacitación y participación de la juventud rural en la producción agropecuaria. En teoría, esta ley da la oportunidad a los jóvenes de adquirir tierras del Estado, dándose prioridad a programas de instituciones que trabajen en el sector rural mediante crédito en favor de organizaciones de jóvenes. En distinta perspectiva, el mismo Ministerio de Agricultura ha recibido cooperación del Proyecto Regional de Juventud, sobre todo en lo concerniente a Empresas juveniles de autogestión y se esperaba que las actividades de apoyo del Proyecto se extendieran al Ministerio de Salud.

Este tipo de actividades impulsadas y con bases de referencia conocidas, producen inevitablemente la necesidad de comentar sobre sus implicaciones en lo que se refiere al ámbito de la Mujer. Obviamente queda claro que algunos (si no la mayoría) de los aspectos del trabajo en el Proyecto de Juventud, se duplican con los que sería motivo de un Programa Nacional de la Mujer, lo cual nos obliga a pasar en la importancia extrema que adquiere una labor de coordinación entre los dos proyectos. Por el momento, mientras el proyecto sobre desarrollo del Departamento de la Mujer continúa su marcha recién iniciada, es indispensable hacer un esfuerzo para que haya el máximo de coherencia entre los objetivos planteados en uno y otro caso.

## 9. Sugerencias en el ámbito de las Políticas

Tal como se mencionara en páginas anteriores, si se piensa en una integración de Políticas para la mujer, es recomendable partir de un enfoque que según el cual se pueda destacar en primer lugar lo que se refiere a la investigación social operativa y luego, en los sectores de actividad emergentes que requieren atención especial y relativamente rápida. Desde ese punto de vista, es necesario desglosar los dos niveles, aclarando que lo que se sugiere para investigaciones depende del criterio de aquello que es más urgente y puede contribuir a llenar los vacíos en la propia formulación de medidas destinadas a tratar los problemas femeninos.

### Investigaciones principales:

1. Coincidiendo con el criterio expresado en la reciente misión de necesidades del UNFPA en nuestro país,<sup>60</sup> de que por ahora no es necesario hacer diagnósticos de carácter global, cabe señalar las que a nuestro juicio serían viables y se concentrarían en la nueva unidad sobre planificación de aspectos de la mujer, a crearse según las recomendaciones que aparecen en el tomo III del Plan de Desarrollo, que incluye la parte de Desarrollo Social:
  - a) Investigación sobre remuneraciones (salarios) en los principales sectores de actividad de la mujer, a nivel nacional.

Esta investigación tendría por objeto conocer con precisión la situación actual de los ingresos femeninos, pues es muy fundada

la sospecha de que en la gran mayoría de los casos la forma dominante de discriminación de la mujer es aquella por la cual le pagan menos dinero por trabajo de igual índole realizado por un hombre. Los datos obtenidos con esta investigación pueden servir para iniciar una acción de promoción sobre la necesidad de cumplir la ley, proporcionando a las organizaciones femeninas los elementos indispensables para una movilización en defensa de sus derechos reconocidos. El énfasis de la indagación estaría en los sectores de actividad económica en los que ha habido una mayor incorporación de mano de obra por el proceso de crecimiento de las últimas décadas, probablemente los sectores de la construcción, industria y comercio.

b) Investigación sobre el impacto de la migración femenina campesi-  
ciudad en la formación de hogares con jefatura de mujeres.

Que nos parece muy importante, en consonancia con lo que se ha podido detectar en el estudio realizado. Es realmente significativo el deterioro de las condiciones de vida de aquellas mujeres que habiendo migrado caen en una situación que las obliga a multiplicar sus esfuerzos en la crianza de sus hijos. Dada la inserción problemática en el mercado de empleo que se les ha comprobado, es necesario que sean estas las mujeres que más atención requieren sobre todo en lo que se refiere a programas de atención a sus niños mientras ellas se movilizan al trabajo. La investigación contribuiría a detectar la magnitud real de hogares con jefatura femenina en las zonas urbanas de mayor crecimiento, lo que ayudaría a la preparación de políticas adecuadas.

c) Investigación sobre la situación real de la capacitación laboral femenina y características del mercado de empleo para las mujeres.

Tendría por objeto relacionar las demandas efectivas de empleo para el sexo femenino en las condiciones actuales con los programas que se estén llevando a cabo tanto a nivel del sector público como del sector privado para capacitar a la mujer según las exigencias de su incorporación en las actividades económicas. Los detalles de políticas en este campo parecen muy importantes puesto que se ha comprobado que los niveles de capacitación de mano de obra femenina son bajos en relación a lo que en principio deberían ser en esta etapa del desarrollo, pues en gran medida se carece de programas de orientación hacia determinados sectores de la capacitación.

d) Investigación sobre la magnitud y situación de las trabajadoras domésticas del país.

Se requeriría una penetración más profunda en la situación de estas mujeres: la gama real de sus ingresos y sus condiciones de dependencia social. El objetivo fundamental de esta investigación sería el de promover una legislación favorable a las mismas, incluyendo aspectos relativos a la seguridad social. También parece importante tener en cuenta que urge conocer el grado efectivo de analfabetismo existente entre las trabajadoras domésticas con el objeto de establecer programas especiales de alfabetización entre ellas.

- e) Investigación sobre estructura familiar, con énfasis en el examen del marco cultural-ideológico en que se mueve la mujer.

Esto quiere decir, las costumbres y creencias que son obstáculos específicos a la integración de la mujer en actividades fuera de su hogar, cómo elige una posible área de inserción productiva, cómo combina el tiempo de la casa con el del trabajo. Además, las concepciones y prácticas de salud familiar, nutrición y educación general de sus hijos.

- f) Investigación sobre la situación real de las organizaciones femeninas y el grado de su incorporación activa en los procesos de desarrollo. Evaluación de la estructura institucional existente para atender a la mujer.

Este trabajo es importante tal vez ahora más que antes por la creciente demanda que efectuará el Departamento de la Mujer sobre las organizaciones en la generación de proyectos para su incorporación activa en los mismos.

- g) Investigación sobre el acceso efectivo de las mujeres de los estratos más pobres de la población a la tecnología de uso doméstico.

Es también importante para diseñar proyectos de atención en el uso de tecnologías que alivien el trabajo doméstico. Si bien es conocida la carencia de las áreas rurales, hay que visualizar mejor lo que está sucediendo en las áreas urbanas.

Algunos programas factibles.

Si bien se han presentado lineamientos ya existentes en la lógica funcional de algunas de las dependencias del Estado ecuatoriano, es necesario hacer una síntesis adecuada de las posibilidades actuales;

Sugerencias para constitución y acción del Departamento de la Mujer

La programación del Departamento (o Dirección Nacional) de la Mujer tiene que estar en coherencia con las posibilidades de hacer efectivas las tareas del bienestar social en el país. En términos globales, los ámbitos de la programación deben tener en cuenta lo establecido en el Plan de Desarrollo; es decir, el trabajo en las áreas de educación, capacitación, salud y bienestar, promoción y organización. Pero, la concentración en la preparación de los Proyectos, debe depender de las exigencias de la propia realidad, si tenemos en cuenta que cada Proyecto debe estar asegurado, lo que quiere decir, convenientemente discutido con las organizaciones beneficiarias y además, financiado con importantes contingentes de apoyo externo, pues la situación presupuestaria actual no permitiría un impulso interno significativo. Las actividades relevantes serían:

1. Capacitación., dentro de las siguientes perspectivas:

- a) capacitación en proyectos productivos: el énfasis tendría que estar en la mujer campesina con mayores presiones para salir

de su lugar de origen con destino a las ciudades. En este caso, se trataría de dar continuidad a determinadas metodologías que han estado siendo probadas al interior del Proyecto FODERUMA, del Banco Central del Ecuador. Los proyectos productivos contribuyen a mejorar las posibilidades del ingreso, pero requieren ser apoyados con estudios de mercado efectivo para lo que se desee producir. Igualmente, la capacitación tendría que extenderse a las mujeres pobres de las ciudades que experimentan acelerada migración y un deterioro de la producción artesanal. En este último caso, probablemente el énfasis de la capacitación debería estar en la organización para la producción, estableciendo una selección de productos cuya factibilidad de venta pueda asegurarse convenientemente.

Creemos que este tipo de actividad se confunde con los objetivos que se plantearán para la mayor participación de la mujer en el sistema cooperativo agrícola y artesanal.

- b) Capacitación de promotores locales para la organización, en educación preescolar, atención primaria de salud y nutrición, como aspectos centrales, con igual énfasis en la zona rural. Quedaría involucrado en las actividades de capacitación para profesores rurales (Ministerio de Educación), auxiliares de enfermería (Ministerio de Salud), promoción de líderes en organización de la comunidad (Ministerio de Bienestar Social). Se introduciría en lo posible la capacitación de mujeres en estos niveles de la acción.

- c) Capacitación y adiestramiento del voluntariado rural femenino que en principio está dirigido al adiestramiento de parteras empíricas para la disminución del riesgo materno, por medio del personal del Ministerio de Salud. La idea consistiría en extender la capacitación del voluntariado a las áreas de acción en que sea posible formar grupos especializados para atender otro tipo de problemas. Tal como están las cosas en la actualidad, probablemente es conveniente sugerir que este trabajo del voluntariado femenino se coordine con los centros de capacitación de la mujer, previstos en el crecimiento del proyecto FODERUMA, con miras a la implementación de tecnologías que alivien el trabajo doméstico, la educación con difusión de materiales impresos y al fortalecimiento de la organización, atención al niño y manualidades.
- d) Capacitación de líderes femeninas sindicales en promoción de sus organizaciones. Creemos que este tipo de actividad sería de muchísima importancia y debe estar coordinada con lo que las propias organizaciones obreras femeninas han planteado en sus congresos. Los sectores de esta preparación serían básicamente: jurídica-laboral, técnicas organizacionales, participación política y otras que pudieran ser sugeridas por ellas.
- e) Capacitación laboral. En general es necesario replantear la funcionalidad del SECAP y otras agencias que dan capacitación, con miras a orientar mejor la selección de cursos de capacitación elegidos por las mujeres, dirigiéndolas a los sectores de mayor demanda efectiva y crecimiento.

2. Educación., concentrada en:

- a) Educación para la alfabetización (en términos de trabajo de promoción activa de la participación de la mujer), concentrada en la zona rural, donde el problema es más agudo. La idea consiste en establecer una estructura que promueva realmente el uso de los centros de alfabetización existentes pero a los cuales no concurren las mujeres o analfabetos en general.
- b) Educación para la salud familiar y educación nutricional., que continúa siendo un componente fundamental en la estructura de atención a los grupos marginales de la población, y que complementa los programas de capacitación de promotores en esas áreas, mencionados en el acápite anterior. Abarcaría los programas educativos sobre sexo y reproducción, que garanticen normas adecuadas para que la familia opte por un determinado número de hijos libremente.
- c) Educación (promoción) para la asistencia al sistema escolar, adscrito al funcionamiento de los núcleos rurales, con énfasis en las mujeres alfabetas que no concurren a la escuela.
- d) Educación técnica, vinculada al desarrollo de los proyectos productivos. Para el caso de la zona urbana, probablemente se debería integrar los programas educativos en el funcionamiento de los conjuntos educativos sectorizados previstos en el Plan de Desarrollo, priorizando los más importantes.
- e) Revisión de los textos, a material didáctico y contenidos de los programas de estudio de la escuela primaria, para elimi-

nar todo aquello que refuerza una concientización distorsionada sobre el papel de la mujer en la sociedad. Un programa de esta naturaleza sería de tremendo impacto social, pues se remite a la población en edad escolar e influye sobre los niños en general.

3. Salud, con énfasis en las siguientes actividades:

a) los programas ya implicados en los acápite anteriores sobre la formación de mujeres en áreas de cuidado materno-infantil, aborto, planificación de la familia. Por supuesto, el Departamento de la mujer tiene que coordinarse con el Ministerio de Salud, a quien compete en verdad la realización de los proyectos específicos.

4. Bienestar Social, del mismo modo que en el caso anterior, más fuertemente ligado a los programas de infraestructura en las guarderías infantiles (hogares de cuidado diario). Cabría al Departamento de la mujer una parte de la programación de las actividades de bienestar social, concentrando su trabajo en la preparación de un programa para beneficiarias de los barrios populares y zonas de mercados donde los niños permanecen en completo estado de abandono mientras sus madres trabajan.

Todo lo mencionado anteriormente sería la parte más representativa de una serie de tareas de extrema importancia para la promoción de la mujer ecuatoriana. Por supuesto, la idea consiste en que el Departamento de la mujer operaría como una entidad que concentra

las iniciativas que parten de distintas dependencias del Estado, cuyo objetivo sea la mujer. Esto quiere decir que el Departamento captaría para sí mismo la posibilidad de coordinar los programas diversificados. El énfasis seguiría siendo el de los grupos menos favorecidos de la población, tal como reza la lógica textual del Plan de Desarrollo en sus lineamientos fundamentales.

Para la implemetación de estas actividades, es indispensable la constitución de un Consejo o Comité Consultivo en el que se integrarían los organismos implicados en las actividades, por medio de su representación., coordinados por la Directora del Departamento de la Mujer o el Ministro de Bienestar Social. En el Comité, grosso modo, participarían: Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Bienestar Social, y Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Serían invitados a participar en el Comité las organizaciones privadas que tengan programas de desarrollo. Los objetivos de este Comité serían , entre otros, la formulación de orientaciones generales para la programación global en pro de la Mujer, facilitar el proceso de coordinación interinstitucional y, en cierto modo, la supervisión de la marcha de las actividades.

Con miras a mantener la posibilidad de una coordinación adecuada con el Proyecto de Juventud, cabe señalar aquí que dadas ciertas restricciones presupuestarias que muy difícilmente alcanzarán para

cubrir todas las demandas existentes (o las mismas necesidades), habrá seguramente que establecer prioridades en la acción. Un criterio que, sin embargo, difícilmente debe variar, es el de concentrar el esfuerzo en los sectores pobres del campesinado y en las barrias marginales urbanas.

Podrían ser útiles las siguientes medidas operativas para contribuir a la puesta en práctica del Departamento:

- a) fortalecer el Comité Consultivo;
- b) recibir las líneas de acción ministerial , con señalamiento de las prioridades de cada uno de ellos;
- c) procesamiento del diagnóstico sobre la mujer ecuatoriana, preparado con colaboración de CEPAL, para extraer de él los elementos útiles para la preparación de los proyectos;
- d) establecimiento de un banco de datos, con información actualizada;
- e) el inicio del establecimiento de un Proyecto Nacional de la Mujer, donde se pueda hacer constar las líneas básicas de programación ya señaladas y los Proyectos fundamentales que se consideren de mayor prioridad.

Una medida aconsejable sería preparar los detalles de programas y proyectos iniciales hasta fin de año 1980 para tratar de comenzar a ejecutar ciertas acciones a partir de 1981, con negociaciones con las agencias externas, verbigracia el UNPFA, UNICEF, PNUD, OPS, etc.

Paralelamente, es importante tener en cuenta que para fortalecer la capacidad de planificación y coordinación, es importante apoyar la iniciativa de crear una Unidad especializada para la mujer en el Consejo Nacional de Desarrollo, con personal destacado para ello. La tarea principal de esta Unidad sería la de apoyar técnicamente la actividad del Departamento de la mujer, desarrollando cuadros técnicos nacionales para tal fin. Esta Unidad desplegaría labores de asesoramiento al Departamento y el Ministerio en general en los aspectos de interés de los proyectos. Creemos que, si bien, una de las actividades de esta Unidad puede ser la de investigar, lo más importante viene a ser todo lo que se refiere al componente de planificación misma y el desarrollo de una técnica para coordinar el trabajo institucional (aunque parezca pedante decirlo) pues está bastante comprobado que en nuestro país este es uno de los talones de Aquiles de la actividad del Estado.

La justificación más importante de la necesidad de crear esta Unidad está precisamente en el hecho de que, más allá del asesoramiento mismo a las actividades ministeriales, alguien debe encargarse del seguimiento de los programas y de su evaluación periódica y de la coordinación, al interior del CONADE, con los demás sectores de la planificación, que puede comprenderse a su vez debido a la especificidad que van a adquirir los proyectos sobre la Mujer a través del funcionamiento de su Departamento. Esta especificidad que se está manifestando actualmente, en la medida en que se pene-

tra en la problemática femenina y se descubre que existen aspectos de la misma que exigen un enfrentamiento más decidido y conciente, puesto que la mujer como ser social debe ser atendida con proyectos cuya emergencia parte del hecho de que han sido discriminadas con mayor gravedad en el transcurso del tiempo.

Más aún, como los programas del Estado son multisectoriales, la cobertura de los mismos se piensa solamente en términos globales, provocando en muchos casos el olvido de las áreas de emergencia de la problemática específica de la mujer (seguramente bajo la opinión de que ella, al igual que el hombre, es víctima de las fallas de atención social). Aspectos como el de la atención enfática en sectores de jóvenes de clases menos favorecidas pueden ser vistos como lógicos, pero la mujer requiere sin duda una atención más específica si es que realmente se desea eliminar las distancias actualmente existentes entre los dos sexos en cuestiones tan importantes como el alfabetismo, la educación preescolar y primaria, la atención de salud derivada de su condición biológica femenina, etc.

10. Bibliografía y Notas

1. Cfr., La situación del Niño ecuatoriano. Un perfil social, informe preparado para el UNICEF (Esteban del Campo), Quito, 1979, pp. 14-15.
2. Ibid., p. 15.
3. Ibid., p. 16.
4. Naciones Unidas, Aspectos demográficos de la mano de obra, Nueva York, 1963.
5. Gino Germani, Política y sociedad en una época de transición, Paidós, Buenos Aires, 1965, p. 70.
6. Cfr., INEC, Proyecciones de la población económicamente activa por áreas, grupos de edad, sexo y rama de actividad, 1974-86, Quito, 1979, Cap. I.
7. Ibid., p. 11 y siguientes.
8. Cfr., Adolfo Gurrieri, "La mujer joven y el trabajo en el Perú", en Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana, Siglo XXI ed., México, 1971, p. 107.
9. Cfr., Irene Paredes Váscónez, Aquí Nosotras, Quito, 1977.
10. Ibidem.
11. CEPAL, La situación de la mujer en América Latina en relación con el cumplimiento del Plan de Acción Regional, Santiago, Enero, 1979.

12. Cfr., La situación del Niño ecuatoriano... op.cit.
13. Boletín Estadístico del Ministerio de Educación.
14. Idem.
15. Cfr., Instituto de Investigaciones Económicas, Encuesta a las Universidades, Universidad Central del Ecuador.
16. Idem.
17. INEC, Encuesta de Hogares, 1977.
18. Idem.
19. Idem.
20. SECAP, Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, La formación profesional de la mujer en el Ecuador, (EC. Sonia Salvador, et.al), Quito, s.f.
21. IECE, Oficina de Estadísticas de Crédito Educativo.
22. Fabiela Selís, Susana Sáenz, Variables psicológicas en la migración femenina rural-urbana, Tesis, Escuela de Psicología, Quito, 1977.
23. INEC, CAD, Migraciones hacia Quito, 1975.
24. Selís-Sáenz, op.cit.
25. Carlos Luzuriaga, Situación de la mujer en el Ecuador, AID/ Quito, 1980, p. 60.

26. INEC, Migraciones hacia...ep.cit.
27. Luzuriaga, ep.cit., p. 25.
28. Cfr., Junta de Planificación, El estrato popular urbano. Informe de investigación sobre Guayaquil, Quito, 1973. También el mismo estudio para Machala-Puerto Bolívar, Quito, 1976.
29. Susan Scrimshaw, Preliminary Report of the intensive phase of fertility in the socio-economic adaptation of urban in-migrants in Guayaquil, Ecuador, International Institute for the study of Human Reproduction, Columbia University, 1973.
30. Ver, por ejemplo, la síntesis de J.C. Elizaga, Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina, Santiago, CELADE, 1970.
31. Se reproducen aquí algunas observaciones hechas por el autor en el Informe sobre la situación del niño ecuatoriano, ep.cit.
32. Cfr., Junta de Planificación, Ministerio de Trabajo, Encuesta sobre Instituciones de Bienestar Social, Quito, 1977.
33. Cfr., División de Estadísticas de Salud, Ministerio de Salud.
34. Anuario de Estadísticas Vitales.
35. INEC/ Egresos hospitalarios.
36. FNUAP, Documento Preliminar de la fase preparatoria para la misión de necesidades básicas en Ecuador, coordinado y preparado por Proyecto ECU/78/PO1, Agosto, 1979, p. 21.
37. Ibid., p.338.

38. IESS, Dirección Nacional Administrativa, División de Prestaciones, Departamento del Seguro Social Campesino, Programa 1980 (Dr. César Córdeva Jiménez, M.S.P.), Diciembre, 1979, Quito.
39. Se debe destacar que el IESS, en 52 años, ha logrado brindar sus servicios a 452 mil afiliados (1979), con una cobertura muy escasa; un 5.6% de la población total, que equivalen a un 18% de la PEA, principalmente a los trabajadores de dependencia patronal. El Seguro Campesino, por otro lado, da una cobertura de 1.8% de la población rural.
40. Paz Covarrubias, Rolando Franco, "Mujer y Sociedad: una presentación general", en Chile, Mujer y Sociedad, Santiago, 1978.
41. Ketty de Remolereux, Situación Jurídica y Social de la Mujer en el Ecuador, Universidad de Guayaquil, 1975.
42. Datos obtenidos en las Intendencias de Policía y el Ministerio de Gobierno.
43. Nelson Samaniego, "Incidencia del alcoholismo en los hospitales y centros psiquiátricos del Ecuador", en Memorias del Primer Seminario Nacional sobre alcoholismo, 11-15 de Octubre de 1977, Comité Ejecutivo del Seminario ed., Cuenca, 1978.
44. René González, "Salud Mental y Alcoholismo", en Memorias...  
op.cit.
45. Cfr., Edelberto Torres-Rivas, "Familia y juventud en El Salvador", en Estudios sobre la Juventud marginal...op.cit., p. 228.
46. Luzuriaga, op.cit.

47. Ibid.
48. Datos obtenidos en los respectivos Ministerios.
49. Cfr., Junta de Planificación, División de Desarrollo Social, Resumen de las respuestas de algunas Organizaciones femeninas respecto de la problemática de la mujer y de Políticas a contemplarse en el Plan de Desarrollo, archivo de la Sección de Bienestar Social, Quito, 1978.
50. Cfr., Suzanne Aurelius, Memorandum: Comentarios acerca del "Resumen" (de las respuestas de las Organizaciones femeninas), Agosto, 1978.
51. CONADE, Sección de Bienestar Social, Condición de la Mujer, Quito, s.f., mimeo de archivo.
52. Naciones Unidas, CEPAL, Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, San José, Costa Rica, Abril, 1974.
53. Cfr., Raúl Urzúa, "La Mujer y las políticas de Población , Notas preliminares", en Chile: mujer y sociedad, op.cit.
54. Ibid.
55. CONADE, Sección de Bienestar Social, "Proyectos de Integración de la Mujer al Desarrollo", anexo archivo, s.f.
56. Ministerio de Agricultura, Sección de Mejoramiento del Hogar, Programa de Acción, Quito, 1980, cit. por Luzuriaga, p. 81.

57. Osvaldo Huratado, Joaquín Herudek, La organización popular en el Ecuador, Quito, 1974.
58. Cfr., documento sobre Departamento Nacional de la Mujer, preparado por la Leda. Inés Salvador.
59. Gladys Pezo de Ruiz, Gustavo Martínez, Inferne que presenta el Ecuador a la Reunión de Evaluación y Consulta del Proyecto de Juventud, RLA/76/017, Quito, Mayo, 1979.
60. FNUAP, Misión de análisis de necesidades en Población, (resumen de necesidades identificadas), Quito, Junio, 1980.