

SÓLO PARA PARTICIPANTES
6 de septiembre de 2001

SÓLO ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Trigésima tercera reunión de la Mesa Directiva de la
Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina
y el Caribe

Puerto España, Trinidad y Tabago, 9 al 11 de octubre de 2001

**POLÍTICAS PARA EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES
COMO ESTRATEGIA DE LA LUCHA CONTRA
LA POBREZA**

Este documento fue preparado por Sonia Montaña, Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Son más pobres las mujeres?

La pobreza, en América Latina, continúa siendo el principal desafío regional. Aunque la proporción de pobres ha ido disminuyendo sostenidamente desde un 41 %, en 1990, hasta 36 %, en 1997, (Gráfico 1) la población considerada pobre seguía siendo de alrededor de 200 millones, (Gráfico 2) siendo previsible el aumento del deterioro social y económico, así como las crisis que aumentan la pobreza (CEPAL, 2000) y en la actualidad. Cuántos de estos pobres son mujeres y eza afecta a las mujeres, han sido preguntas que han formado parte del debate sobre la pobreza, los últimos años.

Acerca de la pregunta sobre si las mujeres están sobre-representadas entre los pobres, lo que daría uno de los principales sustentos al concepto de *feminización de la pobreza*, hay una contradictoria información empírica, lo que, en general, parece dejar sin sustento afirmaciones contundentes como la de que las mujeres son dos tercios de los pobres¹.

Sin embargo, una constatación inicial muestra que en varios países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela, la incidencia de la pobreza en los hogares bajo jefatura de hogar femenina por mujeres es mayor que en la de los hogares encabezados por hombres. (Gráfico 3) Igualmente, la proporción de mujeres es mayor entre la población pobre, comparada con la proporción de mujeres en la población mayor de 15 años, en la mayoría de los países. (Gráfico 4)

Los esfuerzos por medir la feminización de la pobreza, considerando la evolución de la jefatura de hogar femenina, tampoco son contundentes en mostrar una clara relación entre el número de hogares jefaturizados por mujeres y el incremento de la pobreza. Por el contrario, la información disponible muestra una tendencia al aumento total de la jefatura de hogar, la que se produce por el aumento de esta en los estratos no pobres (Gráfico 5))

Un excelente estudio reciente, que compara información de seis países asiáticos, tres del Africa y uno de América Latina (Honduras) (Quisumbing, 2001) sobre la pobreza femenina, concluye que la jefatura de hogar no siempre es un proxy para medir la pobreza y que es necesario orientar las investigaciones hacia otros factores como los institucionales o las causas que determinan los patrones de

¹ Para una mayor precisión sobre este debate ver Bravo, 1998 en Arriagada y Torres editoras, "Género y Pobreza Nuevas Dimensiones", ISIS Internacional.

ingreso y consumo en los hogares, prestando mayor atención a los procesos que subyacen al fenómeno de la jefatura femenina.

Es necesario recordar que, la mayoría de los indicadores de pobreza vigentes no son sensibles al género (UNIFEM, 2000), son indicadores agregados que toman al hogar como unidad de análisis y que, por lo tanto, no han sido diseñados para responder a la pregunta sobre la pobreza desde el punto de vista de los individuos o de los miembros de las familias. Esas herramientas han sido diseñadas para obtener respuestas distintas a las que surgen de un análisis de género que pretende analizar los aspectos comparativos entre hombres y mujeres individualmente.

Sin embargo, este debate, a pesar del innegable interés que tiene para arribar a metodologías de medición sensibles al género y, por lo tanto, responder con herramientas adecuadas a las preguntas sobre pobreza desde una perspectiva de género, tiene un marcado carácter tecnocrático pues concentra los argumentos en la eficacia de una herramienta de medición y omite un análisis sobre la complejidad y multidimensionalidad de la pobreza, sus causas, consecuencias y posibles soluciones. Es, pues, un enfoque técnico instrumental insuficiente para entender un

2. De la medición al análisis

Saliendo del enfoque, limitadamente técnico del debate anterior, los estudios de género aportan una riqueza de conocimiento sobre las características e impactos diferenciados que tiene la pobreza sobre hombres y mujeres, así como de estos grupos, según el ciclo de vida. Dichos estudios de género y otros realizados en la región (CELADE, 2001) ofrecen una importante evidencia acerca de la manera como la pobreza genera mayores vulnerabilidades y exclusiones entre las mujeres y sus familias, así como las menores oportunidades que tienen las mujeres pobres, en comparación con los hombres pobres, para superar los obstáculos de la pobreza. Así vemos, junto al incremento de la participación femenina en el mercado de trabajo, (Gráfico 6) que la presencia de mujeres entre los desocupados es desproporcionada y, particularmente, de aquellas provenientes de hogares pobres. (Gráfico 7) Sabemos, así, que las familias encabezadas por mujeres padecen, negativamente, las consecuencias de la menor capacidad que tienen ellas para obtener ingresos (Gráfico 8) así, como por el otro lado, se reconoce el impacto positivo que trae el ingreso femenino y el de otros miembros de la familia en mitigar la pobreza. (Gráfico 9) Gracias a estos estudios se sabe que el acceso a recursos instrumentales, como el crédito o la propiedad de la tierra, (Leon, 2000) puede ser determinante en superar la exclusión de las mujeres y sus oportunidades

para salir de la pobreza. Hemos aprendido, también, que las exclusiones formales y de facto que ocasionan las leyes, la violencia doméstica e intrafamiliar y la débil participación política y ciudadana son particularmente desventajosas para las mujeres.

Es cada día más importante el conocimiento que se tiene acerca de las externalidades que tiene la incorporación equitativa de hombres y mujeres en la lucha contra la pobreza, no sólo por razones de equidad y derechos humanos, si no también por razones de eficiencia. Baste mencionar el impacto que tienen los ingresos de las mujeres en la disminución de la pobreza entre hogares pobres, (CEPAL) los impactos de la educación de las mujeres en la disminución de la mortalidad materna y la desnutrición infantil.

Pero donde el concepto de “feminización” encuentra su mayor sustento es en la sobrerrepresentación femenina en la lucha contra la pobreza. Son numerosos los programas que ejecutan gobiernos, ONGs y organismos de desarrollo donde la presencia de las mujeres es crucial. Desde los tradicionales clubes y centros de madres, vasos de leche, ollas populares, que en las décadas pasadas tuvieron a las mujeres de intermediarias para los programas de compensación, salud primaria o nutrición hasta los más contemporáneos programas de microcrédito, salud comunitaria o diversas formas de gestión social y ambiental en el ámbito local, las mujeres pobres se han caracterizado por ser las más numerosas, a veces las más activas y, con frecuencia, las más eficientes en su desempeño (IULA, 1998).

El desarrollo, fortalecimiento y recreación de redes sociales, hoy reconocidas como capital social, son un recurso gratuito, y no suficientemente reconocido, del trabajo familiar y comunitario de las mujeres.² Se trata del enorme capital que implica la economía del cuidado (Elson, 1998) que tiene como sus principales protagonistas a las mujeres pobres que reemplazan la acción de estado limitada como resultado de ajustes fiscales y otras medidas de tipo macroeconómico. Reemplazan, también, el mercado en la provisión de servicios de cuidado infantil, atención a la tercera edad, salud comunitaria y hasta apoyo a las reformas educativas al proporcionar estos servicios por la vía del trabajo doméstico debido a la dificultad, ocasionada por la pobreza, de no poder comprar esos servicios en el mercado. Es esta presencia incontestable la que ha llevado a la propagación de un concepto como el de feminización que más que técnico es político y de innegable valor para el reconocimiento del aporte femenino en la lucha contra la pobreza. La exclusión de que son objeto muchas mujeres, tanto de

² Actualmente, están en cursos diversos esfuerzos por medir y valorar el trabajo doméstico aunque ellos no

los beneficios de un estado debilitado y un mercado inequitativo, les ha dado visibilidad en vastos sectores de la sociedad donde se ha focalizado la atención en

Es, pues, en estos enfoques que podemos denominar de los efectos donde se observa una mayor riqueza y evidencia sobre las inequidades de género.

Hay que mencionar también el efecto perverso que ha tenido la generalización de un uso retórico de la feminización de la pobreza y que ha servido para justificar programas focalizados de carácter asistencial que se desarrollaron en la región en un contexto de deslegitimación de los derechos económicos y sociales como derechos humanos y de desmontaje de la noción de acceso universal a los servicios sociales. En muchos países se han ejecutado programas y proyectos para mujeres pobres como una manera de materializar la idea de focalización del gasto público, de escaso resultado en la erradicación e la pobreza pero de fuerte impacto en la opinión pública.

3. Del análisis de los efectos a un enfoque de empoderamiento

La discusión sobre la pobreza va más allá de la discusión acerca de los instrumentos para medirla o de las consecuencias sobre las mujeres. Entre los aportes más interesantes, actualmente en circulación, está el concepto de *social* el que, siendo un concepto de raíces antiguas, puede contribuir a iluminar aspectos nuevos de la pobreza. Entender la pobreza como una situación de simplemente de ingresos o necesidades básicas insatisfechas, es un enfoque que abre las puertas al análisis de la pobreza femenina y contribuye a entender mejor las especificidades y relaciones de género que se construyen en contextos de pobreza. (Sen, 2000) Así, no sólo interesa saber cuántas mujeres viven bajo la línea de pobreza o como influye su participación en el mejoramiento de los ingresos familiares, aspectos ambos de gran importancia, si no que interesa ver en qué medida las mujeres de una sociedad habilitadas para ejercer una ciudadanía que les permita participar, con plenitud, en la construcción de una sociedad democrática donde se reconozcan sus derechos y se les redistribuya la riqueza de manera equitativa.

Esto conduce a comprender la multidimensionalidad del concepto de pobreza y, por lo tanto, a diferenciar los aspectos constitutivos de los instrumentales, así como la necesidad de analizar los aspectos *relacionales* de la exclusión. Nos preguntamos con Sen, acerca de la manera como la exclusión de las mujeres afecta a sus capacidades para llevar una vida decente. Se trata de ver

en qué medida entendemos la pobreza como “la falta de libertad para hacer cosas a las que se les asigna valor”.

Desde ese punto de vista (relacional), lo que interesa es entender que la exclusión inhabilita, produce incapacidad para hacer cosas que uno, razonablemente, como persona puede o quiere hacer. Así, la noción de exclusión social no se refiere al hecho de estar simplemente fuera de algo, si no la de que estar fuera de algo implique la imposibilidad de poder participar libremente, por ejemplo, en el mercado o en las decisiones políticas, y en la familia.

Por otro lado, es importante reconocer que, muchas veces, la libertad de hacer cosas con valor para algunos miembros de la familia, puede hacerse a costa del renunciamiento y subordinación de otros miembros que con frecuencia suelen ser mujeres, niños o miembros de la tercera edad. El caso de Nicaragua ilustra una realidad extendida en la región. (Gráfico 10)

Cuando nos referimos a aspectos relacionales, estamos haciendo referencia a la importancia que tienen las relaciones de poder al interior de las familias y comunidades. Por eso es que el concepto de exclusión social es insuficiente para entender la dinámica de género de la pobreza si no lo asociamos al concepto de empoderamiento que nos ayuda a comprender mejor el proceso por el cual mujeres y hombres ganan y hasta negocian entre ellos y con los demás, un mayor control sobre sus vidas. El aislamiento de la variable de poder en el estudio de la pobreza deja sin explicación y sin problematizar un conjunto de desigualdades que operan en la familia y la comunidad, usualmente en contra de las mujeres.

Esa mirada relacional ayuda a descubrir la dimensión de poder en el contexto de una estrategia social como un proceso intencionado que tiene como objetivo la igualación de oportunidades entre los actores sociales.

Un estudio reciente (Durston,2000) resume el concepto de empoderamiento como el proceso por el cual la autoridad y la habilidad se ganan, se desarrollan, se toman o se facilitan. El énfasis está en el grupo que protagoniza su propio empoderamiento, no en una entidad superior que da poder a otros. Es la antítesis del paternalismo, la esencia de la autogestión, que construye sobre las fuerzas existentes de una persona o grupo social sus capacidades para “potenciarlas”, es decir, de aumentar esas fuerzas preexistentes. Las condiciones necesarias para que haya empoderamiento pleno incluyen:

- Creación de *espacios* institucionales adecuados para que sectores excluidos participen en el quehacer político público.
- Formalización de *derechos* legales y resguardo de su conocimiento y respeto
- Fomento de *organización* en que las personas que integran el sector social excluido puedan, efectivamente, participar e influir en las estrategias adoptadas por la sociedad. Esta influencia se logra cuando la organización hace posible extender y ampliar la red social de las personas que la integran.
- Transmisión de *capacidades* para el ejercicio de la ciudadanía y la producción, incluyendo los saberes instrumentales esenciales, además de herramientas para analizar dinámicas económicas y políticas relevantes.
- Creación de acceso a y control sobre *recursos* y activos (materiales, financieros y de información) para posibilitar el efectivo aprovechamiento de espacios, derechos, organización y capacidades, en competencia y en concierto con otros actores.

Una vez construida esta base de condiciones facilitadoras del empoderamiento y de constitución de un actor social, cobran relevancia los criterios de una participación efectiva, como la apropiación de instrumentos y capacidades *propositivas, negociativas y ejecutivas*.

Esta noción de empoderamiento tiende a asumir la homogeneidad de los actores en el nivel familiar y hasta comunitario, haciendo abstracción de las relaciones de poder entre hombres y mujeres al interior de la familia y la comunidad. Así, por ejemplo, las prácticas de reciprocidad comunitaria, que se entienden como capital social, a menudo, se realizan gracias al aporte invisible de las mujeres que son aún, en muchas comunidades, las responsables directas de “devolver” los dones recibidos para el prestigio del miembro masculino de la familia. La existencia de usos y costumbres que consagran la subordinación de las mujeres en la familia y las comunidades nos obliga a extender el análisis de las relaciones de poder al interior de la familia y las comunidades, a fin de llevar el proceso de empoderamiento hasta sus últimas consecuencias. En ese sentido, el empoderamiento no es un juego de suma cero, aunque puede haber ganadores y perdedores, es un concepto que va más allá de la participación aunque naturalmente esta es indispensable. (Sen, 1998)

Finalmente, es importante referirse al concepto de *autonomía* de las mujeres como una medida para evaluar el logro en el proceso de empoderamiento y de superación de la exclusión social. En qué medida las mujeres son capaces de

decidir, autónomamente, su participación en el mercado y en la política o la vida cívica es imprescindible para ver los logros en la equidad de género.

El análisis de la exclusión de las mujeres y, por lo tanto, en su autonomía debe vincularse con la comprensión de las relaciones de poder en todos los ámbitos, incluido el de los derechos sexuales y reproductivos. Hay evidencia acerca del hecho que hombres y mujeres con similares niveles de escolaridad no acceden a las mismas oportunidades de trabajo, porque es en el ámbito reproductivo y de las responsabilidades familiares donde se encuentran los obstáculos para el desempeño equitativo. (Presser, Sen 2000) Un ejemplo del ámbito educativo nos muestra, claramente, que la deserción escolar de las niñas pobres está directamente relacionada con la falta de ejercicio de sus derechos reproductivos

Otro ejemplo de la importancia que tiene analizar la esfera reproductiva lo tenemos en lo referido al uso del tiempo y el cumplimiento del mandato cultural del cuidado que relaciona a las mujeres con el cuidado no remunerado de la familia. Esta atadura a las obligaciones domésticas no remuneradas y no reconocidas está en la base de los obstáculos enfrentados por las mujeres para salir al mercado de trabajo en igualdad de condiciones.³

4. Políticas *estructurales e instrumentales*

Si asumimos que el concepto de **exclusión social** articulado con los de **empoderamiento** y **autonomía** nos dan la pauta para entender la complejidad de la pobreza, desde una perspectiva de género, debemos tener cuidado en mantener la distinción entre aquellos aspectos, constitutivos de la pobreza y los aspectos instrumentales que apoyen el empoderamiento de las mujeres. Cómo formular políticas que permitan participar equitativamente en los mercados y en las instituciones democráticas es un desafío que requiere creatividad y pragmatismo en el sentido de hacer uso de los recursos que disponen los países para enfrentar el desarrollo. Uno de esos recursos son las mujeres, sus organizaciones y experiencia las que, hasta la fecha, han sido preferentemente movilizadas como recursos sin valor económico, ni reconocimiento político y que, en el futuro, debieran formar parte de un viraje en la comprensión de la pobreza como un problema sistémico.

³ A modo de ejemplo vemos que, en Nicaragua, el tiempo que las mujeres destina a las actividades no remuneradas y no reconocidas del hogar es tres veces más alto que el de los varones, así como notable la distancia entre el tiempo disponible para asistir a reuniones sociales y comunitarias.

Desde ese punto de vista, planteamos que las políticas antipobreza deben diseñarse desde una perspectiva de universalidad, equidad y eficiencia (CEPAL, 2000), privilegiando la habilitación para el ingreso al mundo del trabajo a través de la inversión educativa. Distribuir las oportunidades para un acceso equitativo al mundo del trabajo y las instituciones y dotar a las mujeres y hombres de similares oportunidades para la competitividad son los dos pilares de la lucha contra la pobreza que obliga a dejar de lado acciones paliativas, focalizadas y de corto plazo que suelen ejecutarse entre las mujeres.

Una mayor participación política y ciudadana de las mujeres es muy importante. Para eso se debe prestar atención al cambio de normas legales y culturales que actúan fomentando la exclusión e impidiendo que las mujeres lleven una vida decente. Se trata de combatir lo que Sen denomina inclusión desventajosa de las mujeres que forman parte de una comunidad con derechos reconocidos, pero recortados, donde persisten usos y costumbres que postergan sus derechos y motivo por lo que se mantiene vigente el uso retórico del concepto de

Para enfrentar la pobreza en primer lugar es necesario abandonar la confusión acerca de la focalización como panacea contra la pobreza, es necesario tender que siendo las políticas sectoriales particularmente educación y salud de gran importancia, la lucha contra la pobreza al igual que la equidad de género, requieren de un diseño transversal, integral y descentralizado que tengan en la base un enfoque de empoderamiento, el único que nos permite conjugar con derechos con las oportunidades.

BIBLIOGRAFÍA

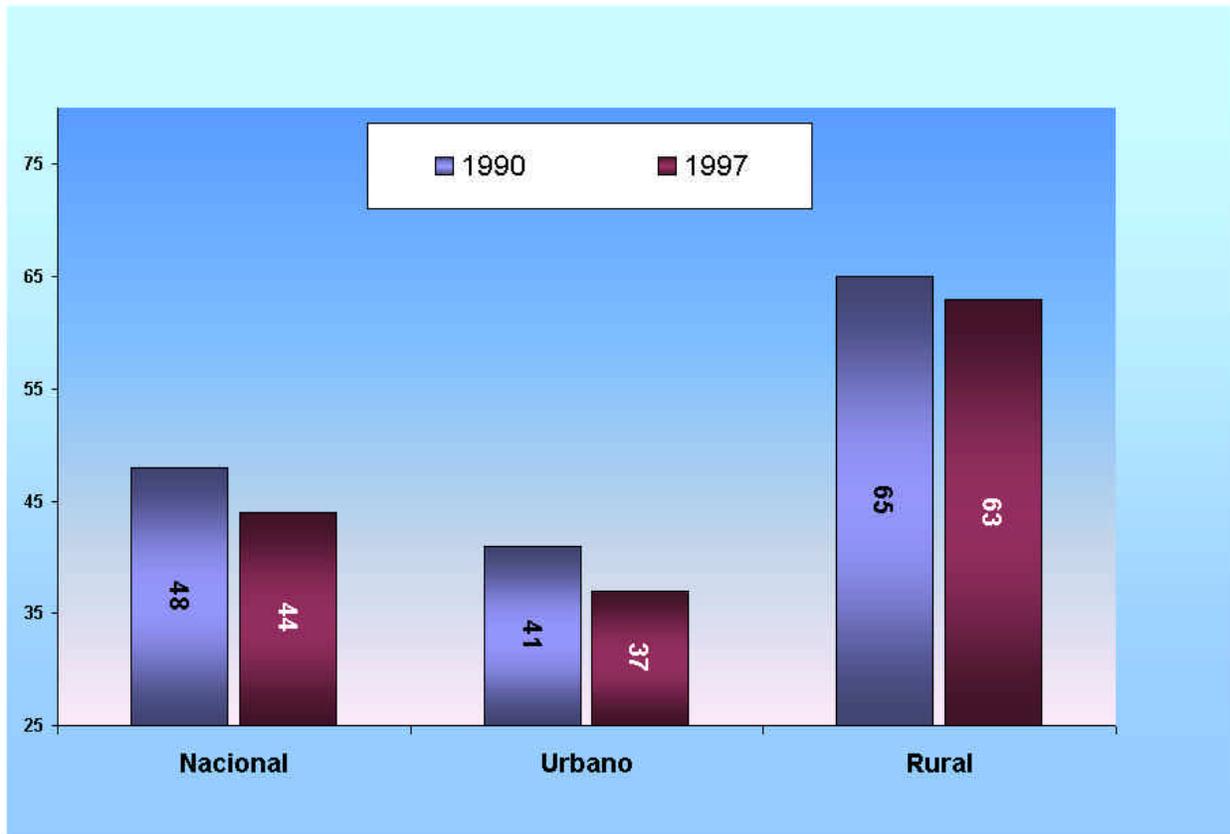
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000a), *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: S.00.II.G.18.
- _____, (2000b), *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Santiago de Chile (LC/G.2071(SES.28/3).
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León (2000), *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina* Tercer Mundo Editores/ Programa de Estudios de Género de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia.
- Durston, John (2000), *¿Qué es el capital social comunitario?*, Serie Políticas Sociales No 38, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Elson, Diane (1998), "The Economic, the Political and the Domestic: Businesses, States and Household in the Organisation of Production" en *New Political Economy*, Vol. 3 No 2, pp. 189 a 208.
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la mujer (UNIFEM) (2000), *El progreso de las mujeres en el mundo 2000*, Informe Bienal, Nueva York, Naciones Unidas.
- Montaño, Sonia (1998), "Women, culture and local power" en IULA, capítulo sobre Latinoamérica, *State reform processes in the light of gender theories*, Quito, IULA-CELCADEL-USAID.
- Presser, Harriet B. y Gita Sen (eds.) (2000), *Women's Empowerment and Demographic Processes*, Nueva York, Oxford University Press.
- Quisumbing, Agnes R. y otros (2001), *Are women overrepresented among the poor? An analysis of poverty in ten developing countries*, FCND Discussion Paper No 115, June, Washington, International Food Policy Research Institute.

Rodríguez Vignoli, Jorge (2001), *Vulnerabilidad demográfica en América Latina: ¿Qué hay de nuevo?*, Documento presentado al Seminario Internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001, CELADE/CEPAL.

Sen, Amartya (2000), *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny*, Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank, June 2000.

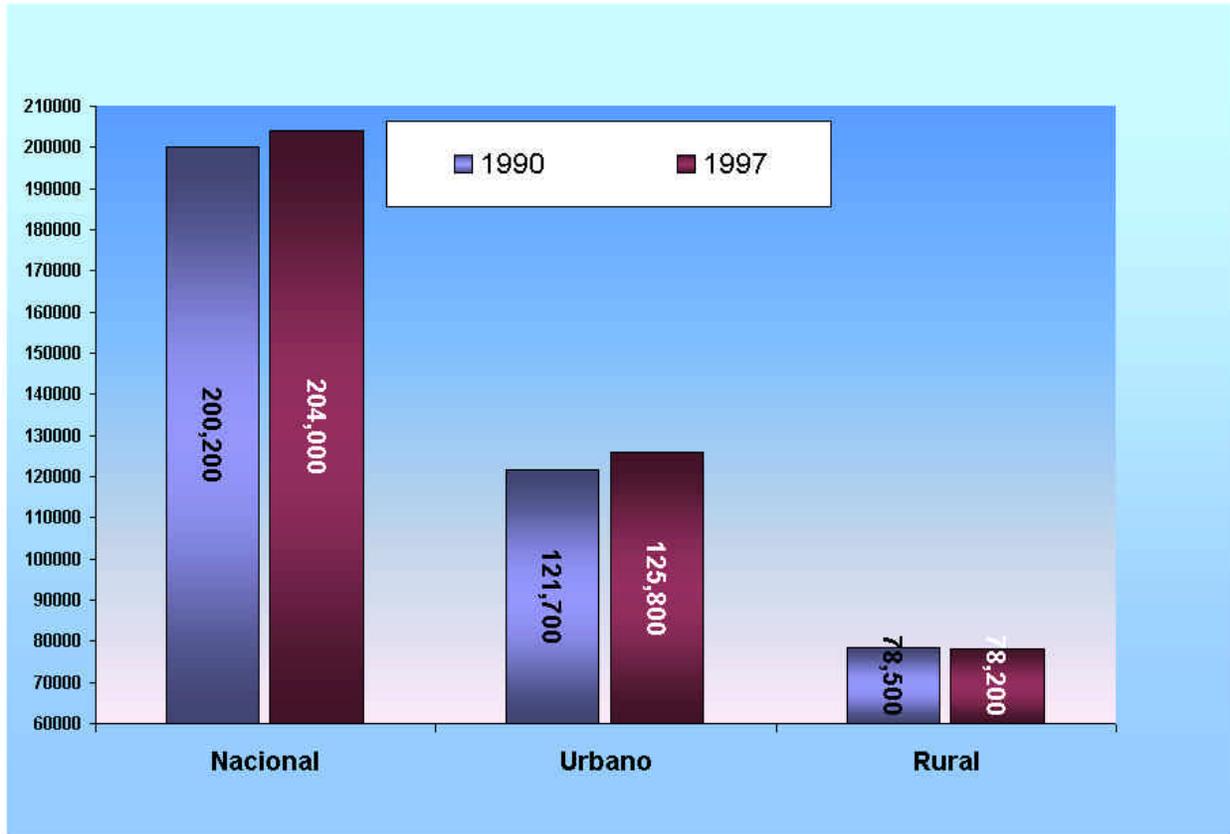
Sen, Gita (1998), *El empoderamiento como un enfoque de pobreza*, Arriagada y Torres (editoras) Género y Pobreza Nuevas Dimensiones, ISIS Internacional, Julio 1998.

Anexo
Políticas para el empoderamiento de
las mujeres como estrategia de lucha
contra la pobreza.

Gráfico No.1**Magnitud de la pobreza en América Latina, 1990-1997**
Porcentaje de Personas

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los países y cifras de población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la

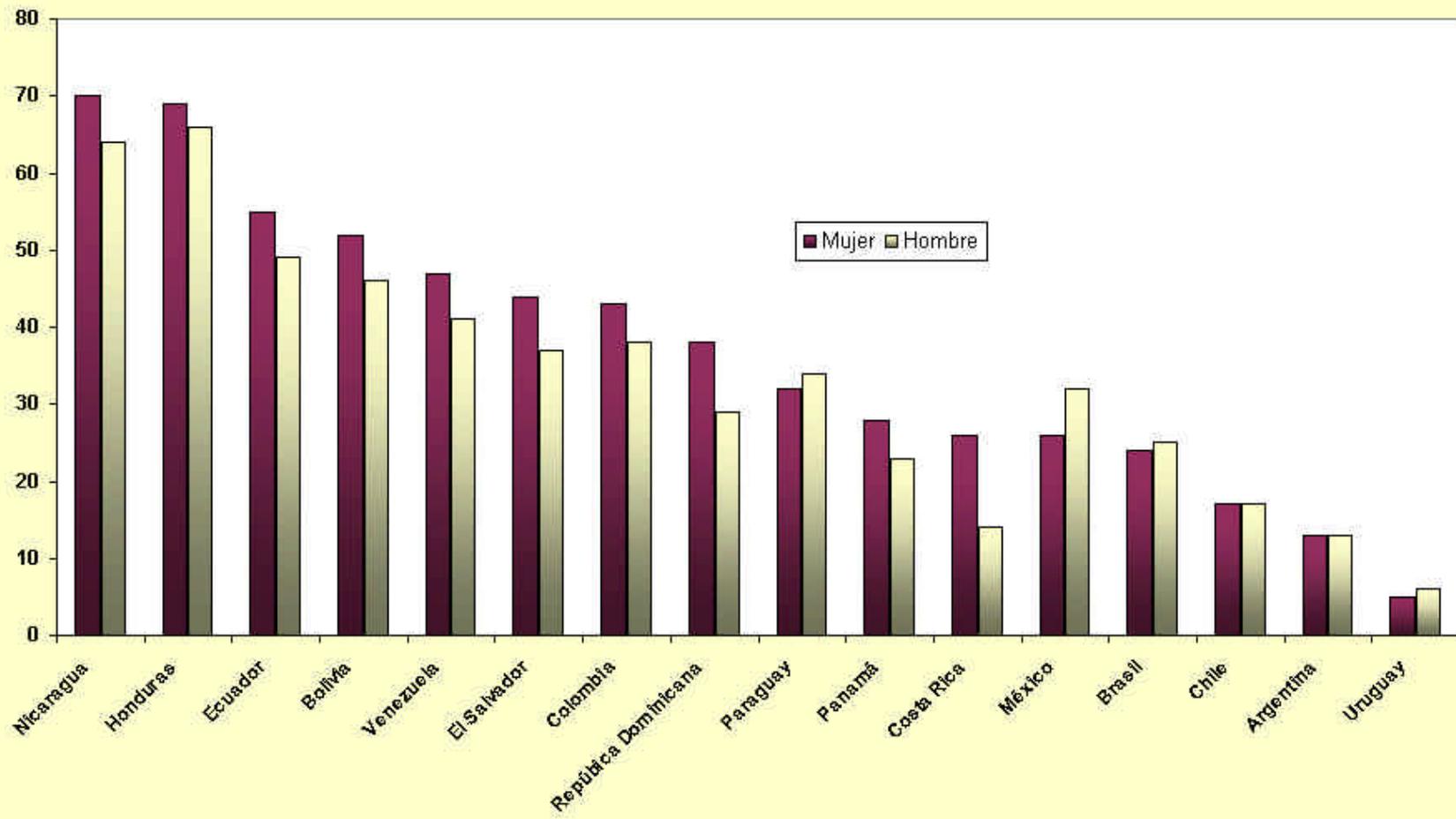
Gráfico No.2
Magnitud de la pobreza en América Latina, 1990-1997
Miles de Personas



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los países y cifras de población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL. Estimación correspondiente a 19 países de la región.

Gráfico No. 3

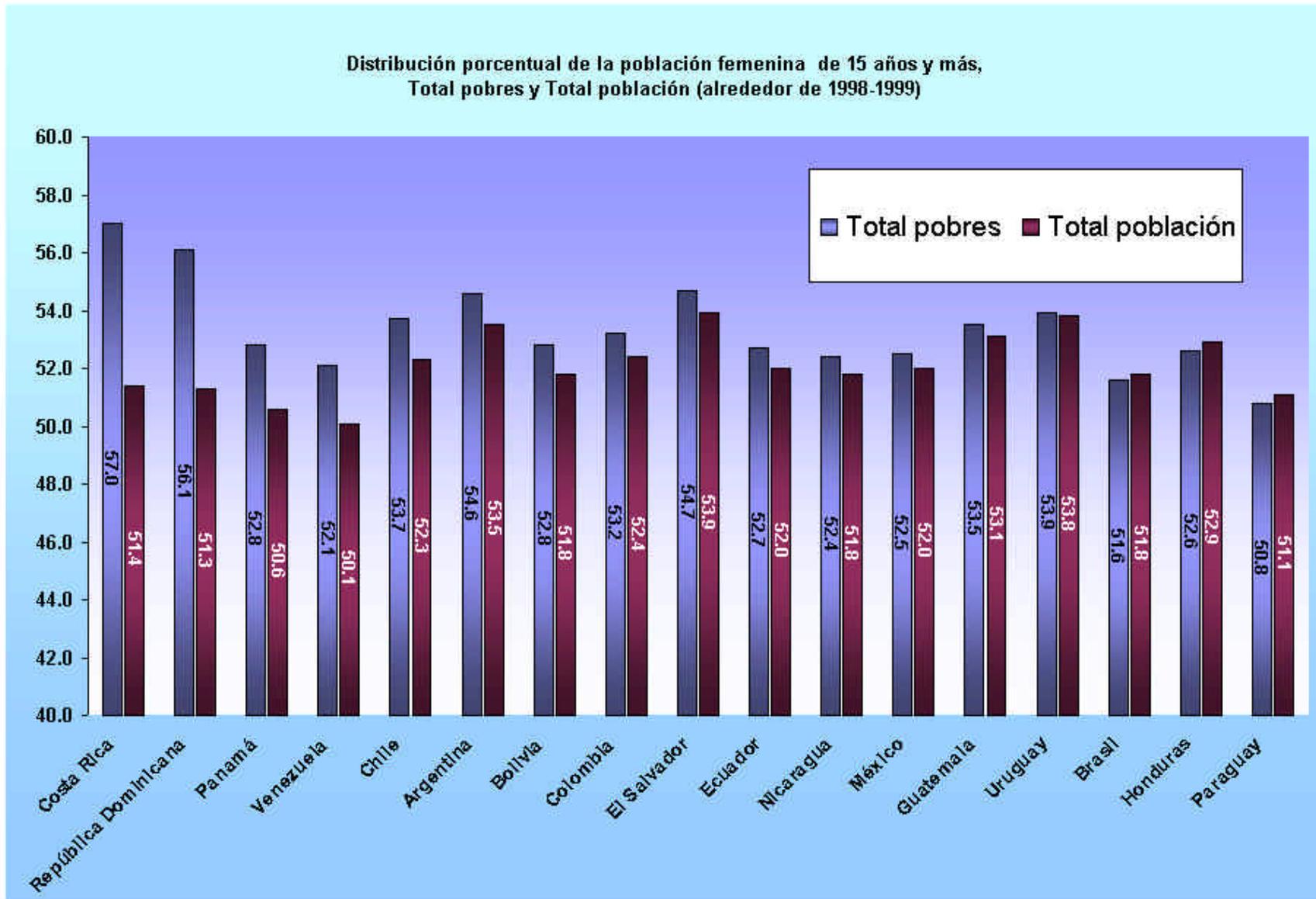
Incidencia de la pobreza en hogares urbanos, según sexo del jefe de hogar (alrededor de 1997)



Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas. Tabulados especiales de las encuestas de hogares, <http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles/>.
A Gran Buenos Aires.
b Asunción.

c Total Nacional

Gráfico No. 4

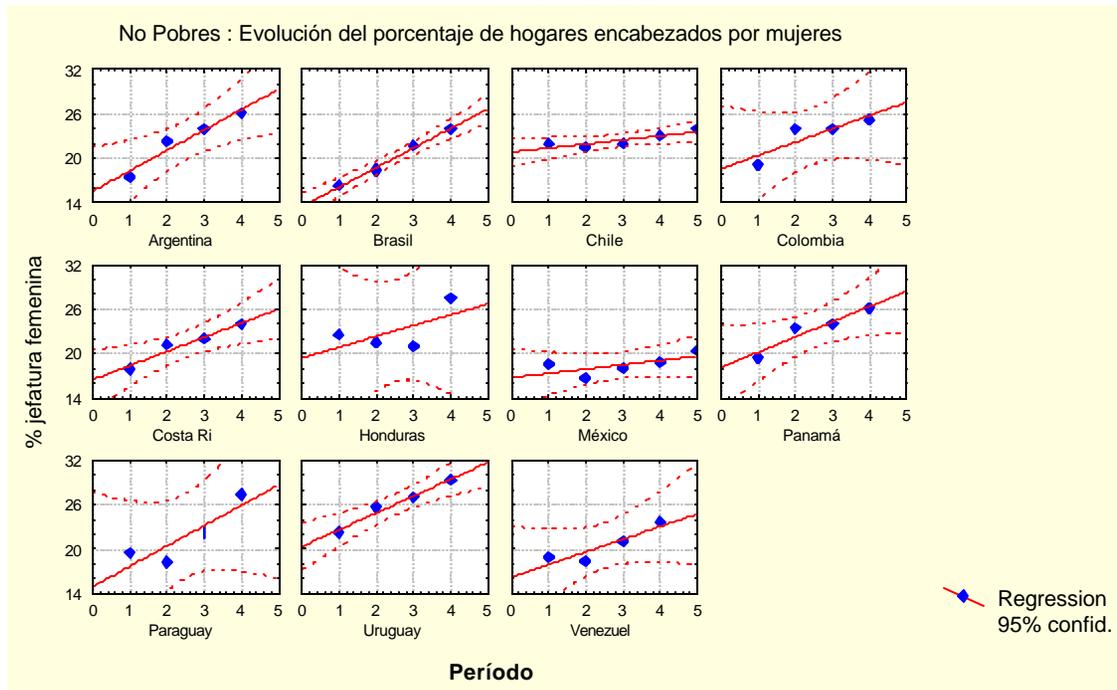


Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares alrededor de 1998-1999.

- a/ Argentina Gran Buenos Aires
- b/ Ecuador, Uruguay Zona Urbana

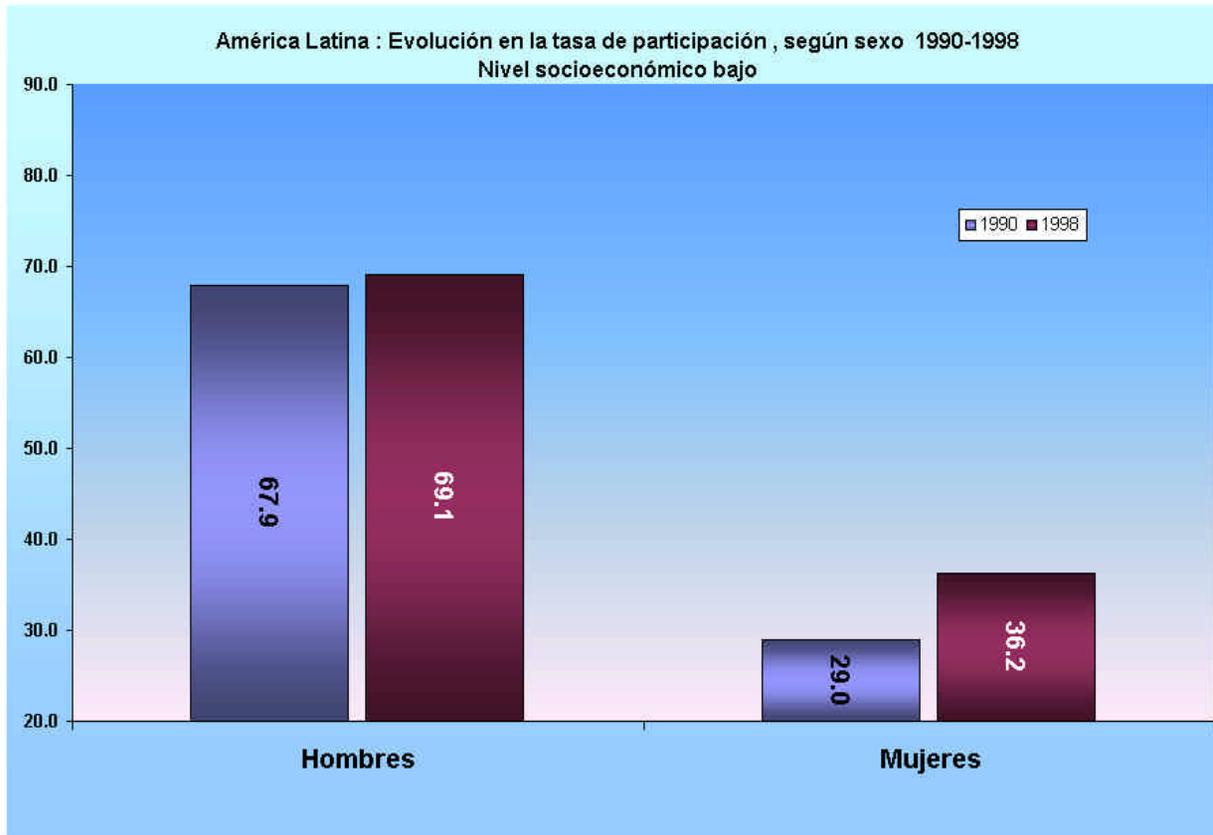
GRÁFICO NO. 5
EVOLUCION DE LA JEFATURA FEMENINA NO POBRE
PARA 11 PAÍSES Y CUATRO PERÍODOS (ALREDEDOR 1980-1998)

ZONA URBANA

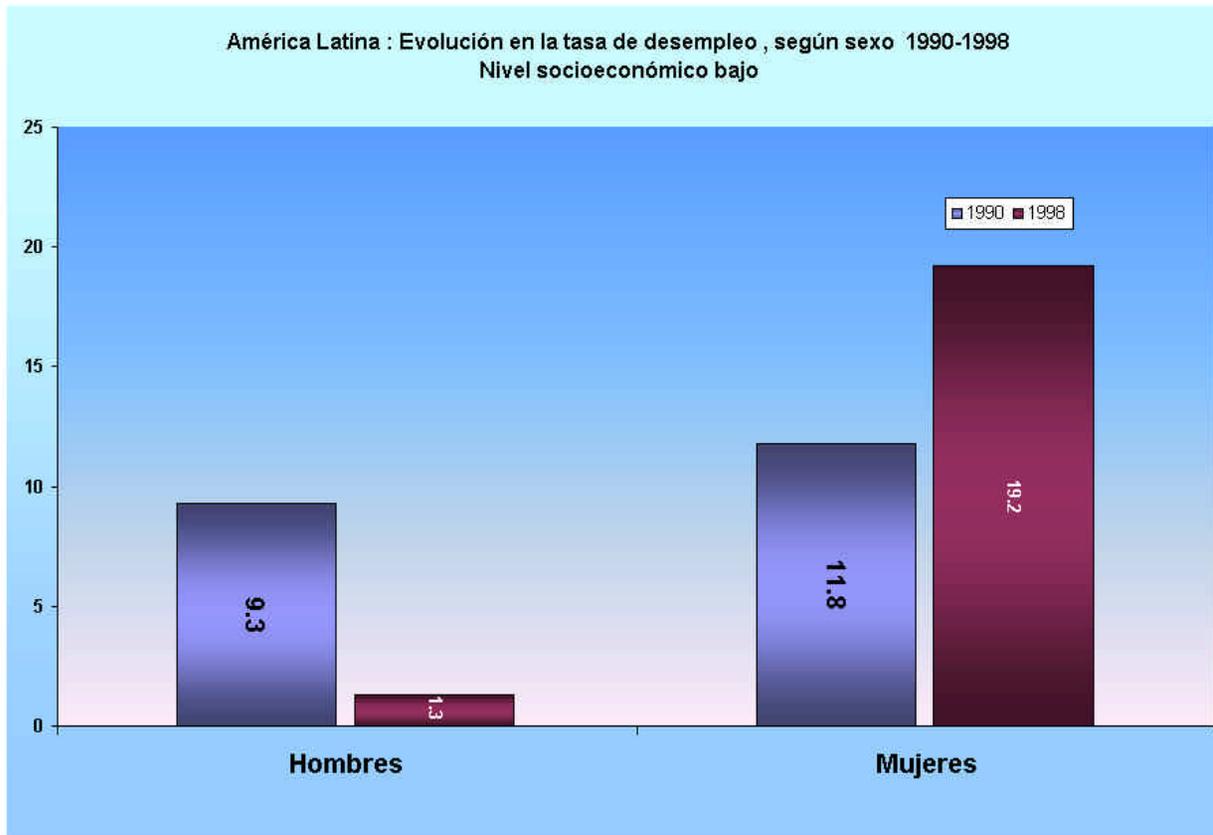


Fuente : CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, Elaboración a partir de información del Panorama Social de América Latina 1999-2000, Cuadros Anexo No. 20.

Gráfico No.6

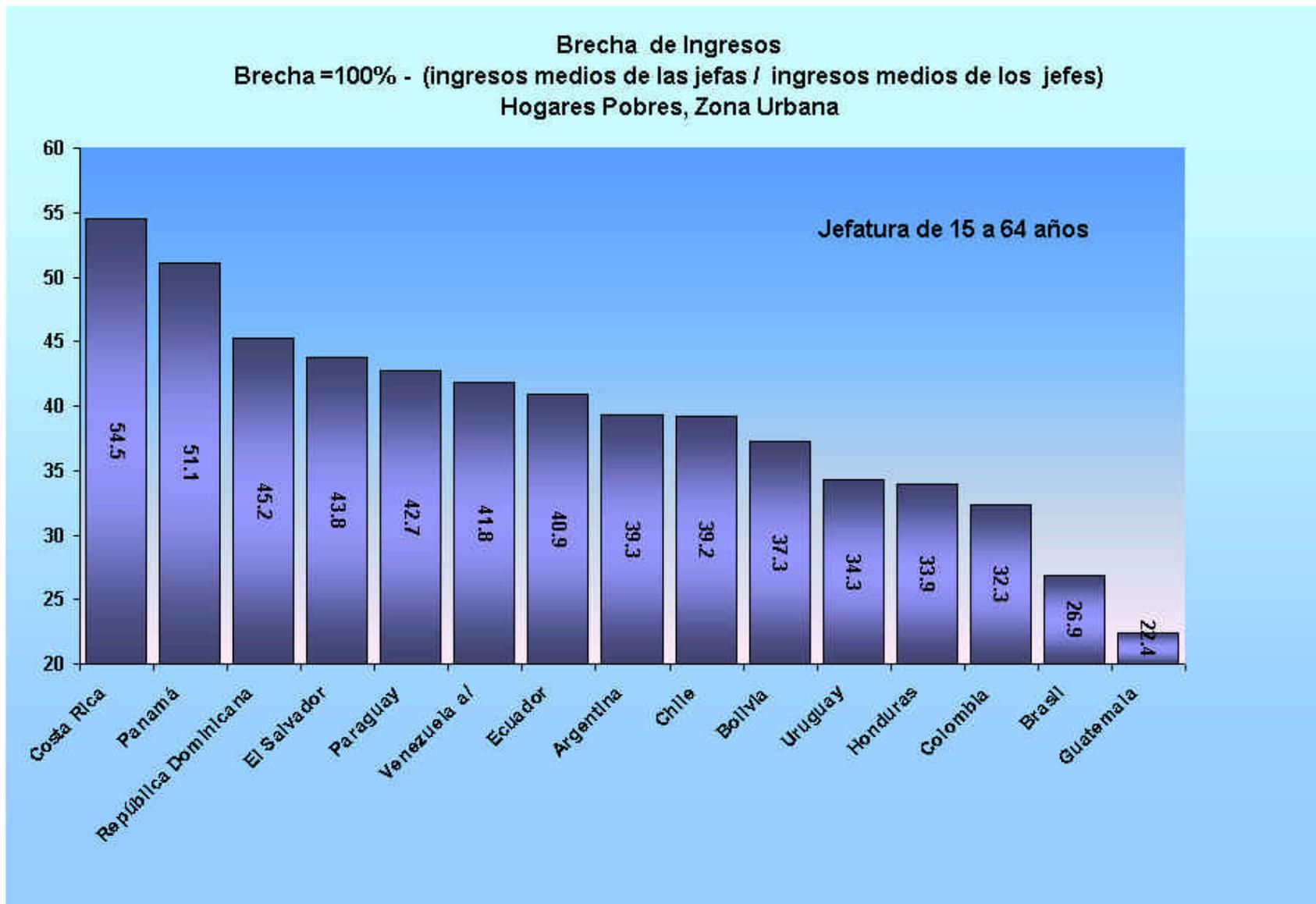


Fuente : Elaboración OIT con base en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países. Las cifras se refieren al promedio ponderado de 12 países latinoamericanos, con una fuerza de trabajo equivalente al 91% de la

Gráfico No. 7

Fuente : Elaboración OIT con base en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países. Las cifras se refieren al promedio ponderado de 12 países latinoamericanos, con una fuerza de trabajo equivalente al 91% de la

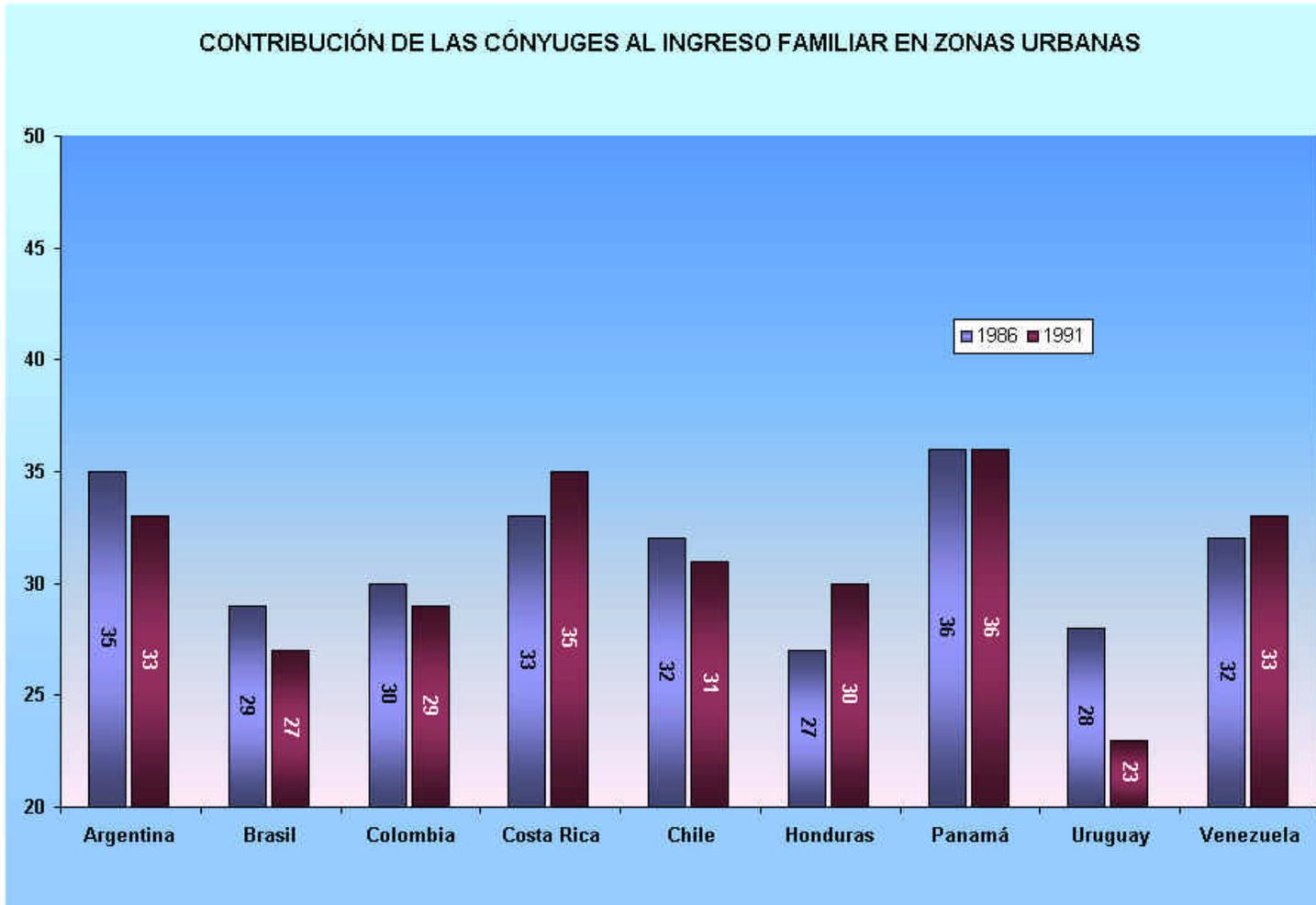
Gráfico No. 8



Fuente : CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo. Tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares alrededor de 1998-1999.

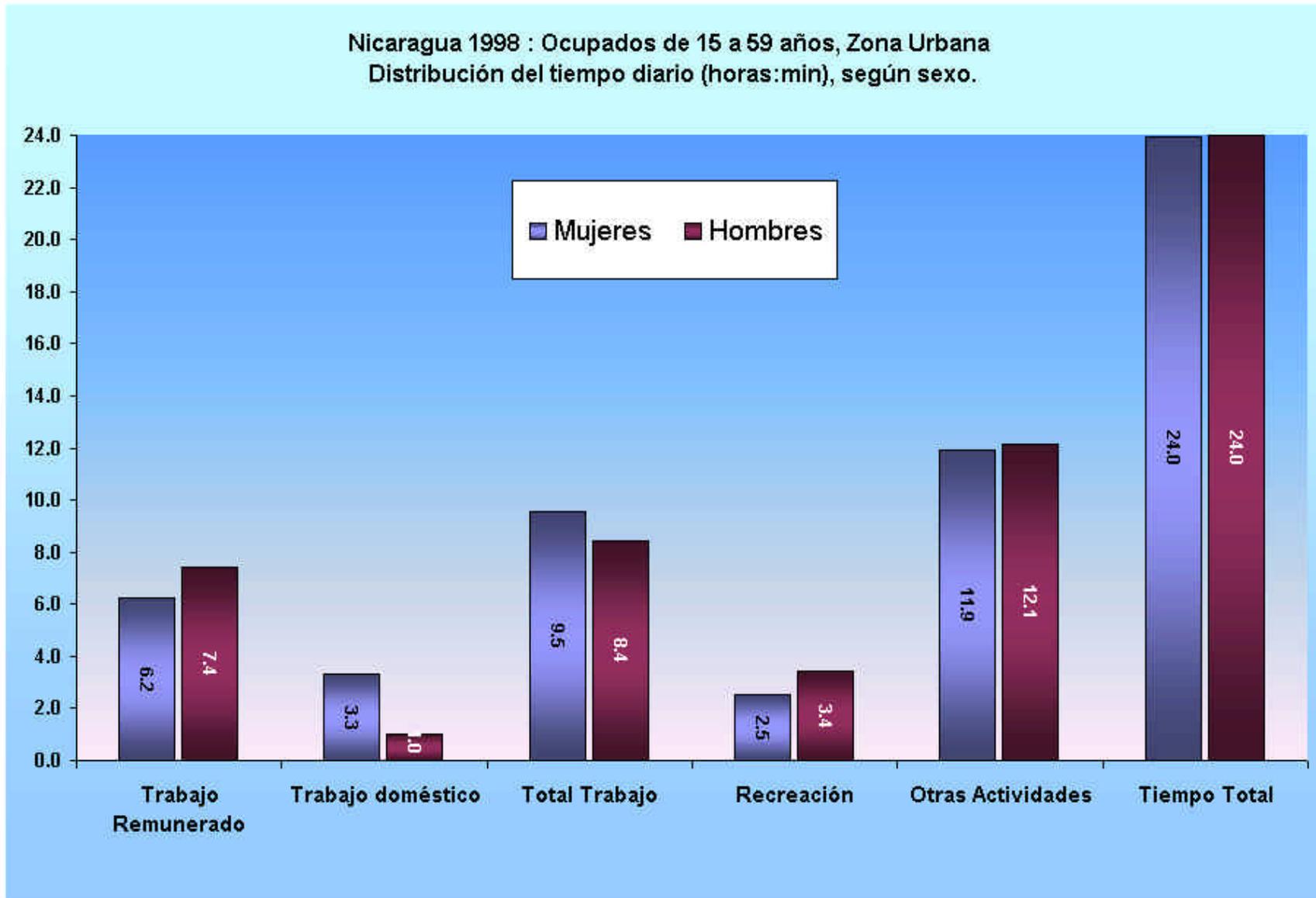
a/ Total Nacional

Gráfico No.9
TOTAL HOGARES



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares (alrededor de 1986 y 1991)

22
Gráfico No. 10



Fuente : CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo. Tabulación especial de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida, Nicaragua 1998.