

LAS MUJERES EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE EN LOS NOVENTA:
ALGUNOS ELEMENTOS DE DIAGNOSTICO(*)

Dra. Miriam Krawczyk

(*) Jefa, Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

SUMARIO:

Introducción

1. Las mujeres en el escenario regional de los noventa
2. La equidad de género en la propuesta sobre la transformación productiva con equidad y el enfoque integrado
3. El mundo de trabajo para las mujeres en los noventa
4. La educación de las mujeres en la región
5. Formación de recursos humanos femeninos
6. Situación legal y jurídica de las mujeres
7. Participación de las mujeres en el poder, en las decisiones, en la política
8. Derechos humanos, paz y la violencia contra las mujeres
9. Conclusiones y Propuestas

10
10
DONACION-8

30110
R

N° 78
(NOY/1960)

1994



ANOTADO 0 8 ENE. 1995

[Handwritten signature]

Introducción

El escenario latinoamericano y del Caribe, el mundial y las relaciones entre ambos, se han transformado profundamente después de la crisis de los ochenta y ello, prácticamente a mediados de la década siguiente, presenta un panorama distinto para la región y para las mujeres y para los hombres que viven en ella.

Hay algunos elementos en esta transición que destacan con mayor claridad: el primero de ellos tiene que ver con el escenario cambiante de la sociedad en su conjunto: los procesos de globalización de la economía son ya evidentes, se siguen produciendo modificaciones tecnológicas profundas, que obligan a una puesta permanente al día, varía con una frecuencia creciente la estructura del mercado laboral, se vuelven obsoletos conocimientos recientemente adquiridos existe la necesidad de una flexibilidad cada vez mayor tanto respecto a las capacidades como respecto a la misma mentalidad de las personas.

Se produce una internacionalización en las comunicaciones. En los procesos políticos el modelo democrático cada vez aparece más como lo consensual y deseable, pero además se establece una relación diferente entre el estado y la sociedad, sus funciones y sus formas organizativas. La modernidad, que para la región no es una opción, debe enfrentarse en este proceso para asegurar la equidad, aumentando "la capacidad de integrar dinámicamente la diversidad cultural en un orden societal compartido".⁽¹⁾ Esta modernidad, para las mujeres implica cerrar la brecha entre la ciudadanía de derecho y su efectivo ejercicio. Un dato ineludible en este período post-crisis de la región es el inmenso deterioro en las condiciones de vida de las personas y una brecha mayor entre los pobres y los ricos y según los datos afecta proporcionalmente más a las mujeres que a los hombres.

Es en este contexto que la propuesta de la CEPAL adoptada por los países, sobre la transformación productiva con equidad, a partir de 1991 y que se ha ido complementando con otros estudios que la van articulando⁽²⁾ inicia un

(1) Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone. *Hacia una perspectiva crítica de la modernidad*. CEPAL, Documento de Trabajo N° 21, octubre de 1993.

(2) Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1992.

proceso de reflexión diferente que a la vez que refleja los grandes cambios que afectan el escenario regional en los últimos años muestra crecientemente el surgimiento de un nuevo pensamiento o de un modo "en transición" de ver las cosas de la sociedad. En síntesis lo que se plantea es que la región debe crecer con equidad, incluyendo la equidad entre mujeres y hombres, (equidad de género) y que para lograrlo, dada la heterogeneidad de las situaciones y la complejidad de los problemas deben enfrentarse con un enfoque integrado en que las políticas sean intersectoriales, tengan impacto múltiple y abran opciones diversificadas. Estos grandes cambios en relación a las mujeres se reflejan en estudios preparados por CEPAL en 1988 con ocasión de la cuarta conferencia regional.⁽³⁾

Además de tomar en cuenta la heterogeneidad de las condiciones de vida de las mujeres, se reconoce actualmente que existen elementos comunes en torno a su posición en la sociedad y que se deben a su género, es decir al papel que se les ha asignado socioculturalmente y que se refleja en la relación entre las mujeres y los hombres. Queda claro que pese a la deficiencia de información y especialmente del uso que se hace de ella, el tema se ha legitimado, validado y existen conocimientos suficientes para adoptar políticas integrales. Para ilustrar algunos aspectos más vinculados a la participación económica de las mujeres, se presentan a continuación algunos elementos relevantes sobre empleo, educación, formación de recursos humanos y la participación política, y algunos aspectos más nuevos en la investigación, como la violencia.

En general, parecería que se ha superado una etapa fundamental: la etapa de la denuncia de la desigualdad y de la discriminación. El siglo XXI legitima al menos teóricamente la participación de las mujeres en la sociedad con un discurso coherente, con instrumentos aprobados por la mayoría de los países del mundo y con muchas mujeres, aunque la proporción aún no sea la adecuada, en posiciones de decisión, con los conocimientos necesarios, y muchas habilidades

Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1992.

El desarrollo sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1991.

CEPAL. *La Mujer en América Latina y el Caribe: el Desafío de la Transformación Productiva con Equidad* (LC/L.627 (CRM.5/4), Santiago de Chile, julio de 1991.

- (3) Los grandes cambios y la crisis: Impacto sobre la mujer en América Latina y El Caribe. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1990.

nuevas desarrolladas. Es una etapa más de acciones: implementación de los mandatos y recomendaciones, el ejercicio de los derechos adquiridos, el ensayo de nuevas formas laborales más amplias, las transformaciones cualitativas y de discusiones conjuntas de mujeres y de hombres acerca de como lograr un mundo más equitativo, más justo y más compartido como escenario del futuro.

1. Las mujeres en el escenario regional de los noventa

Al mediar casi la década de los noventa, el escenario regional es complejo, con muchos elementos contradictorios, pero sin la desesperanza de la década de los ochenta. En el plano político se alcanzan avances en la consolidación de procesos de democratización, se logra la solución negociada de conflictos bélicos y cada vez es mayor la vigencia de los derechos humanos. El establecimiento —o restablecimiento— de sistemas políticos pluralistas origina una creciente cultura democrática y la emergencia de nuevos actores sociales en la mayoría de los países, que plantean exigencias de transparencia en la conducción de la gestión pública, mayores espacios de participación y la incorporación de otros temas a la política. Para las mujeres de la región, en tanto ciudadanas, la democracia les garantiza, al igual que a los hombres, sus derechos jurídicos y legales. Sin embargo el aprendizaje en los movimientos sociales organizados por mujeres o en los que han participado durante la década de los ochenta y la importancia e impacto que ellos han tenido en los procesos de recuperación democrática, no se ven reflejados en mayores espacios de acción o acceso a las decisiones de las mujeres. La participación de las mujeres en la gestión democrática es escasa tanto en los gobiernos como en los partidos políticos. Un logro importante ha sido la legitimación del tema a nivel societal y su incorporación en las agendas en diferentes niveles de decisión.

En el ámbito económico ya desde los principios de los noventa, los países de la región comienzan a reorientar su estrategia de desarrollo, restableciendo una significativa disciplina fiscal y el control anti-inflacionario en el marco de reformas comerciales que reducen los niveles de protección efectiva. Se logra un repunte de las tasas de ahorro e inversión, un gradual proceso de transformación de los sectores productivos, así como un compromiso más efectivo de cooperación intrarregional que se manifiesta a través de diversos acuerdos formales de integración económica. Ello ha redundado, en los últimos años, en una moderada recuperación económica y en una relativa estabilidad financiera.

Al analizar las tendencias que muestra la región, si bien parecen ser válidas para la mayoría de los países, debe tenerse presente que se dan con grados de intensidad muy diferentes y que las situaciones que hoy se presentan en América Latina y el Caribe son notoriamente heterogéneas. A mediados casi

de la década de los noventa, se mantiene un régimen de crecimiento moderado, con considerable estabilidad de precios, control de las cuentas del sector público y un significativo déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, compensado por un importante caudal neto de ingresos de capital. Se mantiene un insuficiente dinamismo del sector exportador, pese a su diversificación y expansión, los niveles de inversión son insuficientes para asegurar un crecimiento sostenible a largo plazo y se mantiene el cúmulo de rezagos sociales. Si bien las economías latinoamericanas están funcionando sobre nuevas bases, no crecen a ritmos suficientes para disminuir el desempleo o el subempleo. El elemento de incertidumbre, siempre presente en la región, se agudiza por factores extraeconómicos, y el cambiante panorama internacional tiene señales contradictorias.

El dominio en lo económico de las estrategias del mercado como el principal asignador de recursos no ha significado resolver las profundas desigualdades y para una gran mayoría de mujeres las ha acentuado, lo que se ha reflejado principalmente en una oferta laboral discriminatoria, segmentada y cada vez más contradictoria con el mayor nivel educativo alcanzado por las mujeres. El desfase entre las expectativas de las mujeres y sus posibilidades de empleo efectivas es creciente y constituye una discriminación de género evidente.

El proceso de ajuste aplicado en la región fue recesivo y regresivo, manifestándose sobre todo en los salarios reales y en el empleo. Así, persisten graves problemas y dificultades que se expresan de manera destacada en el mantenimiento de elevados índices de pobreza, una inequitativa distribución del ingreso y, muchas veces, un deterioro en la provisión de servicios sociales lo que no sólo hace frágil los procesos democráticos en curso, sino que también cuestiona la sustentabilidad y la calidad misma de la recuperación económica alcanzada. Además los programas de ajuste y estabilización emprendidos, se han logrado consolidar plenamente en pocos países, en un proceso con muchas interrupciones.

La región ha vivido en este período una gradual transformación de los sectores productivos. Ello se ha expresado en una mayor diversificación de las estructuras de exportación, creciente número de empresas con capacidad de competir internacionalmente, mejoría de la capacidad empresarial y una progresiva flexibilización de los regímenes laborales, que aumentan la vinculación entre los salarios del sector formal y la productividad. Sin embargo, esta transformación ha acentuado aun más el carácter dual de las estructuras productivas, con un notable aumento del llamado "sector informal", que se expande con rapidez, pero genera principalmente empleo de baja productividad y aun más bajos salarios. Esta forma dual de la estructura productiva ha aumentado notablemente la heterogeneidad de la situación de las mujeres. Si

bien una proporción de ellas ha logrado insertarse en las estructuras emergentes, su escasa vinculación al área de ciencia y tecnología que exigen estos sectores y su inserción discriminatoria al mercado de empleo, han aumentado su incorporación en el sector informal, especialmente el de menor productividad y de peor remuneración. Asimismo, aun cuando su incorporación al mercado se ha dado en muchos casos en sectores de gran dinamismo como el de la exportación agroindustrial, el empleo al que han accedido ha sido mayoritariamente en puestos de baja calificación y baja remuneración con escasas posibilidades de organización o negociación de mejores condiciones laborales.

El cambio tecnológico, esencial para mejorar la inserción internacional de la región y su integración, se vincula a la capacidad de incorporación de progreso técnico y la articulación productiva. Este proceso exige fortalecer la infraestructura tecnológica, la base empresarial, la calidad de los recursos humanos y políticas que faciliten el aprendizaje tecnológico, la articulación productiva y el reconocimiento del carácter sistémico de la competitividad.⁽⁴⁾ En esta área es donde ha habido menos progreso en relación a la incorporación más equitativa de las mujeres. Si bien ha habido un aumento de ellas en las áreas de ciencia y tecnología en los niveles terciarios de la educación, de un 0.37 a un 0.80 en relación a los hombres entre 1970 y 1990,⁽⁵⁾ en general no acceden a los empleos de mayor nivel en estas áreas, la capacitación laboral es escasa o inexistente y existen obstáculos culturales para su aceptación en estos ámbitos. Si el progreso técnico es parte esencial de una mejor integración regional, la ausencia de recursos humanos femeninos calificados en este tema aumentará la discriminación, laboral actual.

La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe es la más inequitativa del mundo, lo que agudiza la fragmentación social y es una fuente de tensión política y social.⁽⁶⁾ En este contexto, también la situación de las mujeres adquiere una complejidad mayor, distanciándose aún más una minoría que sigue exhibiendo importante mejoramiento en su situación y una gran mayoría que está en peores condiciones que antes, pero presentándose en todos los niveles situaciones de discriminación salarial.

(4) Equidad y Transformación productiva: Un enfoque integrado. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Santiago de Chile, 1992.

(5) Círculos elaborados por la División para el Avance de la Mujer de la secretaría de las Naciones Unidas de Nueva York, en base a los datos WISTAT "Indicadores y Estadísticas sobre la Mujer", Naciones Unidas.

(6) Panorama social de América Latina. Santiago de Chile. Naciones Unidas (LC. G. 1768) 1993.

La cumbre social: una visión desde América Latina y El Caribe. Nota de la secretaría. (LC. G. 1802 (SES. 25/5), Santiago de Chile, 1994.

El tema de la pobreza se repite una y otra vez como uno de los problemas candentes que la región debe enfrentar. A comienzos de los años 90, cerca de 200 millones de personas, el 46% de la población total, no estaban en condiciones de satisfacer sus necesidades básicas y 94 millones, o sea el 22% de la población, se encontraba en situación de extrema pobreza.⁽⁷⁾ Esta situación afecta en la región, proporcionalmente más a las mujeres debido a su inserción inequitativa en el mercado laboral, y se ve agravada por el aumento de la jefatura de hogares femenina. Este tema comienza a ser considerado cada vez más como parte de la problemática de los derechos humanos, entendidos como un requisito básico para lograr el desarrollo. Evidentemente para estabilizar las democracias de la región y lograr una ciudadanía de hecho verdaderamente universal, es indispensable avanzar en los derechos económicos y sociales, eliminando la pobreza y logrando la cohesión social. Las cifras sobre pobreza para 1990⁽⁸⁾ muestran además que la pobreza es hoy predominantemente urbana en lo que respecta a los volúmenes de población afectada, con el agravante que ello conlleva de deterioro ambiental. Ello se debe a que la crisis de los ochenta afectó menos intensamente a la población rural, que desarrolló mecanismos de defensa de consumo básico de los hogares a través de la producción de alimentos asumida por las mujeres rurales como parte del trabajo no remunerado.

En la región, el descenso de tasas de fecundidad, que comienza hace treinta años se acelera en la última década en todos los grupos etarios, siendo esta región la que presenta el mayor descenso de la fecundidad del mundo para ese periodo. Este descenso es menor en los grupos jóvenes y más acentuado en los grupos de mayor edad lo que significa cambios en los embarazos de riesgo, que disminuyen en los embarazos de edad tardía y aumentan en los grupos jóvenes. Si bien hay una reducción de la fecundidad en las edades adolescentes, su reducción es menor que en otros grupos de edad. La transición demográfica en la región muestra una gran heterogeneidad entre los países y al interior de los mismos entre las zonas rurales y urbanas, de acuerdo a variables socioeconómicas y a niveles de escolaridad. Un elemento nuevo en este período es la incorporación del tema relativo al ejercicio de las mujeres de sus derechos reproductivos, al menos a nivel formal, dado que la satisfacción de la demanda por los métodos anticonceptivos es insuficiente en todos los países.

En síntesis, podría decirse que en el contexto regional de los noventa han cambiado muchas situaciones —y aún siguen variando vertiginosamente— pero también cambió la perspectiva de análisis.

(7) *La cumbre social: una visión desde América Latina y el Caribe. Nota de la secretaría.* (LC.G. 1802 (SES. 25/5), Santiago de Chile, 1994.

(8) CEPAL. Notas sobre la Economía y el Desarrollo N° 536. "El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos del año 1990", Santiago, noviembre de 1992.

De la cuasi parálisis con que se enfrentaba la crisis de los ochenta están emergiendo importantes propuestas que no surgen como modelos establecidos o ideologías de reemplazo a las anteriores, sino que fundamentalmente se originan en base a los datos de la realidad y la necesidad imperiosa de mejorarla con acciones concretas.

En cierta medida este es un período de mayor pragmatismo, acuciado sin duda por el aumento de la pobreza que sufre la región que agudiza las exclusiones ya existentes, tanto de etnia como de género. Se da a la vez en un marco de una mayor integración, al menos a nivel de pensamiento, entre lo económico, lo social y lo político. Baja el énfasis en lo ideológico y desaparece la fe en "modelos" a adoptar. Surgen crecientes consensos en torno a la democracia y sus modalidades posibles. Se redefine el rol del Estado, preocupa mejorar la gestión de gobierno y se redefine la distancia entre el Estado y la sociedad, centrándose uno de los ejes de acción principales en torno a la construcción de la ciudadanía⁽⁹⁾ entendida ahora no sólo como un derecho jurídico sino de una efectiva participación social, económica, política y cultural. La idea de la necesidad de combinar el crecimiento económico con la equidad y hacerlo a través de un enfoque integrado, surge en este contexto como la opción más factible para generar y consolidar los procesos de desarrollo.

En este marco la equidad de género debe encontrar su ámbito de desarrollo natural para abordar los procesos de incorporación equitativa de las mujeres a la sociedad. En este sentido, la perspectiva de género, cuya reflexión se inicia en la década de los setenta, pero que comienza a ser más sistemática en los noventa, aporta al análisis de las condiciones de vida de las mujeres y su integración al desarrollo la idea de que ello no es suficiente si no se evalúa la posición en la sociedad, debida no sólo a factores socioeconómicos sino al papel que a las mujeres se les asigna por razones culturales debido a su sexo. La perspectiva de género, pese a no constituir aun una teoría acabada, emerge como una herramienta de explicación posible de factores de discriminación y subordinación de la condición de las mujeres.

No hay dudas que el logro de una inserción equitativa de las mujeres en la sociedad sigue siendo un asunto complejo. En el tema se combinan variables cuantitativas, cualitativas, pero fundamentalmente un modelo de sociedad a futuro, que en estos momentos de grandes cambios, ningún grupo tiene configurado como una totalidad ni menos por lo tanto los medios por los cuales llegar a alcanzarlo. Sin embargo, pareciera que hay una etapa superada: la de la denuncia y de la legitimación de las demandas. Y más aún, existen numerosos

(9) Ottone, Ernesto. Modernidad y ciudadanía: El desafío educativo del siglo XXI, 1991.

instrumentos ya aprobados por los países para hacer efectivas las acciones emanadas de ella. Además, pese a falencias muy conocidas en la información, los perfiles promedios de las mujeres de la región están hechos, la heterogeneidad de las situaciones conocida y los desafíos claros: construcción de una ciudadanía plena para las mujeres, con equidad de género, lo que implica incluir la superación de la pobreza, el acceso a los niveles de decisión y participación equitativa en todas los ámbitos de la sociedad.

En este mundo en transición, mujeres y hombres redefinen con muchas dificultades sus papeles en la sociedad, en la familia y en la pareja, buscando ajustarse a una realidad cambiante y con distintas exigencias. La irrupción de las mujeres en el escenario público, modificó necesariamente la configuración de lo privado, pero su magnitud aun no es clara y se mantiene un desfase entre el discurso sobre lo privado y su realidad actual.

Finalmente es necesario destacar que la carencia en la mayoría de los países de políticas explícitas y continuadas hacia las mujeres no permite evaluar las acciones que hayan producido los cambios. Además, muchos de esos cambios no puedan reflejarse en cifras y los promedios regionales resultan hoy insuficientes para un análisis más afinado, que oriente políticas específicas, debida a la heterogeneidad de la región y de los países en su interior.

2. La equidad de género en la propuesta sobre la transformación productiva con equidad y el enfoque integrado

La crisis de los ochenta marcó el agotamiento definitivo de un modelo de desarrollo, proceso que se había iniciado después de los sesenta. El fin de la guerra fría y la consolidación de un paradigma económico que valora la asignación eficiente de recursos a través de las señales del mercado derivó en un escenario mundial con hasta cierto punto menor intensidad de conflictos, pero no ha sido capaz de ofrecer un creciente bienestar material para todos. Los conflictos ideológicos han perdido su intensidad y existe sin duda un mayor consenso sobre la validez de las ideas democráticas y la importancia de las libertades individuales. Junto a ello han aparecido nuevas situaciones conflictivas con base en tensiones étnicas, culturales y religiosas. Existiendo hoy en día condiciones objetivas para mejorar las condiciones de vida material de las personas, se han acentuado fenómenos de desintegración social, de pobreza, de desempleo crónico, de inseguridad, miedo y violencia, tanto en países industrializados como en aquellos en desarrollo.

Queda claro en este panorama de globalización, interdependencia y acelerado cambio tecnológico, que "lo social" no puede seguir siendo visto como algo distinto y secundario en relación al crecimiento económico y al

desarrollo científico y tecnológico. La experiencia de América Latina y del Caribe también demuestra que un acelerado crecimiento económico no necesariamente se traduce en un mayor nivel de bienestar para toda la población, y que por el contrario frecuentemente se expresa en mayores niveles de desigualdad y de marginación. En consecuencia, se hace imprescindible buscar respuestas desde un enfoque que aborde de manera simultánea y de forma integradora el esfuerzo de desarrollo en todas sus expresiones: crecimiento, equidad, seguridad, participación, paz y respeto por los derechos humanos.

Tal como se ha venido sosteniendo⁽¹⁰⁾ el marco en que actualmente se analiza la condición de las mujeres en la CEPAL, es la propuesta sobre la transformación productiva con equidad cuyo planteamiento es que pese a todas las diferencias, el marco de acción de la región debe ser la concertación estratégica y el consenso para el logro de un desarrollo en democracia. Es una propuesta que incorpora por definición el principio del respeto de los derechos individuales incluyendo obviamente los derechos de las mujeres lo que incluye desde el participar equitativamente en la sociedad y en el poder hasta el derecho a tener o no tener hijos de acuerdo a sus propias convicciones. Su búsqueda de transformación y de equidad, que deberá incluir la equidad entre los sexos, permite un amplio espacio para recoger las corrientes innovadoras del pensamiento actual y permitir la incorporación de aspectos inéditos cuyo objetivo es ayudar a conformar sociedades equitativas en las cuales los aspectos éticos estén presentes. La propuesta se complementa con otros aspectos: el papel de las políticas sociales en el proceso de transformación productiva con equidad; las orientaciones para incorporar la preocupación por el medio ambiente al proceso de desarrollo, la elaboración de contenidos para una estrategia educativa apropiada, y el papel de la integración económica.

Hoy día no basta incorporar a las mujeres a las áreas tradicionalmente aceptados como lo son la educación, el empleo o el acceso a la salud. Es necesario asegurar su incorporación a un contexto en el cual ya ocurre una profunda revolución científico tecnológica, caracterizado por una progresiva globalización de los mercados y por una competitividad basada cada vez más en la incorporación y difusión del progreso técnico.

Actualmente existe consenso en que una sociedad que se plantea como objetivo la equidad, supone también equidad entre mujeres y hombres. Ello ha sido históricamente producto probablemente de dos vertientes simultáneas: la

(10) CEPAL. *La Mujer en América Latina y el Caribe: el Desafío de la Transformación Productiva con Equidad* (LC/L.627 (CRM.5/4), Santiago, julio de 1991.

CEPAL. *La Mujer en el Desarrollo del Caribe: Equidad de Género y Transformación Productiva*. LC/L.628 (CRM. 5/5), Santiago, septiembre de 1991.

modernización de las propias sociedades, especialmente los procesos de industrialización y urbanización que abrieron nuevos mercados de trabajo a la vez que vaciaron los hogares de su función económica y los propios procesos emancipatorios de las mujeres en el marco de las luchas por la ampliación de la ciudadanía social.

Cultural y prácticamente tienen además una gran influencia los cambios en el tema de la reproducción. Al volverse ella opcional, abrió una vertiente diferente de participación de las mujeres en la sociedad, ya que el tiempo invertido en la reproducción y la crianza, dejó de ocupar todo el tiempo de vida. Alargamiento de vida, masificación de la educación, reconocimiento de la ciudadanía jurídica y política, afianzaron un proceso que parecía ser solamente un asunto de tiempo. Al no ser así, comenzaron a hacerse desde diferentes ámbitos estudios y reflexiones sobre este tema. Ello ha sido posible porque los espacios de la democracia se agrandaron y también las expectativas. Al participar las mujeres en diferentes ámbitos sociales, se dio por obvio que ellas participarían en las decisiones. Sin embargo, la ciudadanía jurídica de las mujeres no las equiparó aun a los hombres en lo público ni tampoco las liberó de la responsabilidad primordial frente al hogar y los hijos.

El reconocimiento de la discriminación hacia las mujeres por parte de la sociedad se expresa ya con la creación de un órgano específico para este tema en las Naciones Unidas en 1948 y recibe un especial impulso en 1975. En aquel momento, bajo el marco conceptual de una Integración en el desarrollo, se realizan innumerables acciones tendientes a asegurar a las mujeres ese acceso. En los inicios esa integración abarca básicamente las áreas legales, educacionales, laborales y el acceso a la salud. Su desarrollo durante veinte años ha mostrado signos de avance, pero además ha mostrado también que el tema tiene una complejidad mayor. Hay mujeres que han accedido al desarrollo y a la equidad. Hay mujeres que han accedido sólo al desarrollo. Pero hay muchas más mujeres aún que no han accedido ni al desarrollo ni a la equidad.

La evolución del llamado "tema mujer" ha ido cambiando notablemente en las últimas décadas. Actualmente se debaten las limitaciones que ha tenido la idea de "integración de la mujer en el desarrollo", que fue su marco casi natural. Las críticas se basan en un balance que muestra que conceptualmente no hubo tal integración, sino que el tema la mayoría de las veces constituía un "añadido" a las preocupaciones centrales del desarrollo. Asimismo se cuestionan las acciones orientadas a las mujeres para "integrarlas" ya que en muchas ocasiones contribuyeron por el contrario a marginar más el tema y a las mismas mujeres. Sin negar que el enfoque ayudó a visibilizar muchos aspectos centrales de la situación de las mujeres, se señalan sus limitaciones teóricas y conceptuales: por amplio que sea el concepto de desarrollo, sus indicadores económicos se refieren siempre a la producción de bienes y ello necesariamente va a

mantener invisible el aporte mayoritario de las mujeres que tiene que ver con la reproducción y con los "servicios" que prestan las mujeres como si fueran algo natural de salud de la familia, cuidados de los otros, alimentación, crianza de los hijos, que no tienen remuneración.

Actualmente se reconoce que las mujeres en realidad están integradas a la sociedad y lo que se requiere es mejorar su forma de inserción. Ello implica tomar en cuenta no solamente la posición que éstas ocupan en la sociedad de acuerdo con su estrato socioeconómico, sino además, considerar el papel social que se les asigna culturalmente por el hecho de ser mujeres. En la actualidad, en las Naciones Unidas se acepta que no es posible alcanzar el desarrollo en sentido lato, es decir, más allá del crecimiento económico, si no se mejora el prestigio social de las mujeres. De estas reflexiones surge el llamado enfoque o perspectiva de género en la década de los setenta como respuesta a los interrogantes teórico-metodológicos planteados por las asimetrías y desigualdades existentes entre hombres y mujeres en función de su sexo, constituyendo, según algunos autores, la ruptura epistemológica más importante de los últimos veinte años en las ciencias sociales.⁽¹¹⁾

Hasta el momento y según el estado actual del conocimiento, el enfoque de género es un conjunto de hipótesis sostenibles con cierto grado de coherencia, pero ni la investigación ni la reflexión actual permiten hablar de una teoría acabada.⁽¹²⁾ Sin embargo, como marco interpretativo de la realidad constituye un instrumento conceptual eficaz que espera constituirse en una herramienta metodológica y de intervención también eficaz.

Se define entonces, género como una construcción cultural, social e histórica que, sobre la base biológica del sexo determina normativamente lo masculino y lo femenino en la sociedad, así como las identidades subjetivas y colectivas. Igualmente, condiciona la valoración social asimétrica para varones y mujeres, y la relación de poder que entre ellos se establece. Los estudios realizados en este campo desde la perspectiva del status o prestigio social y los análisis de las relaciones sociales o la teoría de los sistemas de poder, han contribuido no sólo a generar conocimientos sobre las mujeres, sino además a vincular mejor y en forma más significativa esa temática con aspectos más

(11) Fraser Nancy, (1989) *Unruly Practices. Power, Discourses and Gender in Contemporary Social Theory*. Minnesota, University of Minnesota Press.

(12) De Barbieri, María Teresita (1991), "Género y Políticas de Población: una reflexión" documento presentado a la Conferencia Centroamericana del Caribe y México sobre políticas de población. Antigua, Guatemala, 9 a 12 de abril 1991.

globales de la sociedad. En la actualidad, la idea de que el desarrollo beneficia o perjudica en forma diferenciada a hombres y mujeres es mucho mejor aceptada y más fácil de entender.⁽¹³⁾

La relativamente reciente incorporación del concepto género a la terminología de las ciencias sociales lleva a que no sea utilizado unívocamente por las(os) distintas(o) autoras(es); la gama de significados y enfoques es amplia. En ocasiones reemplaza a la variable sexo, en otras es sinónimo de mujer; para algunas(os) es un sistema de status y prestigio social y para otras(os) es el reflejo de jerarquías sociales derivadas de la división social del trabajo.

Si bien no es una teoría acabada ni tampoco hay consenso sobre ella, la concepción de género, en tanto relacional, permite analizar la inserción de las mujeres en la sociedad en relación a los hombres. Ello significa poner en el debate el tema de que sucede con las relaciones entre los hombres y las mujeres en esta sociedad concreta y como se puede lograr la equidad al respecto

Significa además dejar de generalizar y entrar en aspectos concretos de políticas, para ver como afectan y como promueven la equidad, entre hombres y mujeres y no solamente como solución para determinados problemas. Significa en última instancia humanizar la política y hacerla para las personas, lo cual conlleva a tomar en cuenta no sólo los factores macroeconómicos del quehacer societal sino también lo cotidiano y como se interrelaciona con la vida de los individuos.

Es probable que hay procesos que están en curso y que se irán consolidando con una mayor participación activa de las mujeres en todas esas áreas. Sin duda alguna la crisis de los ochenta y la agudización de la pobreza en la región, jugó un papel muy adverso en un proceso en el cual las prioridades se orientaron a otros temas. Pero también hay hoy en día claridad, que existen algunos problemas que tienen mucho más que ver con la relación entre los hombres y las mujeres y la forma en que se estructuran las relaciones de poder y que no se resolverán por sí solas al menos en un mediano plazo.

Tanto el enfoque integrado como la perspectiva de género, plantean que los problemas deben ser abordados en forma integral, viendo sus interrelaciones y significados y a través de acciones de múltiple impacto. Desde este punto de vista parece difícil aislar los temas más relevantes, puesto que necesariamente se entrecruzan y muchas veces aparecen duplicados o traslapados. Sin embargo, para poder aportar a una evaluación de la situación de las mujeres de América Latina y el Caribe en los noventa, es necesario identificarlos, aunque sea con

(13) Nieves Rico. "Desarrollo y Equidad de Género: Una Tarea Pendiente". Serie Mujer y Desarrollo N° 13 (LC/L.767). Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre de 1993.

fines de clarificar los espacios y enfatizar algunos elementos. Es evidente, por ejemplo, que para tener recursos humanos femeninos calificados en la región, debe asegurarse una educación adecuada, una formación laboral idónea, salarios equitativos, condiciones de salud pertinentes y una capacidad de participación activa en el quehacer de la sociedad. Y ello se repite en todos los aspectos. Es por ello que se presenta en una forma sintética, algunos temas que son relevantes tanto para un diagnóstico de las condiciones reales de las mujeres de la región en los noventa, como las condiciones para que ellas mejoren en un contexto en que simultáneamente contribuyan para una transformación productiva con equidad, incluyendo la equidad de género, con integración social, reducción de la pobreza y generación de empleo productivo.

3. El mundo de trabajo para las mujeres en los noventa

Pese a que muchos aspectos relativos al trabajo remunerado y no remunerado que realizan las mujeres se han estado reiterando con insistencia en los últimos años, vale la pena repetir una vez más algunos de ellos en el contexto de este documento en que se busca destacar aquellos problemas no resueltos, cuya solución es indispensable para el logro de una transformación productiva con equidad social y de género a través de políticas intersectoriales, de impacto múltiple, que apoyen simultáneamente el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres y su fortalecimiento en tanto ciudadanas con plena participación efectiva a través de su incorporación en condiciones de paridad con los hombres a un empleo productivo.

Subregistro de la participación económica de las mujeres

Si bien es cierto que con el crecimiento del llamado sector informal, muchas ocupaciones aparecen ocultas para las estadísticas, ello es más evidente en relación a las mujeres que a los hombres. Si se desea implementar acciones efectivas de generación y mejoramiento de empleo para las mujeres, más allá de los promedios con que hoy se cuenta especialmente para el sector urbano, es indispensable contar con un sistema de recopilación de información —que implica modificaciones muy concretas— en los censos y probablemente también en las encuestas de hogares sobre lo cual existen recomendaciones concretas —que permita diseñar políticas específicas—. Asimismo es necesario capacitar a los usuarios en las posibilidades efectivas de análisis que ofrece la información disponible. Sin embargo, simultáneamente, se podría avanzar en este terreno, si se toma en cuenta el gran número de estudios cualitativos sobre el empleo de las

mujeres que se han estado realizando en la región en forma parcial tanto para el sector urbano como para el rural. Los últimos estudios realizados sobre las mujeres productoras de alimentos por ejemplo, permiten ver con mayor claridad el aporte de las mujeres productoras de alimentos a la economía de algunos países.⁽¹⁴⁾ Una sistematización de la información existente, permitiría avanzar en esta materia.

Participación económica de las mujeres de la región

Pese al subregistro señalado en el párrafo anterior, todos los análisis de los últimos años muestran que la creciente participación de las mujeres en el trabajo remunerado ya es una tendencia estructural que seguirá en aumento cualesquiera sean las condiciones en que se desarrolle. Esta tendencia se ha acentuado en los últimos años especialmente en el grupo de mujeres jóvenes y de edades intermedias. A fines del presente siglo, la región contará con 65 millones de mujeres en el mercado de trabajo, cifra que ha crecido notoriamente desde los 10 millones que formaban la población económicamente activa (PEA) en 1950. Se estima que la participación femenina seguirá aumentando un 3.2% anual, en tanto que la población masculina lo hará a razón de 2.2%. Es decir, habrá más mujeres trabajando, pero además variará la proporción de trabajadoras mujeres y hombres. Actualmente las brechas entre la participación masculina y femenina son grandes y cifras provenientes de encuestas de hogares⁽¹⁵⁾ muestran que mientras las tasas de actividad femenina en áreas urbanas fluctúan entre 34 y 50 las masculinas se mueven entre 73 y 84. Los datos muestran además que actualmente no incide en la participación económica de las mujeres si son casadas o solteras aunque sí hay diferencias por grupos de edades. Podría decirse que en este momento hay dos generaciones de mujeres en el mercado laboral, con comportamientos diferentes, y que el grupo actual de 25 a 45 años marcará a futuro modelos nuevos de comportamiento laboral que ya se vislumbran. Asimismo se aprecia un aumento de jefatura femenina de hogares que se estima alcanzan entre un cuarto y un tercio del total de hogares, y se que requiere medidas específicas de apoyo para este sector cuyas condiciones son de mayor vulnerabilidad.

(14) Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM). *Hacia una Estrategia para las Mujeres Rurales de América Latina y El Caribe*, julio de 1993.

(15) CEPAL. *Mujer y Trabajo Urbano en América Latina: El Significado de los Cambios en los Años Noventa*, (DDR/3) junio de 1994.

Infraestructura de apoyo para las y los trabajadores

Un tercer tema sobre el cual también existe suficiente información y que es indispensable reiterar es la situación de discriminación en que las mujeres se vinculan al mercado laboral debido a que por una parte siguen siendo consideradas las responsables principales –y muchas veces únicas– del cuidado de los hijos y por otra parte, debido a la inexistencia de políticas que realmente se aboquen a la solución de este aspecto en forma integral. Si bien existe normativa aprobada en muchos países respecto a guarderías infantiles y existen muchas iniciativas, la realidad es que en 1989 sólo un 14% de la población de la región entre 0 y 5 años recibía atención en educación escolar pre-básica. Además debe tomarse en cuenta que ha sido el sector privado el que ha tenido el papel más importante en esta materia, lo que incidió a que la oferta se ha dirigido primordialmente a una parte de la población urbana, capaz de financiar estos servicios. Por otra parte es interesante destacar que si bien la cobertura en atención pre-básica es sumamente baja, ha aumentado de todas maneras notablemente en los últimos diez años, ya que en 1980 era un 7.8%.⁽¹⁶⁾ La educación pre-básica es además uno de los temas centrales a través del cual se pueden abordar políticas integrales de múltiple impacto, ya que implica la posibilidad de asegurar para las personas la igualdad de oportunidades desde la partida, puede hacer aportes en una socialización de mayor equidad entre niñas y niños, mejorar la inserción en el empleo de las mujeres, ayudar a atender la salud de los menores, etc.

Discriminación salarial

Un tema más reciente que ha ido emergiendo de los estudios del último período es el de la discriminación salarial. Los ingresos de las mujeres son

(16) Schiefelbeim, Ernesto (1992). "Relación entre calidad de la educación y el modelo de enseñanza frontal en América Latina", en *Boletín del Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe*, N° 29, Abril, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC.

Schiefelbein, E., y S. Peruzzi, (1991), "Oportunidades de educación para la mujer. El caso de América Latina y el Caribe", en *Boletín del Proyecto principal de educación en América Latina y El Caribe*, N° 24, abril, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC.

Schiefelbein, E., Juan Carlos Tedesco, Rafael Ruiz de Lira y Sonia Peruzzi (1989). "La enseñanza básica y el analfabetismo en América Latina y El Caribe: 1980-1987", en *Boletín del Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe*, N° 20, Diciembre, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC.

habitualmente menores que los de los hombres cualquiera sea el nivel educacional que tengan y en todos los grupos ocupacionales. La desventaja relativa de las mujeres con respecto a los hombres equivale a cuatro años de educación formal.⁽¹⁷⁾ Otros estudios⁽¹⁸⁾ señalan que las diferencias salariales son más altas en los países en desarrollo que en los países desarrollados y que existe un 65% de diferencial en los primeros que sólo podría ser explicado por factores culturales que segregan el mercado. Otro estudio más reciente⁽¹⁹⁾ muestra que en la área urbana de 13 países los ingresos de las mujeres son menores entre un 44% y un 77% que los de los hombres. Si bien desde 1958 la Convención 111 de la OIT plantea que debe existir una "igual remuneración por trabajo de igual valor" la realidad es evidentemente diferente y requiere nuevamente políticas de múltiple impacto puesto que la discriminación salarial se relaciona fuertemente con las opciones ocupacionales a las que tienen acceso las mujeres, con la socialización que reciben y su capacitación laboral.

Las ocupaciones laborales de las mujeres

Hay al menos tres aspectos que actualmente convergen en la definición de las ocupaciones de las mujeres. El primero de ellos es tal vez el más dinámico y se refiere a lo que se acepta como ocupación "apropiada" para las mujeres en una sociedad dada, lo que se refleja en la oferta de trabajo accesible para las mujeres. Esta área ha ido modificándose fuertemente en los últimos años, ampliando el abanico de las ocupaciones "femeninas", pero sigue manteniéndose una amplia brecha entre las posibilidades de educación de las mujeres y las opciones ocupacionales del mercado laboral y aún más los niveles a los que es posible acceder. Además es interesante observar que este cambio tiene relación también con la ocupación de los hombres, que tienden a abandonar algunas áreas ocupacionales, que por ende no se vuelven más paritarias sino más "femeninas". A modo de ejemplo se puede señalar lo que ha pasado en un principio con el profesorado en la región, posteriormente con medicina y probablemente en los próximos años con el área de las ciencias económicas. Si bien en el área científico- tecnológica esto aún es menor, cifras recientes de UNESCO muestran que la relación de estudiantes de post-secundaria en el área de ciencia y

(17) Panorama Social de América Latina LC/G. 1768.

(18) Psacharopoulos, George y Zafaris Tzannatos. *Women's Employment and Pay in Latin America, Overview and Methodology*. Serie Regional and Sectoral Studies Washington D.C. Banco Mundial (1992b).

(19) CEPAL. *Mujer y Trabajo Urbano en América Latina: el Significado de los Cambios en los Años Noventa*. (DDR/3), Santiago de Chile, junio de 1994.

tecnología que en 1970 era de 0.37 en los años noventa llega en la región a 0.80. Ello podría indicar que hay un desfase temporal entre lo que ocurre con el mundo de la educación y el del trabajo, que debería seguir modificándose con el tiempo. El problema mayor que se mantiene en la región en este aspecto es más bien cultural y requiere una mayor sensibilización tanto de los empleadores como una capacitación de las mujeres mismas en términos de ampliar la gama de posibilidades tanto en áreas ocupacionales como en su acceso a niveles mayores de decisión en los lugares de trabajo. La creciente educación de las mujeres y el tipo de empleos a los que tienen efectivamente acceso resulta cada vez más inadecuado y además de crear frustración en las mujeres mismas, significa un uso ineficiente de los recursos humanos calificados para los países.

Un segundo aspecto tiene que con la rama de actividad en que se insertan las mujeres y que para el sector urbano sigue siendo esencialmente el sector servicios que absorbe para los 90 entre un 42% y un 65% de la mano de obra femenina. En esas ocupaciones las profesionales, técnicas, vendedoras y trabajadoras domésticas son las que ocupan a un mayor número de mujeres. Entre las profesionales y las técnicas, ha habido un aumento de la participación femenina en el área bancaria, de seguros y las finanzas que alcanza entre un 30% a un 40% del total de ocupados.

Sin embargo, diversos estudios al interior de este sector vuelven a constatar lo dicho anteriormente: las mujeres no acceden habitualmente a niveles más altos en estas ocupaciones y se reedita la división entre las ocupaciones femeninas y masculinas al interior de cada área. Un fenómeno relativamente nuevo, pero en crecimiento, es el de las mujeres ejecutivas y empresarias. Si bien aún no hay estudios cuantitativos precisos, datos de FLACSO⁽²⁰⁾ para varios países de la región señalan que las mujeres ocupan entre el 15 a un 20% en la categoría ocupacional gerentes/administradores. Asimismo hay un aumento en la participación de las mujeres en negocios de tamaño pequeño y en el sector de microempresas llegan a constituir entre un 60% y un 70% de propietarias.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta es la heterogeneidad de situaciones que viven las mujeres desde un punto de vista socioeconómico y que limita su inserción laboral adecuada. Entre ellas podemos mencionar las trabajadoras a domicilio, las trabajadoras por cuenta propia, las trabajadoras domésticas, las trabajadoras rurales en las parcelas de las unidades campesinas y de pequeños productores, en actividades de comercialización y agroindustria. Este grupo mayoritario de mujeres es simultáneamente el más vulnerable desde todo punto de vista. Si bien no todo ese grupo se puede asimilar a situaciones de

(20) FLACSO, *Mujeres Latinoamericanas. En Cifras*, Teresa Valdés Echeñique, Enrique Gomariz Moraga, coordinadores. España, 1993.

pobreza (trabajadoras por cuenta propia pueden ser también médicas), la mayoría sí lo son, con el agravante de que en la mayoría de los casos no cuentan con sistemas de previsión, incluyendo jubilación y cobertura en salud no tienen posibilidades de organización que pudieran fortalecer su capacidad de negociación, tienen bajos ingresos, y pertenecen tanto al sector primario, secundario como al terciario, siendo muchas veces difícil delimitar el aporte económico de su trabajo. A través de estudios de casos se conoce parcialmente importante aporte de estas trabajadoras a la producción de alimentos especialmente en el Caribe y Centroamérica, a las grandes empresas de exportación de productos agrícolas, a las actividades comerciales en general, pero no ha sido cuantificado suficientemente ni se le ha dado la importancia que requiere este sector mayoritario laboral de la región. Un caso de especial preocupación deben ser las mujeres migrantes tomando en cuenta que las transformaciones de la última década en la región alteraron las pautas tradicionales de migración femenina incrementándose la movilidad temporal, los traslados cotidianos, las contracorrientes urbano-rurales, mayor migración interurbana, residencia urbana con empleo rural y la migración intrarrural, condiciones que agudizan la precariedad del empleo, los bajos ingresos y ausencia de sindicalización.⁽²¹⁾

Las mujeres en las organizaciones de trabajadores

Según datos de la OIT⁽²²⁾ la tasa de sindicalización femenina no supera el 10% y sólo un 20% de las mujeres sindicalizadas ocupan algún cargo de dirección. Existe una creciente conciencia sobre este tema y numerosos intentos para aumentar la participación de las mujeres en las organizaciones que incluyen la creación en muchos casos de comisiones especiales para este tema. Sin embargo, en la práctica este tema no ha sido de fácil solución. Las razones son conocidas y tienen que ver con las responsabilidades familiares de las mujeres, la incorporación del tema más a nivel de discurso que de agendas de acción, estilos de liderazgo, temas de preocupación sindical que no toman en cuenta las preocupaciones laborales de las mujeres y otros.

-
- (21) Szasz, Ivonne. *Mujeres Inmigrantes y Mercado de Trabajo en Santiago*. Ivonne Szasz. Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) y Fundación Rockefeller, Santiago de Chile, 1994.
- (22) Ulshoefer, Petra. *La Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en los Años 90: Desafíos para la Legislación del Trabajo y las Relaciones Laborales*. OIT, Santiago de Chile, mayo de 1994.

Normas laborales y su efectividad

Los convenios de la OIT que han tratado el tema del trabajo de la mujer hasta el año 50 se caracterizan por un carácter fundamentalmente protector, mientras que en la segunda fase priorizan el fomento de la igualdad de oportunidades y de trato. Las ratificaciones de los países a los convenios de la primera etapa no presentaron mayores problemas, mientras que la segunda fase ha sido sumamente lenta y hasta ahora de escasa ratificación. Si bien los textos constitucionales de los países explicitan la igualdad de derechos de hombres y mujeres, en la mayoría de los casos no establecen mecanismos de aplicación de esta igualdad al plano laboral y asimismo en numerosos casos coexisten estas disposiciones con normas protectoras previas.

Los temas centrales en la década de los noventa tienen que ver por un lado con la ratificación de las normas de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato y el establecimiento de mecanismos eficaces para su cumplimiento. Asimismo se hace urgente la aplicación efectiva de otras normas especialmente la referida a la igualdad de remuneración por trabajos de igual valor (1958), el desarrollo de los recursos humanos (1975) y sobre la igualdad de responsabilidades familiares y medidas positivas (1981).

Un tema que debe ser reiterado es el de la protección a la maternidad y el asegurar el cuidado de los niños para trabajadores—ya sea hombres o mujeres—con responsabilidades familiares, para evitar la discriminación contra las mujeres en la contratación.

Otra área de reciente debate es la del acoso sexual en los lugares de trabajo, que ha tenido importante acogida en las organizaciones laborales.

4. La educación de las mujeres en la región

Sin duda un cambio esencial de las últimas décadas ha sido la expansión del sistema educativo, cuya cobertura alcanzó en 1990 un promedio de un 90% de los niños, con un fuerte crecimiento en educación secundaria y superior. Durante al menos cuatro décadas la educación constituyó en América Latina un cauce de movilidad social muy importante. Ello no fue un proceso natural sino que se debió a políticas específicas, llevadas a cabo a través de proyectos sociopolíticos concretos. El Estado desempeñó en este proceso un papel fundamental tanto para constituir como para expandir la cobertura de la así llamada educación formal. Es así como en toda la región, en diversos momentos históricos, se sentaron las bases de la política educativa que tuvo tres rasgos relevantes: consideraba indispensable universalizar la educación básica por su efecto democratizador en el sentido igualitario, una distribución igualitaria de

esa educación —es decir asegurar la universalización de la educación primaria antes de comenzar a invertir en la educación secundaria— y en tercer lugar procurar que otros procesos ayudaran a la expansión constante de la cobertura educacional.⁽²³⁾

Por su parte el proceso educativo, de gran magnitud, pese a su expansión y durante la misma se caracterizó por desigualdades en la participación. La principal de ellas se dio entre las áreas urbanas y rurales donde las tasas variaban entre un 1.7 hasta un 6.7 como multiplicador entre lo rural y lo urbano. Entre los grupos por edades las diferencias también eran importantes observándose además en los grupos de mayor edad diferencias de género que alcanzaban en algunos casos a un 90% de analfabetismo en mujeres mayores. Si bien la desigualdad educativa tuvo siempre como variable fundamental la socioeconómica, ello se agravó además entre otros factores por la continua devaluación que sufre la educación en función del aumento de la proporción de los que alcanzan niveles más altos y por la estratificación de los establecimientos educativos que tiende a coincidir con la estratificación social.

Actualmente, más allá de la cobertura educativa, el problema se sitúa en la adecuación de la educación para una sociedad como la que se perfila a muy corto plazo. El cambio en el paradigma productivo, la concepción globalizada del mundo exigen una educación muy distinta de la que se imparte actualmente y que en lo esencial corresponde más a las necesidades de la sociedad industrial del siglo XIX que a las que propone el siglo XXI. En esa educación lo fundamental será la flexibilidad, el saber —hacer, la apertura mental, una formación permanente, la autonomía y la creatividad—. Ello supone una nueva estrategia educativa que exige una reforma educacional, un consenso entre todos los actores involucrados del sector público y privado, una coordinación estratégica combinada con la descentralización y fundamentalmente, en cuanto a los contenidos, asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad, generar una institucionalidad educativa abierta, impulsar la creatividad y promover la equidad de género. Para ello, la sociedad como un todo deberá asumir un compromiso financiero y promover como un factor esencial el desarrollo de la cooperación racional en torno a la educación.⁽²⁴⁾ Si tomamos en cuenta que durante la década de los ochenta la inversión en educación se ha reducido significativamente, lo que ha incidido en el deterioro de la calidad de la educación impartida.

(23) Solari, Aldo. La desigualdad educativa: Problemas y políticas. CEPAL, LC/R. 644, Santiago, 2 de marzo de 1988.

(24) Ottone, Ernesto. Modernidad y ciudadanía: El desafío educativo del siglo XXI, 1991.

En relación a las mujeres, quedan algunos temas pendientes, que es necesario abordar para asegurar la equidad de género y que se refieren a consolidar el acceso de todas las mujeres a la educación; revisar sus contenidos y atender a los procesos de socialización que reciben del sistema educativo tanto los hombres como las mujeres y que definen sus modos de inserción ciudadana.

Acceso a la educación

Todos los estudios muestran que en la actualidad, las mujeres han alcanzado en la mayoría de los países de la región una posición paritaria con los hombres en los niveles básico y medio y en algunos países están superando las tasas masculinas de escolarización. Ello se acentúa aún más si se observa los grupos de edades de las mujeres en relación a los hombres. Es así que se puede decir que existe una transición generacional, siendo crecientes los niveles educativos de las mujeres jóvenes. Esta tendencia probablemente derivará en que en algunos años más la población femenina será proporcionalmente más educada que la masculina. Los promedios regionales y nacionales deben sin embargo, analizarse más en profundidad, debido a la heterogeneidad intrarregional y al interior de los países. Persisten los problemas de acceso a la educación para las mujeres rurales, indígenas, negras, especialmente cuando constituyen minorías étnicas, desarraigadas y las mujeres mayores no tienen posibilidades de inserción a la educación.⁽²⁵⁾

En cuanto a la alfabetización, entre 1980 y 1990 se redujo el número de analfabetos absolutos de 44.3 millones a 42.5 millones, alfabetizándose a casi 70 millones de personas en la región.²⁶ Sin embargo, las disparidades entre los países son muy altas y las tasas de analfabetismo fluctúan entre un 1.4% hasta un 52%, presentándose especialmente en mujeres mayores, de estrato bajo, especialmente en áreas urbanas marginales y rurales.

El analfabetismo funcional⁽²⁷⁾ es un problema persistente y de gran magnitud en la región que afecta a mujeres y a hombres. Se debe tanto a la inadecuación de los sistemas educativos y de los contenidos de los currícula a

(25) CEPAL: "Mujeres Desarraigadas y Pobreza en Centroamérica: un Área de Atención Especial", (DDR/2) Santiago de Chile, mayo de 1994.

CEPAL, "Hacia una Estrategia Educacional para las Mujeres de América Latina y el Caribe" (DDR/6?).

(26) CEPAL - UNESCO. Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad, (LC/G. 1702/Rev. 2-P), Santiago de Chile, agosto de 1992.

(27) Según definición de UNESCO analfabeto funcional es aquel que no puede "emprender aquellas actividades en que la alfabetización es necesaria para la

las diversas realidades de la región, a la mala calidad de la educación impartida y a altas tasas de deserción escolar debida a factores socioeconómicos y culturales. Ello es especialmente grave para los niños y las niñas de las áreas rurales, de minorías étnicas y de familias pobres, donde la situación de pobreza dificulta el proceso de aprendizaje. Si bien son escasas las cifras de analfabetismo funcional desagregadas por sexo, este problema resulta probablemente más grave para una alta proporción de mujeres y niñas, que al permanecer a cargo de las tareas del hogar quedan aisladas de otros procesos de aprendizaje que las podría vincular a la vida societal.

Las cifras de atención en educación preescolar han aumentado en la región si bien la cobertura sigue siendo sumamente baja y muestran paridad entre niños y niñas, siendo la oferta dirigida mayoritariamente a los sectores socioeconómicos medios y altos. En cuanto al nivel primario, como ya se ha señalado, la cobertura es prácticamente de un 90% tanto para las niñas como para los niños si bien se deben destacar insuficiencias en las áreas urbanas marginales, rurales y zonas de asentamientos indígenas. En este nivel es necesario analizar las disparidades nacionales que muestran que la matrícula de las mujeres varía entre un 54% a un 100% entre los países.

En la educación secundaria las cifras muestran una tasa promedio de escolarización que varía entre un 60% y un 75%. Las mujeres en la mayoría de los países tienen un nivel de matrícula similar a los varones, superándolo incluso en 11 países de la región. Aún en aquellas áreas en que disminuye el nivel de cobertura, la relación entre la matrícula femenina y la masculina se mantiene, con excepción del acceso de mujeres de poblaciones indígenas y del acceso de las mujeres en general a la educación secundaria técnica. Si bien no existe aún información suficiente, estudios de casos muestran que las mujeres muestran un rendimiento mayor que los varones en este nivel. El problema de la educación secundaria en la región, como se ha señalado reiteradamente, es su obsolescencia curricular y su aparente agotamiento como canal de movilidad social.

La educación superior ha experimentado una rápida expansión en la región en las últimas décadas y las mujeres participan crecientemente en la misma, superando según algunos estudios las tasas promedio de participación masculina en razón de un 1.06.⁽²⁸⁾ Esta tendencia varía a nivel de los países, desde 50 mujeres por cada 100 varones, hasta 200 mujeres por 100 varones.

actuación eficaz en su grupo y comunidad y que le permiten asimismo seguir valiéndose de la lectura, la escritura y la aritmética al servicio de su propio desarrollo y el desarrollo de la comunidad". UNESCO. *Informe mundial sobre la educación, 1991*. Madrid, Santillana-UNESCO.

(28) Cálculos elaborados por la División para el Avance de la Mujer de la secretaría de las Naciones Unidas de Nueva York, en base a los datos WISTAT, "Indicadores y Estadísticas sobre la Mujer", Naciones Unidas.

La diferencia se observa asimismo en cuanto a las áreas a las que se incorporan las mujeres con tasas que varían entre 80 mujeres por cada 100 varones en el área de ciencia y tecnología hasta 297 mujeres por cada 100 hombres en el área de derecho y administración.

Contenidos de la educación

Además de los problemas estructurales ya señalados y que muestran la urgencia de transformar el sistema educativo en su conjunto para adecuarlo a la realidad actual de los países, especialmente su funcionalidad para el empleo y la ciudadanía efectiva, persiste el problema de la trasmisión de contenidos estereotipados tanto a las mujeres como a los hombres en relación al papel que deberán cumplir posteriormente en la sociedad. Si bien la realidad corrobora cada vez con mayor fuerza la incorporación de las mujeres a la educación superior y al mercado laboral, los contenidos educativos y la orientación vocacional entregada a los y las jóvenes no reflejan esa realidad dificultando a las mujeres y a los hombres asumir expectativas más reales acerca de los papeles que deberán jugar en el futuro tanto en el mundo laboral como el familiar y en las relaciones interpersonales. Si bien se han hecho esfuerzos crecientes en este sentido en algunos países, ellos no son aun suficientes ni tienen la cobertura necesaria para preparar a las generaciones futuras para su desempeño efectivo. Ello debe hacerse en todos los niveles educativos, con especial énfasis en la educación técnico-profesional, donde las mujeres participan menos que en otras áreas.

Otro tema esencial en América Latina y el Caribe en relación a la transformación de los contenidos de la educación se relaciona con el desafío de modernizar la educación sin destruir la diversidad cultural de gran riqueza en la región. Ello es esencial para los grupos étnicos minoritarios que requieren de educación bilingüe, pero además de la incorporación en los contenidos curriculares de su propia cultura y tradición. La modificación de la educación debe superar la ambivalencia que existe en la mayoría de los sistemas educativos respecto a la preservación de identidades culturales y la modernidad.

Socialización de mujeres y de hombres a través de la educación

Además de los problemas señalados relativos a los contenidos de la educación formal que se imparte en América Latina y el Caribe, la socialización que reciben los niños, las niñas, los y las jóvenes dentro del sistema escolar, a través de los docentes, refuerza los estereotipos de los contenidos educativos

explícitos. La capacitación del profesorado para impartir una orientación que amplíe las opciones vocacionales de las mujeres y prepare a mujeres y a hombres para compartir los diversos espacios sociales, tanto los privados como públicos incluyendo los procesos de toma de decisiones, es indispensable para eliminar la discriminación de género y ayudar al proceso de mayor comprensión entre los sexos para un mejor desarrollo de ambos.

5. Formación de los recursos humanos

La formación de los recursos humanos constituye uno de los ejes de la transformación productiva con equidad dentro del enfoque integrado. Se considera la educación y la capacitación de los recursos humanos como una inversión que permite complementar el crecimiento económico y el desarrollo social. Los desafíos de alcanzar una transformación estructural, mayor eficiencia en el uso de los recursos, mayor y mejor participación en el comercio internacional, requieren de cambios en los sectores productivos, generación de niveles superiores de competitividad, mejoramiento de recursos tecnológicos, pero fundamentalmente una mano de obra capaz de satisfacer las exigencias que un mercado laboral transformado está planteando y seguirá haciéndolo con mayor velocidad.

En el marco de un enfoque integrado, la formación de recursos humanos para la sociedad actual, requiere de un esfuerzo sistémico en tres sentidos: una educación de calidad, que asegure la igualdad de oportunidades desde la partida; una capacitación laboral acorde con las exigencias del mercado laboral y una formación ciudadana que permita niveles de organización, negociación y concertación, adecuados a las nuevas modalidades de empleo. Si bien la inadecuación del proceso de la formación de recursos humanos así entendidos, es evidente tanto para los hombres como para las mujeres de la región, es en este aspecto tal vez donde se manifiesta con mayor fuerza la discriminación de género.

En efecto, además de las limitaciones señaladas en relación al empleo y a la educación, es necesario destacar un aspecto que los vincula y crea obstáculos que se complementan para impedir a las mujeres un acceso equitativo a su formación especialmente en una sociedad en cambio. A los problemas emanados de la educación formal, de sus contenidos y la modalidad de socialización que conlleva, habría que agregar acá la socialización que reciben las mujeres y los hombres en la familia y en la sociedad, que influye en su autopercepción de las opciones posibles. La internacionalización de estas limitaciones, tiene sin embargo, en última instancia su validación objetiva, dado que la oferta de empleo productivo para las mujeres es limitada y con una gama de actividades

reducidas. Ello se debe a que la percepción por parte de los empleadores de las habilidades de las mujeres, proviene del mismo modelo de socialización discriminatorio y genera un círculo vicioso de la autodiscriminación de las mujeres en cuanto a sus opciones laborales y la ausencia de una oferta de formación laboral y empleo productivo para ellas.

En América Latina y el Caribe el proceso de ampliación del espectro de educación al que acceden las mujeres está cambiando sensiblemente. Sin embargo el proceso es lento y de no tomarse medidas explícitas, seguirá produciéndose un desfase entre la capacitación de las mujeres y los cambios de gran velocidad de la estructura del mercado laboral. La ausencia de formación laboral para las mujeres hacia empleos más productivos, mejor remunerados y con mayores requisitos tecnológicos, perpetúa la discriminación en este ámbito.

Este tema ha sido mencionado en forma recurrente como un problema de mantener a las mujeres en ámbitos tradicionales, orientarlas a actividades percibidas como continuación de sus tareas del hogar o bien aceptadas como femeninas. En el contexto de los problemas que enfrenta la región actualmente, el tema mismo requiere ser redefinido: el problema central no es si las actividades tienen una mayor o menor connotación de lo tradicional o moderno, el problema es que la inserción de las mujeres en áreas de peor remuneración, reproduce o agudiza la pobreza; vuelve ineficiente el uso de los recursos humanos disponibles, que son elemento esencial para un crecimiento con equidad, impide a las mujeres su formación ciudadana con capacidad de gestión y negociación en el mundo laboral y genera en esos procesos la pérdida de prestigio de los segmentos ocupacionales que ocupa, lo que refuerza todo el proceso de discriminación e ineficiencia.

Una formación de recursos humanos con equidad de género requiere por lo tanto de una política clara que incluya el entrenamiento y reentrenamiento laboral de las mujeres, pero además genere conciencia en la sociedad en su conjunto respecto a la necesidad de utilizar eficientemente todos los recursos humanos de los países para lo cual es necesaria la equidad entre mujeres y hombres. En este sentido se requieren acciones concretas dirigidas tanto al sector público como al privado, para estimular y fomentar los cambios que permitan la formación de los recursos humanos femeninos en forma equitativa con los hombres, que les permitan insertarse en los sectores productivos de los países que se están modificando a gran velocidad, tomando especialmente en cuenta la incorporación tecnológica creciente.⁽²⁹⁾

(29) CEPAL. *Las Mujeres en la Formación de Recursos Humanos en Centroamérica: Eficiencia y Equidad*. (DDR/5), Santiago de Chile, junio de 1994.

6. Situación legal y jurídica de las mujeres

La preocupación de las Naciones Unidas por reconocer la igualdad de derechos de hombres y mujeres se inicia ya en la Carta de las Naciones Unidas, que reafirma "la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres" y la Declaración de los Derechos Humanos que consigna que "toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".

A partir de estos dos instrumentos, se fueron aprobando resoluciones específicas orientadas a las mujeres, estimándose que la discriminación contra ellas constituía violaciones a derechos humanos esenciales. Así se fueron reconociendo los derechos políticos de las mujeres, civiles, laborales, educacionales, derecho al sufragio, a ser elegida, tener cargos públicos, derecho al trabajo y trato igualitario en el salario, derecho de la mujer casada de conservar, adquirir o cambiar de nacionalidad, protección a la maternidad, derecho de mujeres casadas a administrar sus bienes, a ejercer profesión independiente, etc. Si bien estas medidas no obligaban jurídicamente a los estados, expresaban una voluntad política de estos y tuvieron un significado trascendente en las medidas posteriores.

En 1967 el conjunto de estos derechos, se proclama en la Asamblea general en forma de una Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Resolución 2263 (XXII) que origina una tendencia general de los estados a cumplir los principios enunciados en ella. En esta primera etapa la preocupación se centra prioritariamente en una perspectiva humanitaria, social y cultural, para lograr el reconocimiento de los derechos de las mujeres en las legislaciones nacionales.

Es sin embargo, recién en la década de los setenta que el tema de los derechos de las mujeres adquiere una dinámica nueva, al plantearse su integración al desarrollo y a las luchas de paz y la cooperación internacionales. Estos cambios comienzan a reflejarse más explícitamente a partir del Año Internacional de la Mujer, (res. AG 3010 (XXVII) del año 1975, la formulación de un Plan de Acción Mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer y la proclamación del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (res. A.G. 3520 (XXX). En diciembre de 1979 la Asamblea General aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer que se abre a la firma de los Estados el 1° de marzo de 1980.

La Convención, de 30 artículos, desarrolló más ampliamente los principios de la Declaración aprobada en 1967 con la diferencia que constituye un

texto jurídicamente obligatorio de derechos aceptados universalmente y propone medidas concretas para lograr un tratamiento justo para las mujeres que ponga término a su discriminación en todas las esferas de la sociedad.

La naturaleza jurídica de la Convención entraña un compromiso para los Estados que la ratifiquen, a asumir, mediante sus leyes internas, las directrices que en ella se desarrollan e informar a un Comité que la misma convención establece de los progresos alcanzados en su aplicación a nivel nacional. La Convención en esencia "se hace eco de la profunda exclusión y restricción que ha sufrido la mujer solamente por razón de su sexo" y pide el reconocimiento de la igualdad de derechos en todas las esferas del quehacer social. Aborda el derecho de las mujeres a una participación activa y plena en la vida política y pública, la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a decidir libremente el número de sus hijos, los intervalos entre los nacimientos y el acceso a la información que permita ejercer esos derechos. Para el logro de sus objetivos, la Convención propone tres tipos de acciones: la promulgación de leyes nacionales para prohibir la discriminación, medidas temporales para acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer (que hoy en día suelen llamarse las medidas de discriminación positiva), y disposiciones orientadas a modificar patrones socioculturales que perpetúan la discriminación.⁽³⁰⁾

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ha sido ratificada por los países de América Latina y el Caribe en su totalidad con excepción de un solo país.

En el mismo período se realizan otras acciones para eliminar los obstáculos para la promoción de la mujer como la conferencia mundial de 1980, que aprueba un Programa de Acción para la Segunda Mitad del Decenio (res. A.G.35/136) y la de 1985, que aprueba las Estrategias de Nairobi (res. A.G. 40/108) en 1985.

A nivel regional, las cinco conferencias regionales sobre la integración de la mujer que se mantienen como un órgano permanente de los países miembros de la CEPAL y elaboran cada tres años, a partir de 1977, recomendaciones sobre la aplicación de medidas para mejorar la situación de la mujer.

Estas resoluciones y recomendaciones, además de las emanadas del ECOSOC y las Convenciones de la OIT, han generado un marco internacional y regional coherente y completo, que sin embargo, aun no se ha plasmado totalmente en la realidad. Podría decirse que en estos momentos, los instrumentos sería apropiados para asegurar la igualdad de las mujeres, si se adecuaban las legislaciones nacionales a ellas y se diseñaran mecanismos para su puesta en

(30) Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

marcha y evaluación de su cumplimiento. Esta etapa es aun muy primaria en la región por lo que se ha producido lo que se suele llamar la "brecha" entre la igualdad de derecho y de hecho para las mujeres y es hacia el cierre de la misma que se deberían dedicar todos los esfuerzos del próximo período.

Finalmente, al consolidarse espacios democráticos nuevos, surgen nuevas preocupaciones, que a su vez requieren de medidas de implementación, entre las cuales las principales son sin duda la eliminación de la violencia contra la mujer y medidas de discriminación positiva para asegurar su efectiva igualdad de oportunidades y los accesos a los niveles de decisión en las sociedades actuales.

7. Participación de las mujeres en el poder, en las decisiones, en la política

El tema de la consolidación de la democracia en América Latina y el Caribe pasa por una vinculación profunda entre una nueva estrategia de inversión internacional, la respuesta a las aspiraciones de la población y transformaciones institucionales, particularmente a nivel del funcionamiento del Estado. Para ello se requiere, entre otras cosas, facilitar canales de expresión y participación a todos los actores sociales, con necesidades y demandas diferentes, para generar una ciudadanía efectiva que sea capaz de generar espacios comunes de acción. En este desafío es esencial fortalecer tanto los mecanismos formales de la democracia, los partidos políticos, los poderes legislativo y judicial, como asimismo fomentar otras organizaciones de la sociedad que permitan la expresión de sus intereses y sean vehículos potenciales de acción.⁽³¹⁾

En este marco, la participación en los niveles de decisión, el acceso al ejercicio del poder, la participación política en general, son temas que han ido adquiriendo cada vez una mayor centralidad en el debate sobre los modos de inserción de las mujeres en la sociedad. Por una parte este tema es sin duda la continuidad de las luchas sufragistas para alcanzar el derecho a voto y los derechos civiles, pero va mucho más allá, entendiéndose que el logro de intereses económicos, sociales y culturales sólo se logrará con una ciudadanía plena y activa en el mundo público.

Históricamente, cuando se hablaba de la participación política de las mujeres, la referencia común tenía que ver con las reivindicaciones por los derechos ciudadanos: derecho a voto, derecho a ser elegidas para puestos

(31) Ottone, Ernesto. *Modernidad y ciudadanía: El desafío educativo del siglo XXI*. 1991.

políticos, derechos jurídicos y sociales propios de la ciudadanía. Estas reivindicaciones estaban planteadas principalmente por grupos de mujeres vinculadas a los partidos políticos. La urbanización y la modernización, hace asumir a las mujeres funciones diferentes, que a la vez que las integran a un quehacer distinto les van mostrando simultáneamente otros ámbitos de la exclusión en un escenario en que se rediscuten y amplían los conceptos de ciudadanía.

La idea de la modernidad, especialmente a partir de la segunda guerra mundial, incorpora además la noción de desarrollo y la ideología desarrollista y es en torno a esa opción que se estructuraban las diferentes entidades sociales. En ese período adquiere importancia la noción de modernidad como vínculo a lo internacional, pero es también el inicio de una búsqueda de identidad latinoamericana, asociada especialmente al surgimiento de los sectores medios, de la intelectualidad universitaria y de los movimientos obreros. Hechos sin duda relacionados con la urbanización.³² Esos espacios abrieron nuevas expectativas de participación a las mujeres.

A partir de estudios realizados por el movimiento feminista se comienza a dar cuenta de los problemas relacionados con la distribución del poder en la sociedad y a cuestionar la participación en la estructura de poder vigente, que no podría, por su propia esencia, modificar las relaciones de poder entre mujeres y hombres en la sociedad. Se enfatiza en ese período fundamentalmente la necesidad de cambiar la estructura de poder.

Finalmente, en la década recién pasada se podría señalar principalmente tres tendencias de grupos de mujeres organizadas: los movimientos en torno a los derechos humanos, (Madres de la Plaza de mayo, Confederación de Viudas de Guatemala, las Marías, las Bartolinas Sisa) las organizaciones de mujeres de sectores populares y los grupos feministas.⁽³³⁾

Actualmente el tema se ha complejizado aún más y los límites entre los diversos planteamientos no están tan claramente demarcados. El interés prioritario que va adquiriendo el tema permite incluso avanzar aún más y suponer que es ese ejercicio pleno de la ciudadanía con incursión en la actividad política y sus decisiones, lo que posibilitará más fácilmente, el logro de los otros intereses de las mujeres. Indica además una creciente preocupación porque si bien desde 1946 existe una resolución de la Asamblea General recomendando a los Estados Miembros garantizar a las mujeres iguales derechos políticos que a los hombres, es en esta área donde los procesos han sido más lentos para lograr una paridad.

(32) Faletto, Enzo. Transformaciones culturales e identidades sociales. Borrador. Octubre 1987.

(33) Jorge Castañeda. *La utopía desarmada*. Editorial Ariel. Buenos Aires, 1993.

Datos a junio de 1993 señalan que en la región, las mujeres constituyen un 7.6% del total de los escaños del Parlamento y en el poder judicial 6 mujeres han sido nombradas magistradas de la Corte Constitucional o Suprema de Justicia mientras que en las Cortes de Apelaciones fluctúan entre un 9% hasta un 30.7%.⁽³⁴⁾

Más allá de las cifras, la discusión sobre la habilitación de las mujeres para el poder o "empowerment", que es la palabra más corrientemente usada, ha adquirido en los últimos años una dimensión más compleja, debido tanto a un aumento en la participación de las mujeres en los movimientos sociales en la década de los ochenta como debido a cambios que se han producido también en los enfoques con que se está abordando actualmente el tema del poder, que ha pasado a ser más estudiado como un concepto relacional: como se ejerce y cuales son las relaciones posibles de establecer frente al mismo en el entendido que el poder y libertad coexisten".⁽³⁵⁾

Se podría decir que actualmente, la demanda de grupos de mujeres por terminar la subordinación en las relaciones de poder no se agota en la ampliación de la participación en el sistema político institucional, pero esa participación se considera como parte de la conquista de la ciudadanía que si bien es un derecho formal, abre posibilidades de articular las demandas en el terreno de la vida pública.

En estos momentos las principales preocupaciones se refieren también a la necesidad de una mayor participación de las mujeres en las instituciones del Estado y la incorporación del tema al aparato del gobierno. En este sentido se han estado llevando a cabo las llamadas acciones de discriminación positiva. Estas acciones puestas en práctica por varios países, a veces a partir de planes de igualdad más amplios y en otros a través de medidas específicas sobre este tema, buscan el logro de una paridad representativa entre mujeres y hombres en los diferentes puestos de decisión. La aplicación de estas acciones ha sido objeto de largos debates, pero en la región es prematuro hacer una evaluación de las mismas.

Ello se ha además expresado en la creación de ministerios, oficinas, secretarías o subsecretarías especiales destinadas al tema. Si bien ellas han sido establecidas prácticamente en todos los países, aún no en todos los casos queda asegurada su continuidad, los recursos para asegurar su gestión y la definición efectiva de sus tareas y niveles políticos adecuados para permitir su eficiencia.

(34) Van der Aa, Pauline. *Participación en las decisiones. Las mujeres y el poder. Democracia ciudadanía y género*. CEPAL, (DDR/7). Santiago de Chile.

(35) De Riz, Lilibiana. *Las Mujeres Y el Poder en América Latina y El Caribe*. CEPAL, (LC/R. 1259) Santiago de Chile, marzo de 1994.

Se hace necesaria asimismo la ampliación y fortalecimiento de organizaciones locales, en procesos de descentralización tanto para la toma de decisiones como para la ejecución de medidas concretas. Tomando en cuenta el papel de los movimientos sociales de mujeres en los procesos de redemocratización y la necesidad de fortalecer los canales de participación ciudadana para consolidar los procesos democráticos, la preocupación es como trascender las acciones de un movimiento social basado en intereses muy inmediatos, para darle una orientación de mayor integralidad política.⁽³⁶⁾ Ese tema no es exclusivo para el movimiento de mujeres, pero es importante para poder fortalecer su participación y su consolidación como actor político. Probablemente en este tema la descentralización de la gestión estatal puede ser de un apoyo importante. Hay que recordar que los movimientos de mujeres surgen en contextos desfavorables: la exclusión de género histórica en una región donde la religión tiene gran influencia el papel de la mujer en la sociedad se vincula fuertemente al mundo privado, con modelo de dominación machista internalizado tanto por las mujeres como por los hombres.

Aparentemente habría consenso de que hoy día es indispensable trascender el discurso retórico acerca del poder y asimismo el pragmatismo del quehacer político coyuntural. Debe iniciarse una reflexión sobre la política como es y la participación política como está organizada realmente en las sociedades latinoamericanas para definir los posibles lugares de las mujeres en esa sociedad. Ello es indispensable si realmente se desea consolidar la participación de las mujeres en la sociedad en todos los niveles del poder. Si bien no son los procesos democráticos los que han visto surgir con mayor fuerza los movimientos de mujeres, es sin duda solamente en el sistema democrático donde podrán articular una participación de continuidad y convertir su quehacer en político. Ello no es fácil, pero es más factible hoy día en que los espacios de las mujeres en la sociedad se han ampliado, los límites entre los ámbitos públicos en tanto masculinos y privados como femeninos se han desdibujado y además la política misma se plantea hoy otras preguntas.

Es posible frente al nuevo papel de la política y especialmente a las relaciones entre la experiencia política y la opción democrática —si aceptamos la democracia y la superación del autoritarismo como un valor social— plantearse cuáles son sus límites y cuál es la posibilidad de profundizar la democracia en la economía, la sociedad y el sistema político. Además dado el fin de la bipolaridad y el menor lugar que ocupan en estos momentos las ideologías en el debate, es necesario plantearse cuál será en el futuro el rol de la política y el

(36) Faletto, Enzo. *Movimientos Sociales y Problemas de la Democracia*. Santiago de Chile, agosto 1987.

papel que eventualmente podrían jugar las mujeres en ese nuevo contexto. Si que el quiebre de los ejes ideológicos principales se consolida, es válido preguntarse en torno a qué temas se estructurará el quehacer de la política. Si se mira hacia los países desarrollados, se puede percibir que los temas de "gobierno" son bastante similares entre los distintos agrupamientos políticos, pese a plataformas teóricas distintas. Varía sin duda el énfasis, especialmente en relación a la magnitud del papel que debe jugar el Estado en materia social y muchas veces hay distintas percepciones de elementos nacionales y nacionalistas y de relaciones internacionales. Pero de alguna manera pareciera que la política como tal está orientando su búsqueda hacia consensos especialmente en torno a temas nuevos en tanto temas políticos. Ejemplos de ello son el medio ambiente, la ecología, la situación de grupos específicos ya sean jóvenes, mujeres, niños, migrantes, y otros como la violencia doméstica, la familia, los derechos humanos, etc. Asumiendo que el tema es más complejo que eso, no se puede resistir la tentación de sugerir que si la política es por excelencia el ámbito de la vida pública de alguna manera se percibe que hoy esta "vida pública" incorpora muchos de los aspectos que antes eran propios de la vida privada o de intereses ajenos a la política. Ello además obligará a otro tipo de aproximación que probablemente se base en reforzar otras ideas: ciudadanía, participación. Podría uno entonces interrogarse si esos nuevos temas de la política que implican a la vez un quehacer diferente, podrían ampliar el espacio de interés de las mujeres respecto a la política. O dicho de otra manera se podría preguntar se la nueva forma de hacer política será más cercana a las mujeres al otorgarles nuevos espacios de acción.

8. Derechos humanos, paz y violencia contra las mujeres

La realidad indica la existencia de vínculos indisolubles entre el respeto de los derechos de libertad civiles y políticos de las personas y su derecho a acceder a un mayor nivel de bienestar material y espiritual. Si bien por razones de política coyuntural los temas de desarrollo económico, social y cultural y los de la libertad individual, civil y política solían tratarse en forma separada, ya la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos vinculan ambos temas y definitivamente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) obliga a los Estados que lo ratifican a reconocer y observar derechos relacionados con seguridad social, acceso al trabajo, acceso a la satisfacción de necesidades básicas y el derecho a un nivel de vida adecuado.

Actualmente las razones de tratar estos temas por separado no existen con la consolidación de regímenes democráticos y del consenso sobre el tema de la democracia en forma amplia. También en este tema se impone para su éxito un enfoque integrado entre lo político, lo social, lo económico y lo cultural.

Los obstáculos para el logro de estos derechos para las mujeres de América Latina y el Caribe, son de diversa índole, que como se ha visto en los apartados anteriores tienen que ver con su inserción en el trabajo, los contenidos de la educación, su acceso a la salud, sus posibilidades de participación política, pero además existen otras causas que tienen que ver, en el contexto de los derechos humanos entendidos como aquí se expresan, con la persistencia de la pobreza, las situaciones de conflicto bélico y manifestaciones concretas de la inequidad de género, expresadas en la violencia contra las mujeres.

En relación a los conflictos bélicos, en la región es importante destacar los progresos que se han logrado por medio de negociaciones pacíficas para el logro de la paz en muchas subregiones. Sin embargo, persisten los problemas de las mujeres y los hombres refugiados, desarraigados, cuya condición de tales agrava normalmente la situación de pobreza.

La violencia contra las mujeres se considera hoy día un problema social, cultural y político, que obstaculiza el desarrollo con equidad al impedir el respeto a los derechos humanos y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Si bien es un tema relativamente nuevo en el debate público, se ha legitimado con una gran velocidad y ha ido adquiriendo un perfil propio, especialmente gracias a estudios e investigaciones que se han estado realizando en los últimos años.⁽³⁷⁾ El tema ha enfrentado dos problemas principales: en primer lugar, hasta hace muy poco, la violencia doméstica contra las mujeres era socialmente aceptada y hasta el siglo pasado prácticamente sancionada por la ley. En segundo lugar, los hechos que ocurrían al interior del hogar y de la familia, se consideraban privados y no llegaban a conformar un hecho social.

Indudablemente el contexto de democratización, de ampliación de los derechos ciudadanos, de búsqueda de eliminar todo tipo de discriminación, ha incidido notablemente en que este tema adquiera una relevancia de debate en la sociedad. Un impulso importante le ha sido otorgado asimismo, especialmente en la década de los ochenta, diversos movimientos de mujeres, que al organizarse en torno e diferentes objetivos, develaron también esta problemática oculta y tabú durante un largo período histórico y que se relaciona íntimamente con la forma en que se ejerce el poder en la sociedad.

(37) Véase por ejemplo, *La violencia de género: un problema de derechos humanos*, elaborado por Nieves Rico, CEPAL, DDR/..., Santiago de Chile, julio de 1994.

El tema aún no está efectivamente cuantificado por razones obvias y tampoco las acciones dirigidas a su eliminación han pasado de ser iniciativas aisladas, más o menos exitosas, realizadas tanto desde el Estado con desde Organizaciones No Gubernamentales. Las Naciones Unidas comienzan a preocuparse por este tema a partir de 1980, adoptando durante la conferencia mundial de Copenhague una primera resolución sobre las mujeres golpeadas y violencia en la familia. Las Estrategias de Nairobi (párr. 288) incluyen consideraciones más específicas sobre el tema y a partir de ahí comienza un seguimiento más sistemático de la violencia. En la región, la quinta conferencia regional aprueba una resolución sobre este tema (1991) y en 1993 también aparece en la conferencia mundial de los derechos humanos. Finalmente la Asamblea General aprueba una resolución sobre este tema 48-104 con lo cual queda consolidado un instrumento uniforme para los países.

Si bien las cifras aún no permiten hacer un diagnóstico de la situación, las investigaciones muestran que es un problema que cruza todos los estratos socioeconómicos y diferentes modelos culturales. La violencia contra la mujer se ha comenzado a tipificar, considerándose entre otras la violencia doméstica, la violencia en el lugar de trabajo (acoso sexual), la violencia en las instituciones educacionales y la violación como una forma extrema e violencia.

Las acciones que se han estado emprendiendo para eliminar este problema, cuya magnitud se vislumbra como muy significativa, han ido desde la creación de hogares refugio para las mujeres golpeadas y para sus hijos, capacitación a mujeres policías para atender denuncias de mujeres golpeadas y en varios países existen ya iniciativas legales y proyectos de ley con el objeto de prevenir, castigar y erradicar la violencia de género, con mayor énfasis en la violencia doméstica.

En este tema, es donde mayor importancia adquiere la aplicación de políticas con un enfoque integrado y una conceptualización amplia de los derechos humanos. Experiencias largas en algunos países, especialmente en los desarrollados, muestran que si las mujeres no adquieren además de una atención inmediata una capacitación para el trabajo y el acceso a un empleo, una formación educacional que les devuelva la autoestima, servicios de salud que incluyan atención psicológica, guarderías para sus hijos y en general el acceso a una vida digna, donde sus derechos sean respetados, difícilmente podrán superar la situación vivida y terminarán a cargo de las casas refugio, que no pueden debido al costo que representan, en ningún país y menos en América Latina y el Caribe, convertirse más que en apoyos temporales para enfrentar estas situaciones.

9. Conclusiones y Propuestas

El escenario regional es complejo y más que modelos concretos, parecería que lo que emerge es una multiplicidad de opciones. La profunda brecha entre los avances en el plano del conocimiento y de la conciencia, las situaciones de hecho y las de derecho, el estancamiento y aún retroceso en la distribución de los ingresos, el aumento en la inequidad y pobreza, sugieren más interrogantes que conclusiones. Sin embargo, hay algunos aspectos que emergen como temas consensuales para futuras acciones específicas.

En primer lugar, la necesidad de concretar la voluntad política del logro de la equidad de género, en el marco de una transformación productiva con equidad, en acciones específicas, basadas en diagnósticos más precisos que permitan superar la etapa actual de conocimiento basado más en promedios regionales. Su contradicción aparente con situaciones nacionales específicas, son un reflejo de la diversidad de situaciones que exige medidas diferentes. Lo que se requiere hoy frente a la complejidad de los problemas es un enfoque integrado, en que las políticas tengan impacto múltiple y que abran la posibilidad de opciones diversificadas.

En segundo lugar se deben diseñar políticas integrales, intersectoriales que aborden la reducción de la pobreza incluyendo la preocupación por la equidad de género para realmente ser eficaces y tener impacto de integración social.

Se debe hacer un esfuerzo de complementar las acciones de integración económica con una integración cultural, que supere las inequidades de género e incorpore la diversidad cultural, a través de procesos de socialización tanto para las mujeres como para los hombres, en todos los ámbitos y una educación no sexista especialmente desde la infancia, complementada con medidas de discriminación positiva para las generaciones jóvenes y adultas y una formación laboral de las mujeres orientada a asegurar su igualdad de oportunidades. Es indispensable superar la consideración de esta problemática como de mujeres y proyectarla al resto de la sociedad.

El éxito de estas medidas exige una mayor inversión social especialmente en el ámbito de la educación, la salud y la generación de empleo productivo para las mujeres y los hombres. Asimismo se deben adoptar políticas específicas, de la más amplia cobertura, para abordar la violencia contra las mujeres y asegurar el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos.