



Consejo Económico y  
Social

Distr.  
GENERAL

E/CN.6/1994/3  
27 de enero de 1994  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

COMISION DE LA CONDICION JURIDICA  
Y SOCIAL DE LA MUJER  
Nueva York, 7 a 18 de marzo de 1994  
Tema 5 b) del programa provisional\*

TEMAS PRIORITARIOS

DESARROLLO: LA MUJER EN LAS ZONAS URBANAS: FACTORES RELACIONADOS  
CON LA POBLACION, LA NUTRICION Y LA SALUD EN RELACION CON LA MUJER  
EN EL DESARROLLO, CON INCLUSION DE LA MIGRACION, EL CONSUMO DE  
DROGAS Y EL SINDROME DE INMUNODEFICIENCIA ADQUIRIDA

Informe del Secretario General

Resumen

La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en su 34º período de sesiones, seleccionó la cuestión de "La mujer en las zonas urbanas: factores relacionados con la población, la nutrición y la salud en relación con la mujer en el desarrollo, con inclusión de la migración, el consumo de drogas y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida" como tema prioritario en la esfera del desarrollo para que se examinara en su 38º período de sesiones. En el presente informe, basado en los debates celebrados en el seminario organizado para analizar el tema, se examinan los factores que explican la proporción de mujeres en las zonas urbanas, así como las funciones relativas del Estado y la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el mercado en la lucha contra la pobreza en los asentamientos urbanos. Se formulan recomendaciones para la posible adopción de medidas.

\* E/CN.6/1994/1.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION . . . . .	1 - 2	4
I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES . . . . .	3 - 23	4
II. LA URBANIZACION Y LAS DIFERENCIAS ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER . . . . .	24 - 43	9
A. Crecimiento urbano: ¿problema demográfico para el adelanto de la mujer? . . . . .	25 - 29	9
B. Otras tendencias en materia de población . .	30 - 35	12
C. ¿Son neutrales las concentraciones urbanas en lo que respecta a las diferencias entre el hombre y la mujer? . . . . .	36 - 43	13
III. REPERCUSIONES PRACTICAS DE UN CRITERIO BASADO EN LAS DIFERENCIAS ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER . . .	44 - 101	15
A. Propiedad y tenencia de la tierra . . . . .	45 - 47	15
B. Vivienda . . . . .	48 - 50	16
C. Infraestructura . . . . .	51 - 56	16
D. Condiciones ambientales y materiales de las zonas urbanas . . . . .	57 - 58	17
E. Entorno social en las zonas urbanas . . . . .	59 - 61	18
F. Ordenación urbana . . . . .	62 - 63	18
G. Ejercicio del poder en las zonas urbanas . .	64 - 65	19
H. El empleo en las zonas urbanas y los mercados de trabajo . . . . .	66 - 70	19
I. Vínculos entre el campo y la ciudad . . . . .	71 - 73	20
J. Diferencias entre el hombre y la mujer en las implicaciones de la urbanización para la salud . . . . .	74 - 101	21
IV. INTERVENCIONES DEL ESTADO, LAS AUTORIDADES MUNICIPALES, EL SECTOR PRIVADO Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES . . . . .	102 - 127	29

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
A. Proyecto estatal en el sector industrial en pequeña escala . . . . .	105 - 107	30
B. Proyecto municipal para familias cuyo jefe es una mujer . . . . .	108 - 109	30
C. Proyecto de las organizaciones no gubernamentales sobre vivienda en las comunidades . . . . .	110 - 112	31
D. Proyecto del sector privado sobre responsabilidad social . . . . .	113 - 114	31
E. Análisis de los proyectos por sexo . . . . .	115 - 127	32

## INTRODUCCION

1. El Consejo Económico y Social, en su resolución 1990/15, estableció los temas prioritarios para cada período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de 1993 a 1996. El tema del 38° período de sesiones correspondiente al epígrafe "Desarrollo" es "La mujer en las zonas urbanas: factores relacionados con la población, la nutrición y la salud en relación con la mujer en el desarrollo, con inclusión de la migración, el consumo de drogas y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida".

2. Con el objeto de contribuir a la preparación del tema, se celebró un seminario sobre la mujer en las zonas urbanas, organizado por la División para el Adelanto de la Mujer del Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible, de la Secretaría de las Naciones Unidas, en la sede del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) en Santo Domingo (República Dominicana) del 22 al 25 de noviembre de 1993, que versó sobre esas cuestiones, en el que se formularon recomendaciones de política a la Comisión. Las conclusiones y recomendaciones fundamentales del seminario figuran a continuación. Los análisis que figuran en el informe se basan en los preparados para el seminario.

### I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3. La política, la programación y la práctica en las ciudades deberían basarse en criterios de desarrollo urbano que tuvieran en cuenta las necesidades del hombre y de la mujer. Para ello sería menester promover la capacitación y el desarrollo en lo que respecta a la organización de manera que se institucionalice la atención de las necesidades del hombre y la mujer como parte de los procedimientos normales de planificación, de la competencia técnica y de las prácticas de consulta y participación.

4. Una de las cuestiones de mayor importancia para la mujer de la ciudad son las relaciones entre la pobreza y la tenencia de tierra en las zonas urbanas. La reforma de la legislación con miras a eliminar los obstáculos con que tropieza la mujer para tener derecho de propiedad sobre la tierra y a protegerla en lo que respecta a la propiedad, es una primera medida vital para abordar los desequilibrios en la atención de las necesidades del hombre y de la mujer en las ciudades. Si se quiere abordar con eficacia esta cuestión, es imprescindible que se realicen investigaciones en las que se analicen con criterios nuevos los mercados de tierra paralegales, las relaciones de tenencia, la seguridad del título, los submercados de vivienda para los que no existe reglamentación y los mercados de alquiler en lo que afectan a las relaciones entre el hombre y la mujer en las ciudades.

5. En política y en los programas de vivienda se deberían reconocer las limitaciones específicas a que hacen frente las mujeres y los hogares cuyo jefe es una mujer para obtener acceso a la vivienda. Estas necesidades deberían abordarse desde el punto de vista de las condiciones exigidas, el acceso a la información, la financiación de la vivienda, los costos de las transacciones,

la ubicación, la intención y los acuerdos sobre la construcción y los lugares donde se llevará a cabo. Sería conveniente evitar los reasentamientos y los desalojos, porque aumentan en particular la vulnerabilidad de la mujer y el niño y porque la mujer lleva sobre sí la responsabilidad en las comunidades traumatizadas y desorganizadas.

6. Debería atribuirse la máxima prioridad al aseguramiento y mejoramiento de la infraestructura y los servicios residenciales, como acueductos, alcantarillado, gestión de los desechos sólidos, electricidad, transporte y guarderías, dadas sus notables posibilidades de mejorar la salud de la familia y reducir las responsabilidades de la mujer en el hogar en lo que se refiere al volumen de trabajo y a la atención del hogar, lo que aumentaría su fondo de tiempo para otros menesteres.

7. La pobreza, el alcoholismo y el uso indebido de drogas, el hacinamiento, la ausencia de espacios comunales y la competencia por los escasos recursos traen por resultado la violencia en el hogar y tensiones sociales en las ciudades. Los conflictos sociales afectan de manera diferente a la mujer, al hombre, a los niños, a las niñas y a los ancianos. Las decisiones sobre trazado de las ciudades, las prioridades en la prestación de servicios urbanos y sobre dotación de la policía y seguridad pública tienen que basarse en el conocimiento de las necesidades y vulnerabilidades diferentes de cada sexo y de cada edad. La violencia en las ciudades guarda relación con la violencia en el hogar en todos los grupos de ingresos, y afecta especialmente a la mujer y al niño.

8. Las relaciones entre el hombre y la mujer en el terreno de la política urbana todavía no se han enunciado con todo detalle. A nivel conceptual, la noción de ejercicio del poder, que se refiere a las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, constituye un componente útil que permite analizar las relaciones entre el hombre y la mujer en la ciudad. Dada la activa participación de la mujer en las luchas urbanas, la potenciación del papel de la mujer en la sociedad civil, en política y en las estructuras del Estado es un requisito básico para un "ejercicio del poder racional".

9. En cualquier enfoque holístico e integrado del desarrollo urbano que entrañe la asociación y la participación en los sectores público, privado y comunitario, se debería prever la participación tanto de la mujer como del hombre en todas las etapas del proceso de desarrollo, desde la determinación hasta la aplicación, pasando por la adopción de decisiones. Los gobiernos municipales no han podido prestar servicios urbanos con eficacia por su propia cuenta cuando no hay verdadera descentralización. Cuando la administración urbana y el gobierno local no son eficaces, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades y, en innumerables ocasiones, las mujeres de esas comunidades se han organizado para atender sus propias necesidades. Es menester que se reconozca esta actividad local.

10. La predisposición que existe en los mercados de trabajo de las zonas urbanas hacia la mujer comienza con las diferencias entre el hombre y la mujer en los logros académicos, la capacitación profesional y la fragmentación del mercado de trabajo. A fin de lograr la equidad entre el hombre y la mujer y un funcionamiento más eficaz de los mercados de trabajo urbanos, se recomienda que

se examine la posibilidad de aplicar las medidas siguientes: a) aumento del acceso de la mujer a la educación y la capacitación, incluidas las ocupaciones tradicionalmente femeninas, y el readiestramiento de la mujer que ha quedado desempleada debido a la reestructuración económica; b) establecimiento de un transporte público para las trabajadoras en condiciones de seguridad; c) establecimiento de servicios de guardería en los centros de trabajo y las barriadas, que puedan utilizar los padres y las madres, y la aplicación de los convenios de la OIT y de otras normas internacionales sobre licencia por maternidad o paternidad tanto en el sector privado como en el público; d) reconocimiento de la contribución al desarrollo y a las necesidades de la mujer que trabaja en el sector no estructurado, y ampliación de la seguridad social a todos los que trabajen en ese sector.

11. La mujer de las zonas rurales es un vínculo importante entre las zonas rural y urbana: mantiene la seguridad alimentaria y el bienestar general de su familia y su hogar; es capaz de aumentar los niveles de vida mediante la utilización lucrativa de las remesas de los trabajadores urbanos. Por consiguiente, el mejoramiento de la situación de la mujer de las zonas rurales y el control de los recursos deberían considerarse estratégicamente importantes en los esfuerzos que se lleven a cabo a todos los niveles para promover el desarrollo rural y urbano. Los planificadores urbanos deberían ser conscientes de que la migración de las zonas rurales a las urbanas seguirá siendo un componente importante del crecimiento urbano.

12. Es menester que se preste atención a la determinación de las diferentes repercusiones que tienen los riesgos para la salud de la mujer y del hombre en el medio urbano y el lugar de trabajo. Deberían elaborarse políticas y programas que respondieran a las necesidades concretas de cada sexo en lo que se refiere a la atención de la salud y redujeran al mínimo los riesgos para la salud de la mujer de las zonas urbanas; el alcance de esas políticas y esos programas debería ampliarse y extenderse de manera que abarcara cuestiones relacionadas con la salud que no se limitaran a la prioridad histórica concedida a la salud genésica de la mujer.

13. Uno de los componentes esenciales de la labor de reducción del alcoholismo y la toxicomanía y de sus inevitables consecuencias debería ser una estrategia de desarrollo en la que se tuvieran en cuenta las necesidades del hombre y de la mujer y en la que se previeran intervenciones orientadas a la adopción de medidas y se promovieran relaciones responsables y positivas entre el hombre y la mujer. Se debería establecer la cooperación internacional tanto a nivel regional como a nivel de países. Se deberían elaborar planes generales nacionales sobre estupefacientes, que abarcaran la salud, la educación, la mano de obra, la policía y los sectores jurídico y normativo, e hicieran hincapié en la ejecución a nivel de la comunidad.

14. Para prevenir, o al menos retardar, la propagación de la pandemia del VIH/SIDA, las autoridades municipales y las comunidades urbanas deberían adoptar medidas para promover prácticas sexuales y de uso de drogas en condiciones de seguridad, suministrar condones y, cuando procediera, equipo de inyección estéril y apoyo tecnológico a una conducta menos riesgosa, así como aumentar la utilización de servicios eficaces para prevenir enfermedades venéreas y de la

educación sexual, a fin de promover la autoprotección consciente de los jóvenes. En lo que respecta a las mujeres, sin embargo, esas estrategias deberían integrarse y asociarse con estrategias que abordaran la situación social, cultural y económica de la mujer.

15. El acceso a una alimentación adecuada y sana desde el punto de vista de la nutrición es un derecho de cada individuo. Los gobiernos nacionales y locales deberían hacer hincapié en los programas de alimentación y nutrición para prevenir enfermedades transmitidas por los alimentos o por el agua y asegurar el acceso a un suministro de alimentos adecuado desde el punto de vista de la nutrición a nivel de zonas urbanas y hogares, sobre todo para los pobres, las mujeres, los niños, los ancianos y los nuevos inmigrantes de las zonas urbanas mediante:

a) La adopción y el fortalecimiento de medidas amplias para asegurar que la producción de alimentos, la fabricación y las prácticas comerciales cumplieran los requisitos aplicables de calidad y seguridad a fin de proteger al consumidor en caso de alimentos insalubres, de baja calidad, adulterados, contaminados o con etiquetas equivocadas;

b) El aumento de los conocimientos de la mujer de las zonas urbanas acerca de la nutrición, y por ende, mejores decisiones de ésta al seleccionar, preparar y distribuir los alimentos de la familia en el hogar. Se debería asegurar en particular la equidad en la distribución de los alimentos entre niñas y niños;

c) La promoción de la participación y la responsabilidad de hombres y niños en el bienestar nutricional y el apoyo del hombre a su pareja y a sus hijos para velar por que se distribuyeran alimentos a la mujer, a los niños y a los ancianos;

d) El fomento de la lactancia materna de recién nacidos y niños pequeños. Todas las mujeres deberían lactar a sus bebés durante los primeros cuatro a seis meses, además de suministrarles el alimento complementario idóneo. Los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias y los empleados del sector privado deberían prestar el máximo apoyo a la mujer, especialmente a las trabajadoras de las zonas urbanas que lactaran, sin que importara su condición de empleada en el sector estructurado o no estructurado o el hecho de que su labor no fuera remunerada. Los convenios y reglamentos de la OIT en los que se trata este tema se podrían utilizar como punto de partida para que los Estados expresaran su acuerdo.

16. Los programas de población y de salud genésica deberían situarse en el contexto más amplio de los servicios de atención primaria de la salud y definir la posibilidad de selección en materia de procreación como derecho fundamental y como cuestión relacionada con la salud con respeto de la dignidad y la privacidad de la mujer. Deberían aumentar las posibilidades de éxito y la sostenibilidad de los programas de población y salud genésica, integrando las perspectivas de la mujer y del hombre en el desarrollo y la ejecución de políticas y programas de población. Las autoridades urbanas tendrían que concertar sus actividades para asegurar la disponibilidad y el acceso a métodos

anticonceptivos seguros, eficaces, costeables y aceptables, así como a la información sobre éstos, y aumentar el control de la mujer a este respecto. Se deberían realizar actividades de divulgación especiales para los adolescentes de manera de prevenir los embarazos en esa edad.

17. Si bien el número de proyectos que se han llevado a cabo se han dirigido a la mujer, las relaciones basadas en las diferencias entre el hombre y la mujer no sufren necesariamente modificación alguna en razón de esas actividades. En algunos casos, se han visto fortalecidas las funciones que tradicionalmente han desempeñado el hombre y la mujer. Se debería adoptar un criterio de más largo alcance en las actividades de proyectos que trataran de abordar las relaciones decisivas entre el hombre y la mujer en el hogar, el lugar de trabajo, las comunidades y la ciudad. El éxito real de un proyecto desde el punto de vista de las diferencias entre el hombre y la mujer tendría que medirse a la luz de la potenciación del papel de la mujer, que abarcaría el establecimiento y la institucionalización de mecanismos de vigilancia y evaluación que tuvieran presente las diferencias entre el hombre y la mujer. En las políticas y programas urbanos y en la práctica de la ordenación urbana debería incorporarse un criterio basado en las diferencias entre el hombre y la mujer y deberían atenderse sus repercusiones para el hombre y la mujer tanto en la formulación como en la ejecución de proyectos.

18. La tendencia del desarrollo urbano ha sido la de tratar a la mujer como beneficiaria pasiva de los proyectos y programas de bienestar social. La orientación del desarrollo urbano en el futuro tiene que incluir a la mujer junto con el hombre como actores en la sociedad y el desarrollo y usuarios urbanos por derecho propio.

19. Habría que elaborar y adoptar metodologías e instrumentos conceptuales y operacionales para la investigación, la planificación y la competencia técnica que tuvieran en cuenta las diferencias entre el hombre y la mujer mediante la capacitación y el desarrollo de la organización, a fin de que se adecuara a las características concretas locales, regionales, sectoriales y de organización.

20. Al promover la posición y la condición jurídica y social de la mujer de las zonas urbanas, se deberían establecer y mantener los vínculos con las actividades que se realizaran en materia de normas internacionales relacionadas con los derechos de la mujer y los derechos humanos, y debería consolidarse la reforma jurídica para mejorar las condiciones de trabajo y la vida de la mujer.

21. Se debería alentar a las organizaciones no gubernamentales a que elaboraran métodos de desarrollo urbanos que atendieran las necesidades del hombre y la mujer y a que desempeñaran una función de dirección, incorporándolas a las actividades sobre el terreno para beneficio de las comunidades urbanas en su conjunto.

22. Los medios de comunicación deberían ser conscientes de las cuestiones urbanas y del proceso de urbanización en lo relativo al adelanto de la mujer. Se debería difundir información sobre las cuestiones urbanas relacionadas con las diferencias entre el hombre y la mujer, a fin de sensibilizar e informar a la opinión pública.

23. La cultura y los centros de recreación de las zonas urbanas deberían ser utilizables, accesibles, costeables e igualmente atractivos para hombres y mujeres. Se deberían crear oportunidades para realzar la función creadora de la mujer en la formación de estilos de vida urbanos e identidades socioculturales.

## II. LA URBANIZACION Y LAS DIFERENCIAS ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER

24. En las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer<sup>1</sup> se dedicaron solamente dos párrafos (284 y 285) a las mujeres pobres de las zonas urbanas. En el párrafo 284 de las Estrategias se reconoció, no obstante, que "la urbanización ha sido uno de los principales fenómenos socioeconómicos de los últimos decenios, y se prevé que continuará a un ritmo acelerado ... hacia el año 2000, casi la mitad de las mujeres del mundo vivirán en zonas urbanas". No obstante, en las Estrategias no se abundó sobre las consecuencias y las repercusiones de esas tendencias para la situación jurídica y social y el adelanto de la mujer. Por consiguiente, es menester examinar brevemente las tendencias y proyecciones recientes en materia de urbanización, ya que no sólo constituyen el contexto de la vida de la mujer de las zonas urbanas, sino que representan también tareas difíciles y oportunidades para ellas y para las autoridades.

### A. Crecimiento urbano: ¿problema demográfico para el adelanto de la mujer?

25. La población urbana ha crecido dos y media veces más rápidamente que la población rural y se espera que rebase el 50% en el año 2005, según las estimaciones y proyecciones más recientes de las Naciones Unidas<sup>2</sup>. El crecimiento urbano se está produciendo fundamentalmente en los países en desarrollo, es decir, en países que cuentan con relativamente pocos recursos. Como se observa en el cuadro 1, la magnitud del crecimiento de las poblaciones urbanas es de temer.

Cuadro 1

### Población urbana, 1970, 1990 y 2025

(En millones)

	1970	1990	2025
Regiones menos desarrolladas	654	1 401	4 011
Regiones más desarrolladas	698	881	1 177

Fuente: World Urbanization Prospects: the 1992 Revision (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.93.XIII.II).

26. El aumento que se ha de registrar en las regiones en desarrollo en números absolutos en los 35 años que median entre 1990 y 2025 representa un total de 2.600 millones de personas, es decir, cerca del doble de la cifra actual. En términos más gráficos, el aumento representa aproximadamente el equivalente de la población total del mundo (rural y urbana, de países desarrollados y en desarrollo) en 1950. Las cifras también demuestran que el crecimiento en las regiones desarrolladas será considerablemente menor y, por consiguiente, más controlable. Esos aumentos requieren una respuesta acorde de las autoridades nacionales y municipales. En vista de la función que realiza en la prestación de servicios en las zonas urbanas, la mujer tiene un interés directo en velar por que todas las partes interesadas den una respuesta efectiva al problema de las cifras.

27. Las tendencias urbanas de las regiones en desarrollo son muy heterogéneas, entretanto la mayor parte del crecimiento se concentra en Africa y en Asia, como se observa en el cuadro 2.

#### Cuadro 2

##### Población urbana en determinadas regiones en desarrollo

(En millones)

	1990		2025	
	Total	Mujeres	Total	Mujeres
Africa	206	101	857	421
Asia	878	420	2 665	1 296
América Latina	315	161	592	303

Fuente: Urban and rural areas, by sex and age: the 1992 Revision (ESA/P/WP/120).

28. Se prevén elevadas tasas de crecimiento en Africa donde la población urbana se cuadruplicará; en Asia, las cifras absolutas constituyen un problema, ya que el aumento será del orden de los 1.700 millones. El comportamiento en América Latina a este respecto se asemeja al de las regiones desarrolladas. Las estrategias para la mujer tendrán que adaptarse a esas modalidades regionales, especialmente si se tiene presente que las regiones que cuentan con pocos recursos tienden a registrar tasas de crecimiento elevadas. Por consiguiente, la mujer debería elaborar sus propias estrategias. El crecimiento de la población urbana proviene del crecimiento interno basado en la fecundidad de esa población y de la migración de las zonas rurales a las urbanas, que todavía representa el 60% del crecimiento urbano en el mundo en desarrollo. Noventa y cuatro países en desarrollo han establecido políticas a este respecto para revertir o retardar la corriente de migración de las zonas rurales a las urbanas. Sin embargo, no se puede separar artificialmente a las zonas urbanas de las rurales, ya que entre ellas se produce una compleja interacción.

Las políticas relacionadas con las cuestiones urbanas tienen que tener en cuenta esa dinámica, en particular, porque la situación en el sector rural influye en la migración de las zonas rurales hacia las urbanas.

29. Las zonas urbanas son muy diversas, pues hay desde ciudades pequeñas hasta megaciudades. Los recursos que hacen falta para organizar a megaciudades como San Pablo, Bombay o Lagos, y las dificultades con que se tropieza para organizarlas, son de una magnitud completamente diferente de la que requieren las ciudades pequeñas. Se prevé que las regiones en desarrollo que contaban con una sola megaciudad (de más de 10 millones de habitantes) en 1970 tengan 21 para el 2010, mientras que las regiones más desarrolladas contarán solamente con cinco. Ahora bien, cabe señalar que, incluso en el año 2010, la población urbana en las concentraciones de más de 10 millones de habitantes representarán 7,6% de la población urbana total en las regiones más desarrolladas y 12,6% en las menos desarrolladas. En el cuadro 3 se observa que la mayor parte de la población seguirá viviendo en concentraciones de menos de 500.000 habitantes. En el cuadro figura también la clase de concentración de 1 a 5 millones de habitantes, en vista de su importancia relativa respecto de la población urbana total.

Cuadro 3

Población urbana en concentraciones urbanas clasificadas por tamaño de regiones más desarrolladas y menos desarrolladas

Regiones	1990	2010
Más desarrolladas		
Más de 10 millones		
Población (en miles)	63 007	81 050
Porcentaje de población urbana	7,2	7,8
Entre 1 y 5 millones		
Población (en miles)	193 462	252 307
Porcentaje de población urbana	22,0	23,8
Menos de 500.000		
Población (en miles)	493 597	584 380
Porcentaje de población urbana	56,0	55,1
Menos desarrolladas		
Más de 10 millones		
Población (en miles)	113 857	343 574
Porcentaje de población urbana	8,1	12,6
Entre 1 y 5 millones		
Población (en miles)	285 917	650 293
Porcentaje de población urbana	20,4	23,9
Menos de 500.000		
Población (en miles)	758 244	1 366 811
Porcentaje de población urbana	54,1	50,3

Fuente: World Urbanization Prospects: the 1992 Revision (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.93.XIII.II), cuadro A.16.

B. Otras tendencias en materia de población

30. Es imposible analizar todos los factores y tendencias en materia de población de importancia para la condición jurídica y social de la mujer, en particular, debido a que hay que tener en cuenta el tipo y el tamaño de las concentraciones urbanas a nivel nacional.

31. La fecundidad en las zonas urbanas y la migración de las zonas rurales a las urbanas (o la migración entre ciudades) repercuten fundamentalmente en la distribución de la población urbana por sexo y por edad. Como cabe prever, las concentraciones urbanas en las regiones en desarrollo cuentan con poblaciones jóvenes y así seguirá siéndolo en los próximos años. Las concentraciones urbanas de Africa cuentan con las poblaciones más jóvenes, por ejemplo, el 41% de la población es menor de 15 años de edad; en Asia y América Latina un poco menos, ambas con cerca del 30% de menores de 15; y en Europa, menos del 20%<sup>2</sup>. Esto repercute de manera directa en la mujer en lo que respecta a la disponibilidad de escuelas para sus hijos, las guarderías, el hacinamiento de las viviendas y el volumen de trabajo en el hogar. También repercute de manera más indirecta, por ejemplo, menos flexibilidad para que la mujer pueda trabajar a más distancia del hogar. En las regiones más desarrolladas, existe el problema de las ancianas, que a menudo viven solas y necesitan sistemas de apoyo. Como se observará, las necesidades de la mujer varían con la edad, por lo que tiene que organizarse para conseguir que las autoridades públicas atiendan sus intereses.

32. Los desequilibrios en la proporción entre hombres y mujeres en las zonas urbanas son sumamente importantes. Como promedio, hay tantos como 114 en Asia meridional (es decir, 114 hombres por cada 100 mujeres), y tan pocos como 93 en Europa occidental. Esos desequilibrios suelen guardar relación con el comportamiento diferente que tienen el hombre y la mujer respecto de la migración y repercute en cuestiones tan diversas como la estructura del hogar, la prostitución y el volumen de remesas enviadas a las familias que han quedado en las zonas rurales o en el país de origen.

33. Muchas de las familias urbanas tienen menos hijos en la actualidad. Sin embargo, aumenta el número de miembros de la familia con problemas relacionados con el VIH/SIDA, el alcoholismo y la toxicomanía o con lesiones o discapacidades físicas derivadas de accidentes o de la contaminación. Dado que en las políticas de salud de algunos países se hace hincapié en la atención de esos problemas en las propias comunidades, la responsabilidad por la atención deja de estar en las instituciones y pasa cada vez más a las mujeres en los hogares de las zonas urbanas. Incluso en ciudades donde existen seguros de salud, la función de la mujer en la reproducción limita sus posibilidades productivas y sus derechos al seguro de salud. Además, las pólizas de seguro de salud tienden a sufragar los gastos de hospitalización y no los de atención en el hogar.

34. El hecho de vivir en una zona urbana repercute de manera importante en el estilo de vida de la mujer, por lo que uno de los cambios fundamentales se puede observar en la fecundidad. Cuando se realizaron las encuestas demográficas de salud (en la segunda mitad del decenio de 1980), la prevalencia de los anticonceptivos había aumentado a 51% en las zonas urbanas (de 36% en el momento

de realizarse la Encuesta Mundial sobre la Fecundidad, aproximadamente 10 años antes), aunque prácticamente no se habían registrado cambios en las diferencias observadas entre las zonas urbanas y las rurales. Esas diferencias parecen adolecer de una gran inercia que podría atribuirse en parte a que anteriormente se disponía de más servicios de planificación de la familia en las zonas urbanas<sup>3</sup>. No obstante, todavía sigue siendo menester que aumente el espaciamiento entre nacimientos y se limite el número de hijos en las zonas urbanas, incluso en países con una larga historia de programas efectivos de planificación de la familia<sup>4</sup>. Por esa razón, habrá que prosigan los esfuerzos en esta esfera.

35. La migración de la mujer es una cuestión compleja. A pesar del gran déficit de datos, se considera que la migración femenina es tan importante como la masculina a nivel mundial. A niveles más elementales es difícil generalizar, ya que las curvas de migración locales varían notablemente. Los estudios han revelado que hubo un cambio de la migración entre zonas rurales a la migración de las zonas rurales a las urbanas y posteriormente de una ciudad a otra a medida que avanzaba el proceso de desarrollo. Paralelamente a estos cambios se registró una tendencia hacia un mayor equilibrio en la proporción entre hombres y mujeres<sup>5</sup>. Esas tendencias pueden tener importantes repercusiones para los formuladores de política y las autoridades locales, por ejemplo, en la necesidad de un mayor número de guarderías, si se proyecta lograr un equilibrio en la proporción entre hombres y mujeres en el futuro.

C. ¿Son neutrales las concentraciones urbanas en lo que respecta a las diferencias entre el hombre y la mujer?

36. Las tendencias y las grandes concentraciones de población analizadas en los párrafos precedentes encubren diferencias en las modalidades, el carácter y los efectos del crecimiento urbano, diferencias que se basan no sólo en los ingresos, sino también en la edad, la raza, el origen étnico y el sexo. Este último factor es una cuestión común decisiva que es necesario comprender para que las ciudades afronten los difíciles problemas que plantean el decenio de 1990 y los años siguientes.

37. La urbanización no tiene que ver sólo con el movimiento de población, sino también con los cambios físicos y con las transformaciones de las estructuras y los procesos sociales y económicos. La tendencia cada vez más marcada hacia la residencia urbana ha afectado a un gran número de mujeres y de hombres. La mujer suele migrar como parte del núcleo familiar o de colectivos sociales más amplios, pero cada vez más se traslada también sola y por su propia cuenta.

38. El proceso de urbanización se ve acompañado de un aumento de la diversidad de tipos de hogares, y aquellos en los que la mujer es el jefe o el sostén se destacan como una forma cada vez más importante. Se calcula que a nivel mundial, en la actualidad, la tercera parte de los hogares tienen como jefe a una mujer, y que en las zonas urbanas el porcentaje suele ser más elevado. Los hogares urbanos cuyo jefe o sostén es una mujer suelen ser más pobres que los que están a cargo de un hombre. La mujer de esos hogares practica estrategias de supervivencia concretas para establecer un equilibrio entre sus

responsabilidades de generación de ingresos y de reproducción prácticamente sola, y afronta problemas especiales en relación con la crianza de los hijos y con su participación en las actividades de la comunidad.

39. Los pobres de las zonas urbanas viven en una economía totalmente monetizada y cuentan con muy pocos recursos para casos imprevistos. Es mucho menos fácil que dependan de la agricultura de subsistencia, los recursos comunales y las modalidades usuales de reciprocidad, aunque existan redes de apoyo no estructurado. Por esa razón, los pobres de las zonas urbanas son más vulnerables a las fluctuaciones del costo de la vida y se han visto afectados en forma desproporcionada por la recesión, la inflación y los efectos negativos de las políticas de reforma económica. Las familias han reaccionado aumentando el número de posibles trabajadores, de manera que la obtención de ingresos se ha convertido en una cuestión de necesidad para la mujer y el niño.

40. El proceso de urbanización plantea dificultades para la acostumbrada división del trabajo por sexos, lo cual se pone de manifiesto en el aumento de los niveles de desempleo masculino y el incremento del número de mujeres en la fuerza de trabajo de muchas ciudades. El aumento del número de familias cuyo sostén es una mujer o de familias que dependen sustancialmente de la contribución económica de la mujer para la supervivencia del hogar está creando tensiones en las relaciones entre el hombre y la mujer en las zonas urbanas.

41. Además de ser un factor decisivo para la subsistencia de los hogares urbanos, la presencia de la mujer es cada vez más evidente en mecanismos individuales y colectivos de solución de problemas y en la organización y gestión de las barriadas urbanas. Sin embargo, su participación en las estructuras locales y nacionales de adopción de decisiones es menos evidente, e invariablemente se les excluye de los procesos de desarrollo urbano, excepto en su calidad de beneficiaria pasiva de los servicios de bienestar social o más bien como ejecutora y no como formuladora de proyectos de desarrollo de la comunidad.

42. Las nuevas formas de cooperación y asociación, que reúnen a un amplio conjunto complementario de recursos materiales y humanos para la creación y la gestión de la infraestructura, y los servicios urbanos tienen que incorporar a la mujer y al hombre en todas las etapas. Con demasiada frecuencia, la mujer se ve excluida de las etapas de formulación, diseño y asignación de programas y proyectos, y sólo se le convoca para la ejecución. Es importante que la mujer participe en la adopción de decisiones para procurar no sólo equidad y sostenibilidad, sino también eficiencia.

43. En las políticas urbanas no se atienden las diferentes necesidades de la mujer y el hombre en las diferentes etapas de su ciclo biológico y dentro de una diversidad de formas de hogares. Es necesario desglosar las categorías que actualmente se utilizan de manera colectiva, a saber, "comunidad", "hogar", "barriada" y "pobres de las zonas urbanas", por sexo y por edad. Dentro de estas categorías, es menester comprender y asimilar las funciones y responsabilidades tanto del hombre como de la mujer, las diferencias existentes

en el acceso a los recursos y a la adopción de decisiones, y el control que ejercen sobre ambos, así como sus necesidades e intereses mutuos y contrapuestos.

### III. REPERCUSIONES PRACTICAS DE UN CRITERIO BASADO EN LAS DIFERENCIAS ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER

44. En la práctica, una manera de concebir la cuestión de las diferencias entre el hombre y la mujer en el desarrollo urbano ha sido incorporar a la mujer a las estrategias existentes, ya sea mediante proyectos especiales para la mujer o la adición de componentes relacionados con la mujer en programas urbanos más generales. La integración de la variable de la mujer en las estrategias y prácticas que propicien su participación en el desarrollo urbano significa no sólo que se considere en ellas a la mujer como "grupo vulnerable" o como cuestión de "interés especial", sino que la mujer figure como cuestión interrelacionada, en reconocimiento y atención a las diferentes funciones y responsabilidades que les corresponden y de las relaciones de cooperación y conflicto por motivos de las diferencias entre el hombre y la mujer. Al procurar estrategias para el sector urbano en que se atiendan las necesidades del hombre y de la mujer que puedan aplicarse en otros lugares, hay que centrar la atención en procesos y formas y no en soluciones precisas.

#### A. Propiedad y tenencia de la tierra

45. Las relaciones de propiedad y tenencia de la tierra son cuestiones decisivas, en particular, desde el punto de vista de las diferencias entre el hombre y la mujer, debido a que proporcionan la seguridad básica de los hogares en general y de las mujeres que son jefes de familia en particular. La seguridad de la tenencia de tierra permite a la mujer un mayor acceso al crédito, le reconoce un lugar de residencia y de trabajo seguro, sobre todo cuando el trabajo se realiza en el hogar, y aumenta el bienestar de la familia. También contribuye a aumentar los ingresos de las familias cuyo sostén es una mujer.

46. La mujer que es jefe de familia y tiene asegurada la tenencia de tierra tiende a invertir más en el mejoramiento de la propiedad y del medio físico. Esto, a su vez, ayuda a que los hogares escapen a la trampa de la pobreza y redunda positivamente en la crianza de los hijos.

47. La seguridad de la tenencia promueve una mayor participación de la mujer en la gestión de la comunidad. El sentimiento de arraigo fomenta las inversiones en el mejoramiento no sólo de la vivienda, sino también de toda la barriada. Ese interés en el lugar de residencia también permite a las comunidades exigir a las autoridades el derecho a los servicios, lo que trae consigo un aumento general de la calidad de vida y un mejoramiento del medio en las barriadas urbanas.

## B. Vivienda

48. Cuando los programas y los planes de mejoramiento de la vivienda crean oportunidades de mejorar los asentamientos humanos, se suele excluir a la mujer en razón de las condiciones exigidas, el acceso a la información, la ubicación de los asentamientos, los arreglos de financiación de la vivienda y los métodos de construcción, como son los planes de autoayuda. Los proyectos se diseñan sin tener en cuenta las responsabilidades económicas, familiares y comunitarias de la mujer y se centran fundamentalmente en la atención de las necesidades del presunto jefe masculino de la familia, por lo que prácticamente se pasa por alto, a priori el gran número de mujeres que son jefe o sostén de la familia.

49. De ahí que sea indispensable que en las políticas de vivienda se reconozcan los diferentes tipos de hogares y las necesidades de previsión y diseño de la vivienda, así como las limitaciones específicas que encara la mujer. Los criterios de selección y la financiación de la vivienda en lo que se refiere a la cuota inicial, al reembolso del crédito y a las mensualidades, tendrían que prever la corriente de ingresos de la mujer que suele ser irregular e insegura. En la información que facilite el acceso a los planes de vivienda habría que tener en cuenta dónde se reúnen las mujeres, sus niveles de instrucción, así como su conocimiento de los procedimientos y trámites oficiales y su confianza en ellos. Se debería prestar atención a la carga extraordinaria impuesta a la mujer en los proyectos urbanos que incorporan planes de autoayuda y préstamos, los cuales deberán orientarse no sólo al aseguramiento de la base material, sino también a los costos de construcción.

50. La ubicación de los asentamientos en la periferia de las ciudades puede acarrear costos específicos para la mujer: costos financieros en lo que se refiere al servicio de transporte hacia el lugar de trabajo y el mercado, así como a otros servicios, los costos de oportunidad que se relacionan con tiempo y energía y los costos psicológicos derivados de la separación de los hijos.

## C. Infraestructura

51. Es menester que se comprendan con claridad las repercusiones de la creación de infraestructura para el hombre y para la mujer, si se quiere mejorar la calidad de la vida en las zonas urbanas. Dado que, por regla general, la mujer tiene la responsabilidad del trabajo doméstico, un porcentaje muy importante de su tiempo se dedica a la utilización del agua. La disponibilidad de un abastecimiento fiable de agua apta para el consumo en cantidades suficientes permitirá a la mujer aprovechar el tiempo que destine a tareas en que tenga que utilizar el agua y seguir haciendo otros menesteres, incluidas la labor productiva y las actividades de recreación.

52. El abastecimiento de agua suficiente también reduce las tensiones que suelen redundar negativamente en la mujer tanto dentro del hogar como en las comunidades, lo cual mejora las relaciones sociales, por ejemplo, reduciendo las rencillas que se producen en las fuentes de agua cuando ésta escasea.

53. La participación de la comunidad en la creación de infraestructura suele depender fundamentalmente del trabajo no remunerado de la mujer. Las personas que pretenden ocupar tiempo de la mujer deberían tener presente la necesidad de que ésta establezca un equilibrio entre sus responsabilidades económicas, domésticas y comunitarias.

54. En los gravámenes a los usuarios y la recuperación de los costos por concepto de infraestructura se deberían reconocer y prever las tensiones específicas que imponen a los presupuestos de los hogares de bajos ingresos, en particular, los que tienen a una mujer como sostén.

55. La insuficiencia de instalaciones sanitarias afecta particularmente a la mujer que a menudo se ve obligada a utilizar inodoros comunales y espacios abiertos donde carece de privacidad y se ve expuesta al acoso y al peligro. El aumento de la densidad de la población disminuye la cantidad de espacios abiertos y convierte en una prioridad para la mujer la construcción de instalaciones sanitarias.

56. En general, no se ha considerado entre las necesidades prioritarias la disponibilidad de electricidad en el hogar en lo que respecta a la urbanización o a las cuestiones relacionadas con la atención de las necesidades del hombre y de la mujer. Sin embargo, es importante tener conciencia de las consecuencias de la falta de electricidad en el hogar para el tiempo y la energía de la mujer. Sin ella, la mujer tiene que utilizar combustibles contaminantes, como el carbón, la leña y el queroseno, que afectan peligrosamente su salud. La falta de electricidad impide la realización de las labores domésticas con racionalidad.

#### D. Condiciones ambientales y materiales de las zonas urbanas

57. Ciudades y poblados registran un crecimiento rápido en el contexto del deterioro del medio ambiente urbano. Entre las manifestaciones de la degradación del medio ambiente cabe citar la contaminación industrial y las malas condiciones de trabajo, así como el denominado "programa pardo": los problemas asociados con la congestión del tráfico, el escaso abastecimiento de agua contaminada; la falta de instalaciones sanitarias, de alcantarillado y saneamiento; y las deficiencias en la gestión de los desechos sólidos. Los pobres de las zonas urbanas se ven especialmente afectados, ya que suelen formar barriadas en zonas que no son las adecuadas para establecer asentamientos humanos, como las laderas de montañas, los vertederos, las zonas pantanosas y terrenos próximos a las fuentes de contaminación industrial.

58. Dado que la mayoría de las actividades de la mujer se realizan dentro de sus comunidades, se suele considerar a la mujer guardiana del medio ambiente y, en la práctica, hay infinitas pruebas de su participación en la gestión y organización de la comunidad para mejorar el entorno. Sin embargo, su participación en el mejoramiento del medio ambiente urbano no suele contar con un apoyo o una gestión oficial equivalente y, por otra parte, se le suele excluir de los correspondientes procesos de adopción de decisiones y de la planificación.

#### E. Entorno social en las zonas urbanas

59. La vida en las ciudades está plagada de innumerables tensiones sociales, particularmente en las barriadas de bajos ingresos. La alta densidad de población, el hacinamiento y la ausencia de espacios y de instalaciones de recreación en las comunidades contribuyen en conjunto al conflicto social. La asignación de espacio en el hogar para las actividades de producción al tiempo que se proporciona a la mujer la oportunidad de combinar las tareas productivas con las domésticas puede crear nuevas tensiones en los hogares más pobres. Esos factores, conjuntamente con otros como el desempleo del hombre y el uso indebido de estupefacientes, explican el aumento del nivel de violencia en el hogar.

60. La violencia no se limita al hogar sino que se agrava mediante la competencia por los escasos recursos. Las tensiones se manifiestan en rivalidades entre barriadas, que suelen adoptar la forma de conflicto étnico. Las cuestiones de las diferencias entre el hombre y la mujer se deberían tener en cuenta en relación con la violencia, que se está convirtiendo en parte cada vez más importante de las modalidades de mortalidad y morbilidad de muchas ciudades. La violencia afecta al hombre y a la mujer de manera diferente tanto por su carácter como por el lugar en que ocurre. La mujer suele ser atacada en el hogar, pero es también vulnerable fuera de él. La movilidad de la mujer suele verse restringida por el temor al robo o al asalto sexual cuando falta el alumbrado público o en lugares apartados o muy concurridos. La mujer evita ir a ciertos lugares o utilizar determinadas formas de transporte, trata de viajar a determinadas horas del día o de andar en grupos. El hombre, en particular el joven, puede ser víctima de rencillas de pandilleros, de usureros y de la mafia urbana. Los niños y los jóvenes de la calle afrontan problemas característicos como objetos de la violencia urbana.

61. De ahí que las decisiones sobre trazado de calles y prioridades en la prestación de servicios, así como las relacionadas con la dotación de policías y la seguridad pública tengan que basarse en un conocimiento de las necesidades diferentes del hombre y de la mujer respecto de la seguridad pública.

#### F. Ordenación urbana

62. Para que la ordenación urbana fuera efectiva de manera que se garantizara la prestación de servicios básicos y aumentara la productividad en las ciudades, deberían fortalecerse los gobiernos municipales en el mundo en desarrollo, lo cual entrañaría la descentralización y el aumento de las facultades de las autoridades locales para elevar los ingresos, aprobar leyes, celebrar elecciones y administrar los asuntos de la ciudad. Hasta la fecha, la ordenación urbana se había considerado desde el punto de vista del Estado, que se concentraba en la eficiencia, la responsabilidad, la prestación y ordenación de los servicios urbanos y la gestión financiera de la contabilidad de la ciudad.

63. Un defecto del criterio actual sobre ordenación urbana es la falta de vinculación con las relaciones funcionales de los grupos de la comunidad urbana. Cuando no existe en la práctica un gobierno local, los grupos locales, las organizaciones populares y las organizaciones no gubernamentales se han estado

organizando para atender sus propias necesidades en cuanto a vivienda, transporte y servicios básicos de infraestructura. Estas actividades locales tienen que vincularse de una mejor manera con las mejoras y reformas en la ordenación urbana. De otra manera, los planes de gestión impuestos desde arriba no tendrían en cuenta ni valdrían de las actividades locales que ya se estuvieran realizando. Dondequiera que las personas, los grupos comunitarios, etc. estén activos en la construcción, la ordenación y el mantenimiento de la vivienda, la infraestructura y los servicios urbanos, hay posibilidades de que esos grupos y el gobierno local incurran en gastos si los planes de ordenación urbana se consideran como algo separado de esas actividades locales.

#### G. Ejercicio del poder en las zonas urbanas

64. Las relaciones entre el hombre y la mujer en el terreno de la política urbana del mundo en desarrollo no se han enunciado aún con toda claridad. A nivel conceptual, la noción de ejercicio del poder constituye un componente útil que permite analizar las relaciones entre el hombre y la mujer en la ciudad. El ejercicio del poder se refiere a las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. El ejercicio del poder, que no es lo mismo que el gobierno, se refiere a un sistema de gobernar que se ocupa del carácter de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, el Estado y la sociedad, el gobierno y sus súbditos<sup>6</sup>.

65. Respecto de la función de la sociedad civil en esta relación, es sumamente importante tomar en consideración las diferencias entre el hombre y la mujer y la diferente posibilidad de la mujer y el hombre de participar plenamente en la adopción de decisiones económicas y políticas por el Estado. Dada la activa participación de la mujer en las luchas urbanas por los recursos, la potenciación del papel de la mujer en la sociedad civil es un requisito básico para un "ejercicio de poder racional". El hecho de separar la lucha de la mujer por los servicios urbanos y las instituciones políticas ha llevado a la creación de organizaciones populares que trabajan a "nivel funcional". Hay que conocer más a fondo esta separación, con miras a elevar esas luchas basadas en las diferencias entre el hombre y la mujer al nivel de política urbana. La elección directa de mujeres a los ayuntamientos y a los más altos niveles de gobierno y la potenciación del papel de la mujer en los partidos políticos, las organizaciones basadas en la comunidad y las organizaciones no gubernamentales, como fundamento para su participación efectiva en el gobierno, contribuirá a oponer resistencia a la subordinación de la mujer, a la persistente desigualdad de oportunidades, ingresos y derechos básicos a la propiedad, y a ganar el acceso al crédito en la sociedad.

#### H. El empleo en las zonas urbanas y los mercados de trabajo

66. Dado que el rendimiento académico y la capacitación profesional determinan en parte el acceso de la mujer al empleo y su posición en el mercado de trabajo de las zonas urbanas, es importante que se reconozcan las diferencias entre el hombre y la mujer en esas esferas y se adopten medidas para que la mujer tenga

un mayor acceso a la educación y la capacitación, con miras a lograr la igualdad y un funcionamiento más eficaz de los mercados de trabajo en las zonas urbanas.

67. La capacidad de la mujer para competir en pie de igualdad con el hombre en los mercados de trabajo de las zonas urbanas se ve limitada, porque el transporte público a los lugares de trabajo es insuficiente, faltan servicios sociales y guarderías y no se conceden licencias de maternidad a la mujer. Por consiguiente, se deberían adoptar medidas para proporcionar transporte que funcione en condiciones de seguridad para la trabajadora y establecer servicios de guardería en el centro de trabajo o el vecindario, donde los padres y madres puedan dejar a sus hijos. Deberían adoptarse y aplicarse los convenios de la OIT sobre licencia de maternidad y paternidad tanto en el sector privado como en el público.

68. Se debería reconocer la predisposición basada en las diferencias entre el hombre y la mujer en la reestructuración económica, cuyos resultados suelen ser tasas de desempleo femenino más elevadas que las de desempleo masculino, especialmente, aunque no exclusivamente, entre los oficinistas y las profesiones como administración pública y servicios sociales, y adoptar medidas para mitigar la carga del desempleo entre las mujeres o readiestrar a la mujer desempleada para asegurar su posibilidad de que vuelva a entrar en el mercado de trabajo.

69. A pesar de que la utilización cada vez más frecuente de la mano de obra "flexible" por la administración puede tener sus ventajas para ciertas categorías de mujeres que prefieren trabajar a domicilio de manera de combinar más fácilmente la labor productiva con la reproductiva, muchas otras categorías de trabajadoras o de mujeres pobres de las zonas urbanas, incluidas las trabajadoras migratorias, si van a ser sometidas a condiciones de trabajo inseguras, inestables, mal pagadas y a veces peligrosas, ya sea en el hogar, en otras actividades económicas del sector no estructurado o en los centros industriales. Es conveniente que el gobierno intervenga en esta esfera para asegurar que las trabajadoras de los mercados de trabajo flexibles cuenten con alguna protección social.

70. Se debería reconocer y equiparar la contribución de la mujer al desarrollo de los sectores urbano y estructurado con apoyo en lo que se refiere al desarrollo empresarial en la forma de crédito, capacitación en comercialización y gestión, mercados y ampliación de la seguridad social a todos los trabajadores del sector no estructurado de las zonas urbanas.

#### I. Vínculos entre el campo y la ciudad

71. En las regiones rurales que se caracterizan por la desigualdad en la tenencia de tierras, el gran aumento de la población, la degradación del medio ambiente y las políticas que promueven la producción comercial en gran escala en detrimento de la producción agrícola de los pequeños agricultores, conjuntamente con el aumento del número de mujeres pobres, se han convertido en factores que impulsan la migración hacia las zonas urbanas.

72. Tal vez un porcentaje considerable de los ingresos de las familias de las zonas rurales provenga de las remesas de los migrantes que, a veces logran contribuir a la mitigación de la pobreza en esas zonas. Sin embargo, a veces las remesas de poca cuantía y las irregularidades en su envío contribuyen a la vulnerabilidad económica y social de la mujer y de familias enteras en las zonas rurales y pueden, en la práctica, representar un factor decisivo que impulse una segunda ola de emigración de las zonas rurales en la que participe la mujer.

73. La transformación de las relaciones entre el hombre y la mujer como consecuencia del éxodo masculino de las zonas rurales requiere todavía de más datos empíricos y de un análisis general, aunque actualmente se cuenta con pruebas suficientes para reconocer la contribución social y económica que ha aportado la mujer de las zonas rurales, que suele rebasar el círculo de su propia familia y su propia comunidad local. Por ejemplo, cuando las zonas rurales asumieron los costos de educar un porcentaje de los niños que enviaban a las ciudades, éstas dejaron de sufragar la carga financiera relacionada con el aseguramiento de infraestructura y servicios sociales (escuelas, etc.) para ellos. Se debería reconocer y apoyar esta contribución de la mujer de las zonas rurales al mantenimiento del bienestar general de la familia y de la comunidad rural.

J. Diferencias entre el hombre y la mujer en las implicaciones de la urbanización para la salud

74. Garantizar la salud de la mujer de las zonas urbanas es la clave para un desarrollo urbano racional. Numerosos estudios han demostrado que cuando la salud de la mujer que es jefe de familia está en juego, la salud del resto de la familia puede verse en peligro. El deterioro de la salud de los miembros de la familia puede, a su vez, (especialmente cuando se trata de enfermedades contagiosas) propagarse a la comunidad y acarrear la pérdida de trabajadores productivos para el desarrollo urbano. De ahí que exista una interacción dinámica entre las relaciones del hombre y la mujer y la urbanización que afecta los estilos de vida y las funciones productiva y reproductiva que, a su vez, exponen a la mujer de las zonas urbanas a una complejidad de riesgos para la salud, es decir, malnutrición, enfermedades infecciosas (incluidas las venéreas y la infección del VIH), enfermedades degenerativas, contaminación, violencia, accidentes, lesiones y otras enfermedades relacionadas con el estilo de vida, como el alcoholismo y la toxicomanía.

1. Función productiva

75. En casi todos los niveles socioeconómicos, la mujer trabajadora suele ser fundamental para la supervivencia de la familia. En un estudio realizado entre familias de medianos y bajos ingresos en Yakarta (con una población estimada de 8,9 millones en 1993), se llegó a la conclusión de que los ingresos de la mujer tenían importancia particularmente decisiva para las familias pobres. No obstante, en sentido general, hay un elevado número de mujeres que son el único sostén o que contribuyen significativamente al ingreso familiar.

La pérdida de sus ingresos puede verse acompañada de una disminución de la calidad de vida de la familia; por ejemplo, se ven afectadas la calidad de los alimentos, la vivienda, la instrucción y la atención médica.

76. Ha habido un cambio en el grado de participación de los grupos de edad más jóvenes y más viejos entre las trabajadoras de las zonas urbanas. Aumenta el número de niñas en edad previa a la reproducción que ya participan en las actividades productivas. Además, la mujer urbana que ha completado ya su función reproductiva está entrando en el mercado de trabajo de las zonas urbanas.

77. Los investigadores tienen que evaluar las repercusiones para la salud de este cambio demográfico. Además, las autoridades tienen que reorientar su interés en la planificación de la salud en las zonas urbanas y ocuparse de las nuevas necesidades de la fuerza de trabajo de esas zonas, que en su mayoría está constituida por mujeres. En el cuadro 4 se indican algunos de los problemas de salud concretos de las trabajadoras.

78. En el contexto del alto nivel de desempleo, el nivel de instrucción limitado y los escasos conocimientos técnicos restringen a la mujer a ocupaciones mal remuneradas o al sector no estructurado, incluido el servicio doméstico, lo cual puede considerarse una prolongación de su función derivada de la falta de igualdad entre el hombre y la mujer.

79. Se está convirtiendo en algo común el hecho de que las empresas y las transnacionales subcontraten trabajos que se realizan a nivel local. Esos trabajos, que a menudo son mal pagados y se realizan en condiciones peligrosas, suelen encargarse fundamentalmente a mujeres sin que se establezcan límites de horas de trabajo. Sin embargo, los hombres no suelen ayudar en la atención de los hijos y la protección de sus familias, sobre todo de los niños más pequeños.

80. Es menester conocer más a fondo cuáles son los intereses en materia de salud relacionados con el trabajo y con cada uno de los sexos. Dado que un número cada vez mayor de mujeres entra en la fuerza de trabajo y se ve expuesta a riesgos para la salud nuevos, y a veces desconocidos, relacionados con el entorno urbano y el lugar de trabajo, es indispensable además ampliar el conjunto de servicios de salud, de manera que no se circunscriban a los tradicionalmente prioritarios de la salud genésica de la mujer en edad de procreación.

Cuadro 4Riesgos para la salud de las trabajadoras

<u>Condiciones de trabajo</u>	<u>Posibles exposiciones relacionadas con el trabajo</u>	<u>Riesgos concretos para la salud de la mujer</u>
Factores en el medio laboral que crean amenazas a la seguridad física	Iluminación, soporte de cargas excesivas y ergonomía	Disfunción menstrual; aumento del riesgo de amenazas de aborto
	Exposición a altos niveles de ruido, a productos químicos tóxicos y, en ocasiones, a la inclemencia de las condiciones atmosféricas	Posibles malformaciones de los músculos y el esqueleto que dañan permanentemente a las niñas trabajadoras
	Herramientas y equipo peligrosos	Defectos fetales derivados del aborto espontáneo  Problemas dermatológicos desde eczema benigno hasta despigmentación  Desfiguración por pérdida de las piernas, debida a lesiones o accidentes en el trabajo
Estrés y prolongadas horas de trabajo	Demasiadas horas de trabajo, además de los quehaceres domésticos	Fatiga crónica, menos productividad y ausentismo por tener que atender a enfermos en la familia
	Falta de tiempo y energía para actividades extralaborales, como la continuación de estudios, el tiempo que dedica a los hijos y al esposo	Reducción de la inmunidad y aumento consiguiente de la vulnerabilidad a infecciones como tuberculosis e infecciones de las vías respiratorias que se agravan por la malnutrición
		Menos concentración y aumento de los riesgos de lesiones y accidentes  Aumento de las tensiones en las relaciones interpersonales, posibilidad de depresión, ansiedad, separación familiar, alcoholismo o toxicomanía
Acoso sexual/maltrato	Intimidación o acoso verbal o físico	Violación, embarazo indeseado, pérdida del amor propio y del respeto de sí misma  Enfermedades venéreas, incluido el VIH y la hepatitis

Fuente: N-Mboi, "Urban women in Indonesia: some issues of work and health", adaptado por L. Hsu y presentado al seminario sobre la mujer de las zonas urbanas celebrado por el INSTRAW del 22 al 25 de noviembre de 1993, págs. 6 y 7.

## 2. Alcoholismo y toxicomanía<sup>7</sup>

81. La oferta y la demanda de drogas aumenta en muchas partes del mundo, especialmente en las zonas urbanas. Los problemas derivados del alcoholismo y la toxicomanía interesan a las mujeres adictas y a las que comparten su vida con hombres adictos en diversos medios sociales, culturales y económicos. Las actitudes de la sociedad respecto de la mujer han solido manifestarse en el ocultamiento de los problemas de alcoholismo o toxicomanía de la mujer. La mujer tiene que ocuparse directa e indirectamente de los problemas derivados de la toxicomanía. Por ejemplo, en un estudio se informó que el 80% de los hombres que se inyectaban drogas mantenían relaciones sexuales con mujeres que no las utilizaban.

82. Algunas mujeres de las zonas urbanas pueden dedicarse al consumo de alcohol y drogas en cantidades cada vez mayores, debido a un mayor acceso a ellos, a la aceptación social del uso de drogas en el entorno urbano, a la competencia en el empleo y al estrés causado por las relaciones interpersonales. Ya sea que consuma el alcohol o las drogas dentro o fuera del hogar, la mujer sufre consecuencias sociales, económicas y para la salud, entre las que puede figurar la violencia en el hogar. Un estudio realizado en Centroamérica demostró que en el 97% de los casos notificados de violencia en el hogar el perpetrador era un hombre que bebía en exceso.

83. Es posible que ciertas mujeres que son objeto de violencia física o sexual por parte de sus parejas o de sus padres drogadictos consideren, no obstante, que tienen la responsabilidad de atender a sus familias o que tal vez carezcan de otros medios de vida por razones económicas, sociales o culturales. Una mujer que conviva con un toxicómano tiene que convertirse, por necesidad, en el único sostén de su familia. La carga financiera y el estrés que ello conlleva pueden contribuir, a su vez, a que llegue a consumir tranquilizantes o alcohol. Además, esas mujeres, entre ellas, las que conviven con hombres que se inyectan drogas, corren el riesgo de contraer enfermedades venéreas, incluida la infección con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y la hepatitis. Muchas mujeres no tienen posibilidades de negociar el mantenimiento de relaciones sexuales con garantías de seguridad. Algunas mujeres comercian con el sexo para mantener el consumo de drogas de su pareja y pueden llegar a consumirlas ellas mismas. Por otra parte, la mujer que afronta problemas de toxicomanía tropieza con obstáculos para tener acceso al tratamiento. Como norma o como práctica, muchos centros de tratamiento no admiten a la mujer.

84. Las niñas que viven con padres o tutores drogadictos corren especialmente el riesgo de abandonar los estudios para poder atender a sus familias, encargarse de los quehaceres domésticos, ser vendidas para contraer nupcias a una edad precoz, convertirse en peones o en prostitutas o trabajar en fábricas para mantener a sus familias. Los hijos de padres toxicómanos suelen ser las principales víctimas de accidentes y daños. El desarrollo mental y social de los hijos de familias de toxicómanos o alcohólicos constituye uno de los objetivos más difíciles de alcanzar en los programas generales de prevención. En el cuadro 5 figura un resumen del análisis de la toxicomanía por sexo.

### 3. Función reproductiva<sup>8</sup>

85. Cada año mueren unas 500.000 mujeres por causas evitables relacionadas con la falta de control de la fecundidad y por complicaciones del embarazo y el parto. La capacidad de reproducción se alcanza antes de completar la madurez social y física. El embarazo y el parto durante la adolescencia, especialmente la pubertad, suponen innumerables riesgos para la salud tanto de la madre como del hijo. Entre las adolescentes de las zonas urbanas se registra una tendencia al embarazo precoz e indeseado.

86. Los programas de población y de salud genésica desempeñan una función vital salvando vidas, mejorando la calidad de la vida y aumentando la capacidad de producción de la mujer. Pese al aumento sustancial que se ha registrado en el uso de anticonceptivos en muchas partes del mundo, todavía quedan muchas demandas por atender, especialmente las de las adolescentes de las zonas urbanas.

87. El adelanto, la salud, la educación y el derecho a tener opciones en materia de salud genésica son objetivos que se refuerzan mutuamente y deberían perseguirse simultáneamente y de manera integrada. El desarrollo sostenible no puede alcanzarse sin la plena participación de la mujer y el hombre en todos los aspectos de la vida productiva y reproductiva. Se debería generalizar el acceso a la información y a servicios que atiendan los intereses de la mujer y del hombre, y hacer hincapié en la más plena participación de éstos. La mujer no podrá lograr el control de su propia vida y, concretamente, de su fecundidad, si no tiene acceso a una información y a servicios de educación para la vida en familia culturalmente aceptables y costeables.

88. Se deberían promover prácticas tradicionales en que la salud figurara en primer plano y desalentar, sobre todo, las que conllevaran riesgos para la salud de la mujer y la niña. Entre esas prácticas peligrosas para la mujer, la circuncisión femenina o mutilación de los genitales femeninos representa el riesgo patológico más grave, que entraña hemorragias, infecciones y la muerte. La mujer circuncisa corre el riesgo adicional de complicaciones en el parto y su posibilidad de utilizar anticonceptivos se ve seriamente limitada. Esta práctica constituye un problema de envergadura para la sociedad y la salud, y afecta a unos 80 millones de mujeres y niñas en África solamente.

89. Las organizaciones no gubernamentales y las demás iniciativas de autoayuda de participación popular han demostrado su eficacia al propiciar que la mujer se ocupe de sus propios problemas. Las organizaciones femeninas figuran entre las más activas y creadoras.

90. El acceso a la salud genésica y a otros servicios de salud de las personas que migran a las ciudades tropieza con barreras lingüísticas, el desconocimiento de la ciudad y de sus servicios o en sistemas burocráticos, como la necesidad de presentar documentos de identificación en regla para tener acceso a esos servicios.

Cuadro 5Análisis de la toxicomanía por sexo

<u>Toxicómanas</u>	<u>Toxicómanos</u>	<u>Mujeres que no son toxicómanas, pero cuya pareja lo es</u>
Dado que la sociedad no acepta a la mujer toxicómana, ésta:	Dado que la sociedad acepta al toxicómano y al alcohólico, éste:	
1. Se esconde en la casa avergonzada;	1. Puede usar drogas y beber en público con menos riesgo de desaprobación social;	1. Tolera la toxicomanía de su pareja por amor o por razones culturales, sociales y económicas;
2. Se siente culpable ante el hijo que aún no ha nacido por exponerle a las drogas o a la posibilidad de transmisión del VIH;	2. No se le achacan los defectos congénitos derivados de la toxicomanía o el alcoholismo del padre ni la posible transmisión del VIH;	2. Tal vez desconozca que su pareja es toxicómano;
3. Se siente culpable por no ser buena madre, esposa o por no atender bien a su familia;	3. Asume pocas o ninguna de las responsabilidades por el cuidado de los hijos, el sostén de la familia, las labores domésticas o la atención de los ancianos o los enfermos de la familia;	3. Es objeto de violencia en el hogar causada por la toxicomanía;
4. Se le responsabiliza por el uso de drogas; se le culpa y se espera que lo supere;	4. No se le considera responsable por su toxicomanía;	4. Se siente avergonzada, culpable y frustrada;
5. Corre un riesgo mayor que el hombre de contraer enfermedades venéreas, incluida la infección con el VIH debido a un comportamiento sexual sin medidas de protección o al uso de drogas inyectables	5. Tiene más facilidades para encontrar programas de tratamiento y rehabilitación;	5. Teme que sus hijos sufran la violencia de su pareja o que sean objeto de abuso sexual por éste;
La mayoría de los programas para el tratamiento y la rehabilitación no tienen en cuenta las necesidades especiales de la mujer, es decir, la atención de los hijos, el control de los sentimientos de culpa y vergüenza, sus dificultades en las relaciones interpersonales en lo que se refiere a las diferencias entre el hombre y la mujer y su capacitación en materia de potenciación de su papel	6. Corre menos riesgos de contraer enfermedades venéreas, incluidas las infecciones con el VIH.  La mayoría de los programas de tratamiento se basan en las necesidades del hombre, quienes, a diferencia de la mujer, pueden contar con alguien que atienda a sus hijos, su familia y no se siente avergonzado ni culpable de lo que hace	6. Se siente culpable de no ser una "buena madre";
		7. Podría recurrir a las drogas para aplacar el estrés
		8. Corre el riesgo de contraer enfermedades venéreas, incluida la infección con el VIH;
		9. Asume la responsabilidad financiera de la familia y sufraga la toxicomanía de su pareja;
		10. Puede ser objeto de abuso sexual por su pareja o ser presionada a ejercer el comercio carnal para costear la toxicomanía de su pareja
		Aunque se disponga de centros de refugio o asesoramiento para la mujer, el objetivo principal de esos centros es la protección y prestación de asistencia a la mujer. Muy pocos ofrecen asistencia al hombre violento o a las parejas. Pocos cuentan con recursos suficientes para llevar a cabo programas de prevención, como capacitación en las escuelas o formación de trabajadores sociales

Fuente: L. Hsu, "Women and drug abuse", documento de posición en el que figuran contribuciones de diversos organismos de las Naciones Unidas, presentado al seminario sobre la mujer de las zonas urbanas, celebrado en el INSTRAW del 22 al 25 de noviembre de 1993.

#### 4. VIH/SIDA<sup>9</sup>

91. La OMS calcula que para el año 2000, más de 13 millones de mujeres habrán sido infectadas con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y 4 millones de ellas habrán muerto. Sólo en 1993 quedaron infectadas más de 1 millón de mujeres.

92. Son fuertes los vínculos entre la urbanización y la infección con VIH; la movilidad complica el problema. Por ejemplo, en un estudio realizado en Africa meridional se llegó a la conclusión de que la infección con VIH era aproximadamente tres veces más común entre personas que habían cambiado de residencia en un período de 12 meses. Además de esa vinculación, la correlación entre la modalidad de migración oscilatoria dominada por el hombre (de la zona rural a la urbana para ir al trabajo y de la zona urbana a la rural para regresar al hogar) y la transmisión del VIH a mujeres se ha convertido en un problema urgente que es menester abordar.

93. La situación socioeconómica de la mujer que tiene un nivel cultural más bajo facilita y acelera en nuestros días la propagación heterosexual de la infección con VIH en las zonas urbanas. Paralelamente, la propagación del VIH y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) amenaza con echar por tierra todos los progresos que se han alcanzado en el mejoramiento de la situación de la mujer en los últimos decenios, atándola a la función de atención de la familia, lo que limita su acceso a la educación y a actividades que le proporcionen ingresos. Por esa razón, no basta simplemente con abordar el tema de la mujer y el SIDA desde el punto de vista de la salud. Es menester llevar a cabo un análisis por sexo de las causas y los efectos socioeconómicos y culturales de la epidemia, a fin de tener un conocimiento más amplio de la magnitud del problema y pedir sugerencias acerca de cómo luchar eficazmente contra la epidemia. La utilización del análisis por sexo para examinar la propagación del SIDA puede ayudar a las autoridades a elaborar un método de lucha contra la epidemia más eficaz. Ahora bien, para ello hace falta analizar la cuestión del VIH/SIDA de manera totalmente distinta.

94. Las presiones sociales relacionadas con la función reproductiva de la mujer, incluidas las esperanzas de que la mujer sea madre o de que tenga muchos hijos, crean dificultades para algunas mujeres a la hora de considerar la posibilidad de utilizar condones. Al tratar de materializar las esperanzas de reproducción, la mujer no sólo corre el riesgo de infección causada por una relación sexual sin protección, sino que corre también el riesgo de transmitir el virus al hijo en caso de quedar embarazada.

95. La potenciación del papel de la mujer y la transformación de sus relaciones con el hombre, además de otros medios que permitan a la mujer obtener ingresos, podrían surtir efectos muy significativos, como refrenar la propagación de la infección con el VIH.

## 5. Nutrición<sup>10</sup>

96. La seguridad alimentaria de la familia es menos común en las zonas urbanas que en las rurales, debido a que en esas zonas hay menos posibilidades de que haya tierras para cultivar productos alimenticios.

97. El bienestar nutricional es un requisito previo para el logro del pleno bienestar social, mental y físico. Es un hecho común que la persistencia de desigualdades sociales, económicas y por motivo de sexo, las prácticas y leyes discriminatorias y los desastres naturales entorpezcan el acceso, por una parte, a una alimentación adecuada y sana desde el punto de vista de la nutrición y, por otra, al agua apta para el consumo. Los gobiernos deberían habilitar créditos presupuestario suficientes para asegurar un constante suministro de alimentos a las zonas urbanas mediante el establecimiento de una infraestructura apropiada, que abarque los sistemas de conservación, transporte, almacenamiento y distribución de los alimentos.

98. Es vital que se garantice a las mujeres y a las niñas una nutrición adecuada. Tiene especial importancia la prestación de apoyo a la mujer, especialmente a la trabajadora, remunerada o no, en lo relativo a la nutrición durante todo el embarazo y la lactancia, así como durante los primeros años de vida de su hijo. Deberían establecerse incentivos para que, mediante una educación apropiada, los hombres se ocuparan activamente de la seguridad nutricional de todos los miembros de su familia.

99. La mujer embarazada y lactante, los recién nacidos, los niños pequeños, los discapacitados, los ancianos y los alcohólicos y toxicómanos, especialmente los de familias pobres de las zonas urbanas o sin hogar, son los grupos más vulnerables desde el punto de vista de la nutrición. El gobierno y las comunidades deberían atribuir prioridad a la protección y promoción del bienestar nutricional de esos grupos. Es necesario asegurar una buena situación nutricional a esos grupos para reducir las enfermedades transmisibles y no transmisibles relacionadas con el régimen alimentario en las comunidades urbanas.

100. Se debería alentar al sector privado, incluso a los productores y propietarios de plantas de elaboración en pequeña escala, a la industria y a las organizaciones no gubernamentales a que promovieran el bienestar nutricional y examinaran las repercusiones que tienen sus actividades en la situación nutricional de los habitantes de las ciudades.

101. Los gobiernos tienen que:

a) Estabilizar el suministro de alimentos de un año a otro y durante el año;

b) Asegurar a los hogares el acceso físico, social y económico a una cantidad suficiente de alimentos que satisfaga las necesidades nutricionales;

c) Velar por un suministro estable de combustible para cocinar los alimentos;

d) Emplear sistemas de producción y comercialización basados en recursos seguros y renovables que protejan el medio ambiente y la diversidad biológica;

e) Mejorar el acceso a las oportunidades de trabajo para los trabajadores urbanos, especialmente las mujeres que son jefe de familia, las empleadas en el sector no estructurado, las desempleadas y las subempleadas.

Esto deberá lograrse mediante el establecimiento de reservas estratégicas para la seguridad alimentaria, como primera línea de defensa en casos de emergencia. Las familias de las zonas urbanas deberían tener la posibilidad de que se almacenaran alimentos en el hogar y en la comunidad, se establecieran planes de ahorros y crédito colectivos, se diversificaran las fuentes de ingreso y empleo y mejorara la infraestructura de comercialización.

#### IV. INTERVENCIONES DEL ESTADO, LAS AUTORIDADES MUNICIPALES, EL SECTOR PRIVADO Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

102. En las zonas urbanas, las intervenciones, ya sea del Estado, las autoridades municipales, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales o las instituciones internacionales, tienen consecuencias para el hombre y para la mujer, incluso accidentales.

103. A nivel macroeconómico, las políticas de planificación urbana, por ejemplo, crean desigualdad en el acceso del hombre y la mujer a los sectores fabril y de servicios. Ello significa que la comunidad empresarial y la industria reafirman las características de segregación en el empleo, en la mayoría de los casos mediante el fortalecimiento de las funciones tradicionales del hombre y de la mujer.

104. Los párrafos que siguen versan sobre cuatro intervenciones destinadas concretamente a mejorar la situación de la mujer de las zonas urbanas, particularmente de los subgrupos de mujeres pobres (es decir, mujeres que viven solas o son jefes de familia). La ejecución de esos proyectos estuvo a cargo del Estado, las autoridades locales, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales; además su evaluación a partir de las diferencias entre el hombre y la mujer permite examinar sus repercusiones para la mujer, el hombre y los niños (por separado y en conjunto) en las esferas de la producción, la reproducción y la organización de la comunidad.

##### A. Proyecto estatal en el sector industrial en pequeña escala

105. Al ocuparse de la cuestión del desempleo en las zonas urbanas, un gobierno estableció la Organización de Desarrollo de Pequeñas Industrias (ODPI) encargada de la planificación, la promoción y el desarrollo del sector industrial en pequeña escala del país. Las industrias en pequeña escala ofrecen ventajas evidentes en lo que se refiere a magnitud de la inversión, el producto, la mano de obra, la productividad y el empleo. También constituyen oportunidades comerciales para personas que no han tenido acceso a la enseñanza oficial o a la capacitación profesional.

106. En su primera etapa, la ODPI otorgó préstamos a los solicitantes. Una evaluación realizada posteriormente demostró que la mayoría de los beneficiarios habían sido hombres. Por consiguiente, se estableció dentro de la organización una oficina para la mujer, la cual centralizó la promoción de proyectos para la mujer y estableció relaciones empresariales entre mujeres. Se llegó a la conclusión de que, debido a normas culturales y sociales, la mujer no recibía la atención necesaria y se dejaba que se concentrara en su función reproductiva.

107. El proyecto ha estado arrojando resultados positivos. Se está alentando a la mujer de las zonas urbanas a que participe en el sector industrial en pequeña escala. Las organizaciones no gubernamentales están contribuyendo también a esos esfuerzos mediante la financiación de proyectos en un marco que promueve la función productiva de la mujer y mejora su situación socioeconómica.

B. Proyecto municipal para familias cuyo jefe es una mujer

108. El objetivo de este proyecto es mejorar la calidad de la vida en los hogares cuyo jefe es una mujer, por regla general, familias de un solo progenitor, aumentando la capacidad económica de la mujer y prestando servicios de guardería. También procura reducir los desequilibrios que la familia experimenta en razón de que cuenta con un solo progenitor. La atención de la salud de la mujer y el niño se ha organizado de manera compatible con los horarios de trabajo. En el proyecto también se prevé la vivienda y la prestación de asistencia jurídica, principalmente para lograr que el padre se ocupe de la manutención del hijo.

109. Este proyecto, administrado por las autoridades municipales, hace hincapié en la potenciación del papel de la mujer promoviendo las organizaciones femeninas e impartiendo cursillos prácticos para fortalecer la identidad de la mujer.

C. Proyecto de las organizaciones no gubernamentales sobre vivienda en las comunidades

110. Por medio del programa Hogares de Bienestar (HOBÍ), varios gobiernos proporcionan servicios de guardería y suplementos dietéticos a los niños de los asentamientos pobres. Este proyecto de las organizaciones no gubernamentales se incorporó a un programa público a fin de que formara parte de una evaluación de la situación de vivienda de "madres y padres de la comunidad", que son voluntarios y, mayoritariamente, mujeres. Cada uno de ellos atiende a 15 niños en sus hogares y recibe un "sueldo" (10 meses al año) que representa la mitad del mínimo establecido por ley, alimentos para los niños, un estipendio para pagar por los servicios y una pequeña suma (de hasta 4 dólares mensuales) de los padres que se destina a pagar los servicios de otra persona denominada "madre auxiliar".

111. Los albergues que administra el HOBÍ carecen de los artículos de primera necesidad más elementales. La nueva función causa conflictos familiares, porque reduce la privacidad, y las familias tienen que pagar cuantiosas sumas por los

servicios. Pese a la posibilidad que tienen de recibir algunos recursos, como subsidios de vivienda, las madres de la comunidad carecen de información sobre cómo solicitarlos y, en la mayoría de los casos, no cumplen los requisitos establecidos para recibir los subsidios.

112. Esas madres de la comunidad son un sector estratégico de la población de las zonas urbanas. Mediante su labor, se ha logrado que asuman funciones de dirección en la comunidad, lo cual ha tenido resultados positivos para otras esferas de la labor comunitaria. Su contribución social es innegable.

#### D. Proyecto del sector privado sobre responsabilidad social

113. Una gran empresa industrial emprendió un "programa de socialización" para promover un aumento de la producción entre los hombres que tenía empleados. Al principio, cuando ofreció solamente vivienda de soltero a sus empleados, surgieron los problemas siguientes:

- a) Separación de las familias (las mujeres y los hijos quedaron en las zonas rurales);
- b) Atraso social y cultural de las esposas que se quedaron en las zonas rurales (debido a la falta de oportunidades y de recursos);
- c) Promiscuidad (que influyó en la fecundidad y el SIDA debido a que el hombre permanecía en la ciudad).

114. Como resultado de ello, los hombres expresaron la necesidad de vivir y trabajar en viviendas familiares, y la empresa proporcionó alojamiento comunal, también amplió los servicios de apoyo, que abarcaron los siguientes:

- a) Capacitación básica de oficios impartida por trabajadores sociales;
- b) Alfabetización a cargo de la empresa;
- c) Enseñanza preescolar para los niños;
- d) Programas de socialización urbana;
- e) Creación de empleos;
- f) Servicios de atención médica y planificación de la familia;
- g) Instalaciones deportivas.

#### E. Análisis de los proyectos por sexo

115. Fue menester hacer un análisis de los proyectos por sexo a fin de establecer un criterio realista y determinar que no se estaban confundiendo los tipos de actividades que pudieran mejorar la situación de la mujer, al menos parcialmente, con actividades que no cambiaran su situación. A modo de

explicación de este aspecto: el éxito de una actividad remunerativa puede aumentar el bienestar económico de una familia o la autonomía financiera de la mujer, pero no si el marido, como resultado de ello, reduce su contribución al ingreso familiar. En tales casos, como suele suceder, aumenta la doble carga que recae sobre la mujer y su situación no cambia, mientras que la del marido puede mejorar. Los proyectos encaminados a crear oportunidades de crédito para la mujer pueden contribuir a que ésta establezca negocios y mejore su situación, pero sólo pueden ayudar al marido si la mujer simplemente se convierte en un frente que permita que él obtenga créditos.

116. La aplicación del análisis de proyectos por sexo requiere que se tenga en cuenta el hecho de que la mujer (y el hombre) no constituyen una categoría homogénea. Además de la clase, el origen étnico, la edad y otros factores decisivos de esa índole, incluso una categoría como la de "mujer en la pobreza" deja de ser homogénea. Por tal motivo, la repercusión que tienen proyectos análogos en la situación de la mujer es diferente, según si se trata de una mujer soltera, jefa de familia, casada, etc. Por ejemplo, un aumento de los ingresos de la mujer soltera o de la casada puede redundar en que contrate, al costo mínimo posible, una sirvienta que le ayude con los quehaceres; puede hacer atractiva a la mujer soltera en el "mercado" de matrimonio, y al propio tiempo puede obligar a la mujer casada a ayudar a su familia ampliada con su nuevo ingreso o a desviar fondos del proyecto hacia su marido. Por consiguiente, algunos factores que dependen de la cultura local, influyen en el resultado. Es difícil predecir si la situación de la mujer va a mejorar después de una intervención, pero es menester llevar a cabo esta tarea, a fin de orientar a las autoridades o a los donantes. No basta contentarse con predecir los resultados del aumento de los ingresos en un proyecto para generar ingresos o mejorar la función de dirección en un proyecto de gestión de la comunidad, ya que esas ventajas pueden verse contrarrestadas por pérdidas en otros aspectos, particularmente en lo que respecta al tiempo.

117. El análisis de los proyectos por sexo requiere un examen de los resultados que logren el hombre y la mujer en las esferas de la producción, la reproducción y la gestión de la comunidad. Los expertos que participaron en la reunión de Santo Domingo analizaron los proyectos presentados y tomaron nota de sus objetivos, de los criterios establecidos para la participación y de sus repercusiones en algunas esferas.

118. En primer lugar se observó que los hombres, ya fuera a nivel estatal o de autoridad local, o los cónyuges de mujeres beneficiarias se mostraban renuentes a que la mujer dirigiera actividades. Se expresaron temores en relación con proyectos que podrían destruir a la familia o constituir una injerencia en la vida privada. Esa renuencia podría vencerse demostrando que los proyectos benefician a la familia en pleno (no sólo a la mujer) y también reducen las demandas de bienestar social. Con todo, la cuestión de la potenciación del papel de la mujer mediante actividades de proyecto sigue siendo un asunto delicado.

119. En la esfera de la producción, se consideró importante lo siguiente: adquisición de conocimientos técnicos; ingreso neto de la mujer; autonomía en la adopción de decisiones en la esfera económica; cantidad de horas trabajadas y

su distribución; efectos multiplicadores como la creación de empleos. También se analizaron los efectos para el marido, como su control sobre la utilización de los préstamos y la distribución de las ganancias, lo que podría poner en peligro el éxito de la actividad. Este aspecto resultó importante, ya que se demostró que, en ciertos casos, el marido podría abandonar su propia actividad laboral y convertirse en el principal beneficiario de la nueva actividad de su mujer.

120. En lo relativo a las funciones de reproducción de la mujer y el hombre, se consideró indispensable analizar los efectos de las nuevas actividades de producción en la esfera doméstica: por regla general, la mujer tenía que emplear sirvientas que le ayudaran con los quehaceres domésticos, ya que los maridos no participaban en esa labor, ni siquiera cuando el volumen de trabajo de la esposa cambiaba. Se señaló que se solía explotar al máximo esa ayuda doméstica, por ser un empleo de costo mínimo sin protección social, y que había posibilidades de despedir a la sirvienta si se enfermaba o quedaba embarazada. A pesar de que, de esa manera, la mujer tenía menos quehaceres domésticos de que ocuparse, el marido no compartía la responsabilidad por el hogar. La doble carga y las horas de trabajo de las esposas podían aumentar considerablemente. Ahora bien, se lograba una cierta redistribución del poder y en la adopción de decisiones en el hogar. Fue menester examinar cuidadosamente las condiciones con arreglo a las cuales se produciría un cambio, a fin de asegurar que la situación de la mujer mejorara efectivamente. También se señaló que en muchos casos el marido sería uno de los principales beneficiarios, ya que podía reducir su contribución financiera al hogar sin perder mucho de su autoridad, poder y control sobre el tiempo y los ingresos de la esposa, en particular debido a que en la mayoría de los casos se le pedía que aprobara las actividades o los horarios.

121. En muchos casos, los beneficiarios evidentes eran los niños: el aumento de los ingresos se dedicaba a sus necesidades y a crearles oportunidades, en particular en materia de educación. Quedó demostrado que las hijas recibían un trato mucho más justo que sus madres. Se consideró que había que seguir estudiando este mejoramiento de la situación intergeneracional. Se señaló la reducción de la fecundidad como otro de los resultados que se obtenían cuando la mujer trabajaba. Este detalle se ha venido observando en los estudios de población, pero se ha estado analizando también desde el punto de vista de las diferencias entre el hombre y la mujer. No se trataba sólo de la incompatibilidad entre el trabajo y el hogar, desde el punto de vista de la mujer como parte interesada, sino también del apoyo del marido que se percataba de que le tocaba perder si su esposa no podía mantener su nueva fuente de ingreso.

122. Se observó que los proyectos urbanos que creaban oportunidades económicas para la mujer solían arrojar resultados favorables para la función reproductiva de la mujer, aunque con efecto retardado. Al parecer, ello obedecía al tiempo que demoraba la mujer en afirmar su concepto de sí misma y su amor propio, su capacidad de negociación y, por consiguiente, su posibilidad de obtener respaldo a sus opiniones y prioridades, por ejemplo, en gastar dinero para mejorar la vivienda.

123. En la tercera esfera determinada para el análisis basado en las diferencias entre el hombre y la mujer, parecieron muy claros los resultados positivos de la organización de la comunidad. Tan pronto la mujer se incorporaba a la producción, solía sentirse motivada a participar en las actividades de la comunidad que iban desde las asociaciones empresariales hasta la organización de guarderías. Con frecuencia llegaba a ser dirigente y su labor servía de modelo. Esto le había permitido aumentar su capacidad de negociación y convertirse en portavoz de la comunidad al tratar cuestiones con las autoridades municipales. El único escollo a esta participación en las actividades de la comunidad fue el aumento de las horas de trabajo, que añadió una tercera carga a las otras dos.

124. El hombre, por su parte, resultó beneficiado en la mayoría de los casos gracias al aumento de la participación de la mujer en la organización de la comunidad, por la sencilla razón de que las negociaciones de la mujer con las autoridades beneficiaban a todo el mundo.

125. El análisis basado en las diferencias entre el hombre y la mujer reveló que, en muchos casos, las funciones no se sustituían, sino que aumentaban. Las cuestiones clave en todos los casos siguieron siendo los conflictos y las cargas creadas por la función reproductiva. El aumento de la carga tuvo que sopesarse en relación con el afianzamiento de la identidad y la confianza en sí misma de la mujer, que fueron elementos decisivos para potenciar su papel.

126. En última instancia, la potenciación del papel de la mujer constituyó el criterio para medir el éxito de una intervención. Con miras a lograr la potenciación del papel de la mujer, hubo que aplicar en las intervenciones un criterio holístico y no sectorial o estrecho y considerar a la mujer promotora y no beneficiaria del desarrollo urbano. El éxito de ese criterio holístico sólo podría asegurarse si hubiera cooperación y coordinación entre el Estado, las autoridades municipales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

127. En vista de las dificultades con que se tropieza actualmente para aplicar estrategias que atiendan las necesidades de la mujer en el proceso de urbanización, es necesario realizar investigaciones que permitan determinar importantes interrelaciones, así como elaborar conceptos y darlos a conocer al público en general.

#### Notas

<sup>1</sup> Informe de la Conferencia Mundial para el examen y la evaluación de los logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, Nairobi, 15 a 26 de julio de 1985 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.85.IV.10), cap. I.A.

<sup>2</sup> World Urbanization Prospects: the 1993 Revision (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.XIII.II).

Notas (continuación)

<sup>3</sup> Mary Beth Weinberg, "Recent trends in contraceptive behavior", Actas de la Conferencia Mundial sobre encuestas demográficas y de salud, Washington, D.C., 5 a 7 de agosto de 1991 (Columbia, MD, IRD/Macroeconomía, 1991), vol. I, pág. 658.

<sup>4</sup> Charles F. Wasthoff y Luis Hernando Ochoa, "Unmet need and demand for family planning", Demographic and Health Surveys, Comparative Studies No. 5 (julio de 1991), págs. 12 y 13.

<sup>5</sup> Internal Migration of Women in Developing Countries (ST/ESA/SER.R/127), Naciones Unidas, Nueva York, 1993, págs. 4 y 5.

<sup>6</sup> Mohamed Halfani, Patricia McCarney y Alfredo Rodríguez, "Towards an understanding of governance", documento presentado para el proyecto de la Fundación Ford sobre investigaciones de las zonas urbanas del mundo en desarrollo, El Cairo, 14 a 18 de febrero de 1993.

<sup>7</sup> L. Hsu "Women and drug abuse", documento de posición con contribuciones de diversos organismos de las Naciones Unidas, presentado al seminario sobre la mujer de las zonas urbanas, celebrado en el INSTRAW, del 22 al 25 de noviembre de 1993, págs. 2 y 3.

<sup>8</sup> L. Mehra, "Women's perspective on family planning, reproductive health and reproductive rights", documento presentado al seminario sobre la mujer de las zonas urbanas, celebrado en el INSTRAW, del 22 al 25 de noviembre de 1993.

<sup>9</sup> J. du Guerny, "Inter-relationship between gender relations and the HIV/AIDS epidemic: some possible considerations for policies and programmes", AIDS Journal, vol. 7, No. 8 (1993), pág. 1034; J. du Guerny y Elizabeth Sjöberg, "A life course approach to the inter-relationship between gender relations and the spread of the HIV/AIDS epidemic: the example of the girl child", documento presentado en el seminario sobre la mujer de las zonas urbanas, celebrado en el INSTRAW, del 22 al 25 de noviembre de 1993.

<sup>10</sup> Véase FAO/OMS, Declaración Mundial sobre la Nutrición, Informe final de la Conferencia Internacional sobre Nutrición, (Roma, 5 a 12 de diciembre de 1992) Roma, FAO, 1993.

-----