

Programa Modular de Capacitación e
Información sobre Género, Pobreza y Empleo

MODULO 3

*El Acceso a los
Recursos Productivos*

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2001
Primera edición 2001

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Programa modular de capacitación e información sobre género, pobreza y empleo. Guía para el lector
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2001

ISBN 92-2-312574-X

Publicado también en inglés: *Modular package on gender, poverty and employment: Reader's kit*
ISBN 92-2-110839-2, Turín, 2000

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en Las Flores 295, San Isidro, Lima 27-Perú, o pidiéndolas al Apartado Postal 14-124, Lima, Perú.

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.org.pe

Impreso en Chile

MODULO 3 • El Acceso a los Recursos Productivos

Indice

Nota preliminar	v
Estructura modular	vi
Antecedentes: El acceso a los recursos productivos	1
A. El acceso a la infraestructura básica, la tierra y otros recursos: las personas en situación de pobreza, y en especial las mujeres, tienen derechos limitados	1
A.1 El acceso a la infraestructura básica	1
A.2 La importancia de la tierra y otros recursos productivos para las mujeres de las zonas rurales	3
A.3 El derecho de la mujer a la tierra: limitado, indirecto e incierto	4
A.4 El acceso de la mujer a la tierra	5
A.5 No menos importante: la seguridad de la tierra y el control de los ingresos que produce	5
A.6 Los derechos de los pueblos indígenas: socavados sistemáticamente	7
A.7 La población negra: una discriminación permanente	9
A.8 Las zonas urbanas: recursos productivos para el trabajo por cuenta propia	9

B.	Enfoques y estrategias	14
B.1	Flexibilizar el acceso a la infraestructura básica	14
B.2	Asignar espacios a las unidades económicas del sector informal	15
B.3	La redistribución de los recursos de la tierra	15
B.4	Legislación equitativa sobre el derecho a la tierra	18
B.5	Reforestación de los bosques	19
B.6	La defensa de los derechos de las comunidades indígenas	20
B.7	Apoyo al trabajo por cuenta propia y la microempresa	21
C.	Orientaciones para la acción	25
	En resumen	27
	Bibliografía	28

Nota preliminar

Los recursos productivos son la tierra, el capital productivo, el crédito, la tecnología y la información. Las personas pueden contar también con activos no físicos, como el talento y las propias habilidades.

En este módulo se hace hincapié en un conjunto de derechos relativos al uso y/o el control de la tierra, el espacio y los recursos naturales, los recursos productivos y las infraestructuras económicas. Todos ellos inciden en la capacidad de los individuos y los hogares para generar ingresos, aprovechar las oportunidades económicas y enfrentar las dificultades económicas y sociales.

Este módulo se centra en algunos recursos productivos (esencialmente tierra, vivienda, infraestructura social y productiva y, de manera tangencial, tecnología e información). Los restantes recursos (crédito y formación) son objeto de análisis de los módulos 4 y 5.

Nota

Los apelativos de género masculino empleados en este documento para referirse a los oficios, profesiones, ocupaciones y funciones de las personas se aplican a los hombres y las mujeres por igual, salvo que el contexto indique claramente que se refieren a un sexo en particular.

Estructura modular

	⊇	Tendencias, enfoques y métodos: un panorama general
	↑	Capacidad de organización y negociación: poder para realizar cambios
Ud. está aquí	→	El acceso a los recursos productivos
	↓	Recursos financieros para los pobres: el crédito
	◦	Invertir en las personas: la formación técnica
	±	Acceso a trabajo decente
	”	Extender la protección social
	≥	Los Fondos Sociales

Antecedentes:

*El acceso a los recursos productivos*¹

A. El acceso a la infraestructura básica, la tierra y otros recursos: Las personas en situación de pobreza, y en especial las mujeres, tienen derechos limitados

El derecho a acceder, usar y controlar la tierra, el capital productivo, la tecnología, los mercados y la información, es un aspecto muy importante de la capacidad de las personas para generar ingresos, aprovechar las oportunidades económicas y hacer frente a las dificultades económicas y sociales. Por consiguiente, el reconocimiento de estos derechos (o su desconocimiento o supresión) y su extensión a los distintos grupos sociales, sin discriminaciones de género, raza o etnia, tienen consecuencias muy importantes en relación con la pobreza. Aquellos que no cuentan con recursos productivos se encuentran en una situación de inseguridad económica y son vulnerables frente a las adversidades.

El derecho a usar y controlar la tierra, así como otros recursos naturales, es fundamental para la vida de las poblaciones rurales en los países en desarrollo.

En las zonas urbanas, el acceso a recursos como el espacio, la vivienda, el capital productivo, la tecnología, mercados e información, también son cruciales, particularmente en virtud de la cantidad cada vez mayor de trabajadores por cuenta propia y microempresarios que desempeñan sus actividades económicas en el sector informal.

A.1 El acceso a la infraestructura básica

El acceso a los servicios urbanos esenciales. En los países en desarrollo hay importantes grupos de población que carecen de servicios esenciales, como agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas

¹ Este módulo trata de algunos recursos en particular, como la tierra, el capital productivo, los recursos naturales e infraestructuras económicas y especialmente de la tierra, los espacios de trabajo y la vivienda. Otros módulos se ocuparán de recursos con carácter intangible, como el talento, las habilidades personales y la capacidad de negociación.

servidas, electricidad y acceso a los caminos. En ocasiones, las autoridades han sido reacias a regularizar la situación de los asentamientos y mercados informales, así como a construir o instalar infraestructura básica, por temor a conferirles un carácter permanente. Por su parte, los habitantes de estos asentamientos y mercados no están en condiciones de invertir en mejoras de sus casas y lugares de trabajo, a causa de la precariedad de las condiciones de tenencia de esos bienes.

Acceso al espacio urbano: El aspecto productivo. La mayoría de los comerciantes y productores del sector informal cumple con una parte mínima de las normas que regulan las actividades económicas. Por lo tanto, tienen dificultades para establecer locales permanentes, a la vista y autorizados por ley. Los pobres de las zonas urbanas generalmente viven bajo la amenaza del desalojo. Además, la falta de títulos de propiedad les impide conseguir créditos y servicios técnicos a través de instituciones formales.

La vivienda y los mercados: Lugares de trabajo de las mujeres. Por varias razones, las actividades económicas del sector informal urbano han representado desde hace mucho tiempo una fuente primaria de ingresos para las mujeres de las zonas urbanas y, especialmente, las que pertenecen a hogares pobres.

Las mujeres en situación de pobreza tienen menos oportunidades de conseguir empleo asalariado en el sector formal, o bien, encuentran más obstáculos que los hombres para incorporarse a la fuerza de trabajo asalariada (sobre este tema, ver Módulo 6).

El cuidado de los hijos y otras responsabilidades domésticas tienden a limitar las opciones laborales y la movilidad espacial de las mujeres. De tal modo, la vivienda y la vía pública son espacios corrientes de trabajo para ellas.

La falta o la precariedad de las infraestructuras tienen consecuencias inmediatas y graves para las mujeres. No basta que ellas tengan acceso a la vivienda; es importante que también tengan título de propiedad y comodidades básicas. En la medida en que para muchas la vivienda también es su lugar de trabajo, el deficiente estado de los servicios básicos limita enormemente su capacidad para llevar a cabo las actividades productivas en su domicilio.

- Las deficiencias habitacionales se traducen en malas condiciones de trabajo y seguridad, así como en una fuente de riesgos para la salud de la trabajadora y su familia. Las viviendas precarias también conllevan mayores riesgos de incendio o de contaminación ambiental.

- Cuanto más tiempo tienen que dedicar a atender las necesidades del hogar, debido a las deficiencias de la infraestructura básica, menos tiempo les queda para desempeñar sus actividades económicas.
- En períodos de contracción económica y déficit crónico de vivienda, aumenta mucho la proporción de madres solteras que viven con otras familias, con el consiguiente problema de hacinamiento.
- Para una cantidad cada vez más grande de mujeres jefas de hogar o madres solteras, los obstáculos jurídicos, sociales y financieros que les impiden comprar su propia vivienda son un problema realmente grave.

Los servicios de transporte también son esenciales. Aspectos como la disponibilidad y seguridad de esos medios suelen determinar la capacidad de las mujeres para acceder a mejores oportunidades de trabajo fuera de su entorno inmediato.

A.2 La importancia de la tierra y otros recursos productivos para las mujeres de las zonas rurales

El reconocimiento de los derechos de la mujer a la tierra es crucial:

- Las mujeres tienen un acceso más limitado que los hombres a fuentes alternativas de sustento y enfrentan mayores dificultades para cambiar su sistema de producción, debido a su desigual acceso al capital, la tecnología, la educación y la capacitación.
- Los derechos de la mujer a la tierra tienden a ser más inciertos e indirectos, lo que se ve agravado por la ampliación progresiva de la brecha entre los productores eficientes de nivel empresarial y la agricultura campesina de bajos niveles de capitalización e inversión, y niveles tecnológicos tradicionales.
- Además del problema para acceder a la tierra, las mujeres también encuentran dificultades en el acceso al agua de riego. En términos generales, se asume que los hombres son los responsables del riego, por lo que los sistemas de regadío se diseñan para ellos y son éstos quienes reciben entrenamiento en su uso y mantenimiento.
- Para un número creciente de campesinas, los derechos formales a la tierra revisten crucial importancia. Sin ellos, no pueden participar en cooperativas de crédito y servicio ni tener acceso a otras formas de financiamiento o asistencia técnica.
- La seguridad alimentaria depende en buena medida de la mujer. Hombres y mujeres suelen dedicarse a cultivos diferentes, trabajando separadamente. Las mujeres se ocupan, sobre todo, de cultivos alimentarios para el consumo directo de los hogares y del

cuidado de animales menores. En el África subsahariana y en el Caribe, la mujer produce del 60 al 80% de los alimentos básicos; en Asia realiza más del 50% del trabajo en el cultivo de arroz, y en América Latina sus huertos domésticos representan uno de los sistemas agrícolas más complejos.

- *Las mujeres realizan, asimismo, importantes actividades comerciales basadas en los recursos naturales.* La elaboración de alimentos, la alfarería y la fabricación de carbón de leña y ladrillos son algunas de las microindustrias que manejan las mujeres. En la Región Andina de América Latina, cerca del 50% de la producción doméstica de alimentos es cultivada, procesada y comercializada por mujeres.

En América Latina, las mujeres aportan una gran parte de la mano de obra familiar en pequeñas parcelas. A partir de la década del ochenta, las mujeres se hicieron cargo de una cantidad cada vez más grande de pequeñas propiedades agrícolas, a medida que los hombres se incorporaban a una fuerza de trabajo asalariada en constante expansión, que se ocupaba en grandes granjas modernas, o bien, emigraban de las zonas rurales en busca de mejores ingresos. Pese a ello, estas mujeres siguen siendo ignoradas por los programas agrícolas y no han podido conseguir crédito u otros recursos productivos, porque no son propietarias de sus tierras. Esto debido a la visión estereotipada de la agricultura campesina, que se ha basado en la parcela o finca familiar con una división del trabajo según la que el hombre jefe de hogar es el principal agricultor, y la esposa o compañera es la “ayudante”.

A.3 El derecho de la mujer a la tierra: Limitado, indirecto e incierto

El derecho de las mujeres a la tierra se relaciona, al igual que el de los hombres, con la situación socioeconómica del hogar. Los derechos de la mujer, además, están determinados por una estructura de autoridad y subordinación de género dentro del hogar y de la comunidad. Estos derechos se han incrementado como consecuencia de los procesos de desarrollo histórico y de la evolución de las relaciones de género en el hogar y el proceso de producción. No obstante, está claramente demostrado que el acceso de las mujeres a la tierra es limitado, indirecto e incierto.

La mayor parte de las mujeres pobres vive en asentamientos informales, alquila locales o desarrolla sus actividades económicas en espacios de propiedad de familiares y parientes en forma gratuita o mediante el pago de un alquiler.

Aun en los casos en los que la legislación les garantiza derechos totales o parciales de herencia, compra y propiedad de la tierra, las mujeres son privadas de ella a causa de: i) presiones patriarcales contra el ejercicio de esos derechos; ii) costumbres que favorecen la herencia

patrilineal y desaprueban que las mujeres vayan a vivir por su cuenta; iii) la dificultad que tienen las mujeres para acceder al crédito, porque no cuentan con las garantías que se les exigen, y iv) porque las mujeres tienen un acceso muy restringido a la mano de obra y otros insumos necesarios para mantener la producción agrícola. En algunas regiones, los sistemas modernos que se utilizan para registrar los títulos de propiedad sobre la tierra han socavado los derechos de usufructo que disfrutaban las mujeres en los sistemas consuetudinarios, y han consolidado el derecho de los varones sobre la propiedad privada.

En general, la legislación ha mejorado la posición jurídica de las mujeres en relación con sus derechos sobre la tierra, pero su aplicación ha sido seriamente obstaculizada por la falta de información sobre esos derechos y la ausencia de campañas y medidas prácticas para hacerlos respetar, y para modificar percepciones y normas sociales profundamente arraigadas sobre el control diferenciado que hombres y mujeres deben ejercer sobre la tierra y la propiedad en general.

Aunque no existan restricciones que impidan a las mujeres comprar tierras, por lo general, la exigüidad de sus ingresos y sus limitadas oportunidades de empleo hacen que esta posibilidad esté más al alcance de los hombres que de ellas.

A.4 El acceso de la mujer a la tierra

El acceso de la mujer a la tierra también se ha visto amenazado constantemente por las políticas de reforma estructural, las estrategias de desarrollo y sus programas agrarios, la modernización de la agricultura, el crecimiento de la población, la escasez de tierras y la degradación del medio ambiente. Estas fuerzas han debilitado el acceso de las mujeres a los recursos de la tierra.

Sin embargo, la introducción de cultivos no tradicionales y de la agroindustria ha abierto nuevas opciones ocupacionales a las mujeres que se han incorporado fuertemente al trabajo asalariado en la agricultura moderna.

A.5 No menos importante: La seguridad de la tierra y el control de los ingresos que produce

El derecho a la tierra no se reduce al “uso” o “control” de una parcela. Es esencial tener títulos efectivos de propiedad. El acceso a la tierra también engloba el tema del control, por parte de las mujeres, de los ingresos que produce la tierra y su trabajo. El hecho de tener títulos efectivos de propiedad y de uso es muy importante, pero no mejora automáticamente el nivel de vida de las mujeres ni su poder de negociación dentro y fuera del hogar. Ellas también requieren poder para tomar decisiones sobre el empleo de su propia mano de obra o el uso de los ingresos generados por las tierras que cultivan. Además, las mujeres necesitan tener acceso a servicios de apoyo y otros insumos necesarios para asegurar la productividad de sus tierras.

Los Acuerdos de Paz en Guatemala

La apertura política de los años noventa en Guatemala culminó en los Acuerdos de Paz, que sellaron la necesidad apremiante de pacificar el país y reinsertar a los miles de refugiados y desplazados. Uno de los principales factores de la suscripción de los Acuerdos fue el nuevo papel desempeñado por las organizaciones mayas en la sociedad guatemalteca, además del incremento en la actividad organizacional de las mujeres.

El Acuerdo de 1994 no sólo cubre a los exiliados, sino también a la población internamente desplazada como resultado del conflicto armado. Este acuerdo estipulaba que los refugiados regresarían a Guatemala y se reasarían en sus comunidades de origen o en otras de su elección, en condiciones de dignidad y seguridad. El gobierno aceptó facilitar la devolución de las tierras que los refugiados poseían antes en sus comunidades de origen y que habían tenido que abandonar como consecuencia del conflicto armado. Si esto resultaba imposible, el gobierno compraría tierras para reasentar a los retornados o desplazados en otros lugares.

En este Acuerdo por primera vez se menciona explícitamente la discriminación de las mujeres en su acceso a la tierra y a la vivienda, y el gobierno se compromete a utilizar un enfoque de género en sus planes y acciones. Según la Sección III del Acuerdo:

“El gobierno promete eliminar cualesquiera formas de discriminación, en la práctica o legalmente, contra la mujer en términos de facilitar su acceso a la tierra, a la vivienda, al crédito y a la participación en proyectos de desarrollo. Se incorporará un enfoque de género en todas las políticas, programas y actividades de la estructura global de desarrollo”.

Además, en la disposición sobre las garantías suministradas a los refugiados (Sección II), el gobierno se compromete “a prestar especial atención a la situación de los hogares con jefatura femenina, sobre todo viudas y huérfanos, que han sido los más afectados”.

Fuente: Deere, C. y León, M. 1999 *Mujer y tierra en Guatemala* (AVANCSO, Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala).

A.6
Los derechos de los
pueblos indígenas:
Socavados
sistemáticamente

Los pueblos originarios han jugado un rol crucial a lo largo de la historia de América Latina. La pobreza, la desigualdad en el acceso a la salud y la educación, el deterioro de su hábitat, el desconocimiento y atropello de sus derechos individuales y colectivos son, sin embargo, la expresión del colonialismo interno que vive la mayor parte de los pueblos indígenas.

La inequidad y los desequilibrios sociales derivados de la exclusión y marginación de los pueblos indígenas están en directa relación con el deterioro de los recursos naturales, la disminución y la pérdida de sus territorios ancestrales.

La relación de los pueblos indígenas con la tierra tiene un significado que no sólo se reduce a factores de carácter económico-productivo, sino que debe tener en cuenta una visión holística que conjugue los aspectos sociales, culturales, religiosos y económicos. De ahí la necesidad de incorporar, tal como lo han hecho el Convenio N° 169 de la OIT y la Agenda 21 de la Cumbre de Río, el concepto de *territorio*, como una manera de comprender la visión integral que los indígenas tienen de las tierras, el medio ambiente y los recursos naturales.

Otro de los factores que ha afectado severamente a los pueblos indígenas y su entorno es la violencia política, las guerras civiles y los conflictos internos. Todo ello ha provocado el desplazamiento de sus tierras ancestrales, privándolos de su medio de sustento y socavando su integridad como pueblos con identidad propia. En aquellos casos en los que el retorno a sus tierras se ha realizado tras la conclusión del conflicto armado, frecuentemente sus tierras ya estaban ocupadas por otros grupos sociales igualmente vulnerables y desposeídos, originando fuertes tensiones a nivel local. En los programas de compensación y rehabilitación de comunidades indígenas desplazadas de sus tierras, como producto de proyectos de desarrollo de envergadura (represas, extracción minera y petrolífera), las indemnizaciones por lo general son insuficientes, injustas e inadecuadas (tierras de menor calidad, extensiones reducidas, titulaciones individuales y no colectivas) y las medidas de reintegración social y económica tienen un fuerte corte asistencialista.

La tala indiscriminada del bosque nativo, la extracción petrolífera o la construcción de embalses y represas han tenido consecuencias devastadoras sobre los grupos indígenas y su entorno.

Si bien la degradación ambiental afecta por igual a hombres y mujeres, se reconoce que ciertos procesos de deterioro y contaminación del medio natural afectan con especial énfasis a las mujeres, quienes deben sufrir la pérdida de los recursos necesarios para su subsistencia,

con el consecuente desplazamiento hacia otras áreas geográficas en condiciones de precariedad y pobreza.

El deterioro de las economías campesinas, la pérdida y disminución de las tierras comunitarias, la carencia general de recursos productivos, el crecimiento de la población, el fin de las economías de trueque, la pobreza y la atracción cultural, han sido algunas de las causas de la migración campo-ciudad.

En este punto es importante señalar que el perfil ocupacional indígena tiene un componente genérico relevante. Mientras los hombres acceden a trabajos que les permiten una mayor movilidad laboral, en varios países de la región las mujeres acceden básicamente al trabajo doméstico en la ciudad.

Cuadro 1. América Latina: Población indígena por países, década de 1990

País	Censos y Estimaciones	Año	Población	%
Bolivia	Censo	1992	3'058,208 ^a	59.0
Brasil	Estimaciones	1992	1'500,000	1.0
Chile	Censo	1992	998,385 ^b	10.3
Ecuador	Estimaciones	1992	3'800,000	35.3
Guatemala	Censo	1994	3'476,684	42.8
México	Estimaciones	1992	10'900,000	12.6
Perú	Estimaciones	1992	9'000,000	40.2

Fuente: Adaptado de Peyser y Chakiel (1999) Peyser A. y Chackiel, J. 1999 *La identificación de las poblaciones indígenas en los censos de América Latina: Aspectos conceptuales de los censos del 2000* (CEPAL/ CELADE, Santiago, p. 361).

- a) Población de 6 años y más.
- b) Población de 14 años y más.

El menor acceso a los recursos productivos de la población indígena incide fuertemente en sus niveles de pobreza. En países como Guatemala, México, Perú y Bolivia, la proporción de la población indígena que vive bajo la línea de pobreza es muy superior a la población no indígena.

Cuadro 2. La pobreza indígena en América Latina (porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza)

Países	Indígenas	No indígenas
Bolivia	64.3	48.1
Guatemala	86.6	53.9
México	80.6	17.9
Perú	79.0	49.7

Fuente: Psacharopoulos G. y Patrinos H.A. *Los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina: Un análisis empírico*, Estudios sociodemográficos en pueblos indígenas. Serie E, N° 40 (LC/DEM/G. 146) Santiago, División de Población, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), 1994.

A.7 La población negra: Una discriminación permanente

Una estimación muy gruesa de la población negra y mestiza afrolatinoamericana indica que son aproximadamente 150 millones de personas, alrededor de un 30% de la población de América Latina.

Hay países como República Dominicana, Panamá, Brasil y Colombia con una importante proporción de población de origen africano. Su presencia se extiende, sin embargo, a todos los países de la región.

Raza y género se presentan como elementos determinantes en la estratificación ocupacional, en la estructuración de las oportunidades sociales y en la distribución de recompensas materiales y simbólicas. Racismo y sexismo tienen como consecuencia que negros y mujeres obtengan retornos menores a sus inversiones educacionales y un acceso más restringido a los recursos productivos.

A.8 Las zonas urbanas: Recursos productivos para el trabajo por cuenta propia

La última década fue testigo de una expansión del sector informal urbano, constituido por trabajadores por cuenta propia, unidades familiares de producción y microempresas. La mayoría de estas actividades son manejadas por una persona quien es, a la vez, propietaria y fuerza de trabajo, con poco capital, escasas calificaciones y bajos niveles tecnológicos. Algunas de las causas de esta expansión fueron: la reducción de los puestos de trabajo en el sector público y la contracción o el lento crecimiento de los niveles de empleo en el sector privado, lo que llevó a muchas personas a buscar alternativas en el sector informal. Ante la caída de sus ingresos y el espectro de la pobreza, muchas mujeres que hasta entonces no trabajaban se incorporaron al sector informal. Al mismo tiempo, están surgiendo nuevas oportunidades económicas para las microempresas, las empresas pequeñas y los pequeños productores.

En las zonas urbanas, las personas en situación de pobreza suelen procurar espacios para trabajar por cuenta propia, constituyendo una gran parte del sector informal. Por lo general, las mujeres pobres acceden al tramo más bajo de este sector, que presenta menores barreras de entrada y exige menos capital, recursos productivos y calificaciones, por lo que sus ingresos son más bajos.

En América Latina y el Caribe, de cada cien nuevos empleos generados entre 1990 y 1998, 60 fueron informales. El aumento de las unidades productivas y de los individuos que trabajan en el sector informal urbano se traduce en una competencia más fuerte e ingresos más bajos (sobre este tema, ver Módulo 6). Estas tendencias tienen consecuencias negativas para las mujeres y, en especial, para las que tienen un acceso incierto o limitado a los recursos productivos.

En el sector informal, los ingresos promedio de las mujeres son poco más de la mitad (52%) que los de los hombres, mientras que el sector formal alcanza al 75%.

La incorporación del sector informal al proceso de modernización productiva es una de las condiciones para una efectiva superación de la pobreza.

La microempresa. Por su potencial de generación de empleo y riqueza, la microempresa puede ser un importante instrumento de integración económica de vastos contingentes de trabajadoras.

Las microempresas producen una gran parte del empleo e ingresos de América Latina. Más del 80% de los negocios de la región tienen 10 empleados o menos. De acuerdo a numerosos estudios, se estima que las microempresas emplean una proporción considerable de la fuerza laboral (desde el 33% en Argentina hasta el 80% en Perú). Según la OIT, hasta mediados de la década del noventa, la microempresa proporcionaba aproximadamente la mitad de los empleos de la región.

El sector de la microempresa es heterogéneo en tamaño y composición en los distintos países de la región. Se distinguen, por una parte, unidades a nivel de subsistencia que pueden ser de carácter ocasional, que comprenden actividades temporales o estacionales (que se llevan a cabo mientras se encuentra un empleo más estable). También hay micronegocios independientes, como pequeñas tiendas o artesanía tradicional. En el otro extremo están las unidades pequeñas que utilizan tecnologías de producción relativamente complejas, y que están vinculadas a empresas más grandes del sector moderno de la economía.

La participación de la mujer en la microempresa

Las mujeres constituyen una importante proporción de los propietarios de microempresas. En América Latina y el Caribe, entre el 30% y el 60% de estas pertenecen a mujeres y son operadas por ellas. Las microempresas dirigidas por mujeres alcanzan una escala más pequeña y son menos rentables. El ingreso promedio de las microempresarias es equivalente al 71% del ingreso de los hombres en estos establecimientos.

La participación de las mujeres es menor en las empresas más dinámicas y mayor en las empresas de subsistencia, lo que se explica por factores de diversa índole:

- Generalmente, la única experiencia que tienen las mujeres es en labores domésticas, por lo que usualmente sus actividades empresariales son una extensión de estas tareas: confección de ropa, preparación de alimentos y diversos servicios.
- Las actividades microempresariales de las mujeres suelen ser menos estables y se desarrollan con mayor frecuencia dentro de la vivienda, probablemente por la necesidad de combinar en el mismo espacio las responsabilidades domésticas y económicas.
- La percepción de que las actividades de las mujeres son complementarias o temporales dificulta que se desarrollen como empresas dinámicas.

Acceso a la capacitación y la tecnología

Un condicionante fundamental del desarrollo y viabilidad de las unidades productivas es el acceso a la capacitación y la tecnología.

Pese a que hay consenso en torno a que los programas de capacitación facilitan la mayor y mejor incorporación de los microempresarios a la producción en diferentes áreas, así como un aumento general de la productividad y un mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias, esta sigue siendo insuficiente. En América Latina, solamente el 5.1% del sector informal recibe capacitación y, dentro de este grupo, la mayoría son hombres.

En el Perú, por ejemplo, se desarrollaron varios proyectos para el uso de energía solar, eólica y biogas de hidroeléctricas, y en ninguno de ellos se consideró la capacitación específica de las mujeres, en circunstancias de que son ellas las que utilizan directamente la energía, tanto en el trabajo doméstico como en el productivo².

2 REPEM-UNIFEM, 1997 *Las mujeres microempresarias rurales en la Región Andina*. Lima, Perú.

La **tecnología**, que abarca las máquinas y herramientas, los procesos de organización de la producción, el acceso a la información de precios y la articulación con los mercados de insumos, se considera otro de los recursos primordiales para la supervivencia, crecimiento y expansión de las pequeñas unidades económicas. La asistencia tecnológica puede aumentar la habilidad de los microempresarios para competir con otras empresas en cuanto a calidad y cantidad de sus productos, así como en cuanto a costos de producción.

Sin embargo, muchos factores limitan la innovación y divulgación de la tecnología.

- La falta de acceso a la información sobre tecnologías disponibles y sobre aquellas que pueden ser apropiadas para sus necesidades.
- En muchas ocasiones, la dificultad para incorporar nuevas tecnologías se debe a la imposibilidad para adquirir las herramientas necesarias, porque supone una fuerte inversión que los propietarios de las unidades productivas no están en condiciones de hacer.
- Las tecnologías disponibles no siempre son apropiadas a las necesidades de las pequeñas unidades económicas en términos de requerimientos: poco capital, intensiva en mano de obra, fáciles de operar, mantener y reparar.

Una experiencia de microempresa de mujeres en Venezuela: Asociación Civil La Campesina

La Asociación está conformada por mujeres que residen en Bojo, Sanare, Estado de Lara y se dedican a la panificación y pastelería.

Inicialmente, cada una trabajaba en su propia casa. Alrededor del año 1993 solicitaron un préstamo de US\$ 105 para un acopio básico de materias primas y pudieron pagarlo antes del tiempo previsto. Posteriormente, pidieron otras ayudas con las que agrandaron la producción. El reto inmediato fue adquirir un local para producir colectivamente y lograron, con muchas dificultades y al cabo de algún tiempo, ahorrar un fondo con el que compraron un terreno. Presentaron a la Asamblea Legislativa Estadual un proyecto para la construcción del local que, después de un proceso largo y costoso, fue aprobado.

Para capitalizar la microempresa e iniciar el trabajo colectivo, solicitaron un préstamo a la Cooperativa La Alianza, trámite que no fue difícil porque estaban reconocidas como buenas pagadoras. “Fuimos creciendo hasta que logramos capitalizarnos en materia prima, pero el horno, las bandejas y todo el equipamiento del local fueron también un problema. Ya bastante hacíamos para producir y para autofinanciarnos en materia prima; a veces pasaban meses en que no podíamos cobrar, pero siempre con esperanza en el futuro”, recuerdan las venezolanas.

Al no tener maquinaria, se volvía muy arduo el trabajo, por lo que solicitaron una donación a una organización internacional con el que adquirieron un horno y otros equipos más costosos.

Los horarios de trabajo son flexibles y se acomodan a los niveles de producción aunque, por lo general, trabajan entre 10 y 12 horas diarias; las siete socias participan en el acopio, la producción y la comercialización, así como en las tareas de limpieza y mantenimiento en forma rotativa.

Las materias primas necesarias son obtenidas en el mercado mayorista y en las ferias de consumo familiar, donde a la vez venden parte de su producción. El resto lo entregan en la bodega de la Cooperativa de Bojo y Sanare.

Fuente: REPEM-UNIFEM, 1997 *Las mujeres microempresarias rurales en la Región Andina. II Concurso Mujeres en Microempresas Rurales de Alimentos.*

B. Enfoques y estrategias

En las últimas décadas se han estudiado diversos enfoques para facilitar el acceso de los pobres a la tierra y a los recursos productivos. La búsqueda de una solución adecuada para subsanar la falta de recursos que aqueja a los pobres no ha sido una tarea fácil, porque son limitados y escasos, y la competencia por su control y explotación es muy intensa y a veces hasta violenta. Sólo en los últimos años se ha puesto mayor atención a la relación entre el acceso de la mujer a recursos productivos, su bienestar, productividad y empoderamiento.

Los intentos para redistribuir el control de los recursos productivos y la explotación de la tierra han tenido que enfrentar obstáculos políticos y económicos muy serios. No obstante, de esa experiencia se pueden extraer algunas lecciones.

B.1 Flexibilizar el acceso a la infraestructura básica

Las limitaciones que restringen el acceso a los espacios de trabajo probablemente se deben, al menos en parte, a reglamentaciones obsoletas sobre los terrenos y normas municipales, así como planes reguladores restrictivos. Por ejemplo, algunas reglamentaciones prohíben el funcionamiento de empresas familiares y de microempresas en determinadas comunidades o el desempeño de actividades productivas en la vivienda.

Por otra parte, algunas normas sobre el uso de los terrenos, el tipo de construcciones y la urbanización son demasiado exigentes para las familias pobres, lo que se traduce en la exclusión de las personas de bajos ingresos. Las infraestructuras suelen estar concentradas en ciertas partes de las ciudades o los pueblos, mientras en el resto de las áreas urbanas no hay servicios e infraestructuras sociales, o bien son de muy mala calidad. En algunas ciudades y pueblos el mercado inmobiliario está distorsionado, no funciona adecuadamente o los trámites para registrar títulos de propiedad son largos y costosos. Por lo tanto, se requiere reformar la legislación vigente sobre predios urbanos y el marco regulador relativo al uso de la tierra, la vivienda y la urbanización, para identificar los aspectos que traban o impiden el acceso de los pobres, en especial de las mujeres, a los terrenos y espacios urbanos y los asentamientos formales.

Hay poca información documentada sobre el impacto que tienen sobre las mujeres pobres los enfoques sobre la cuestión de la propiedad efectiva de los terrenos y la vivienda, y sobre lo que se ha hecho para salvaguardar los derechos de las jefas de hogar y las madres solteras.

B.2 Asignar espacios a las unidades económicas del sector informal

Se conocen algunos casos (el de Bahía, Brasil, por ejemplo) en los que se ha dado prioridad a las jefas de hogar para acceder a viviendas de bajo costo, en virtud de la responsabilidad primordial de las mujeres en la crianza de los hijos y la atención del hogar.

Algunos gobiernos municipales han intentado crear nuevos mercados para los operadores de micro y pequeños negocios y comerciantes, destinando terrenos y haciendo edificaciones baratas.

En algunas ciudades se han construido quioscos para instalar unidades comerciales y de servicios del sector informal. En varios países se han levantado cobertizos industriales para instalar unidades manufactureras informales.

Hace falta un análisis desagregado por sexo de estas iniciativas, para saber hasta qué punto las comerciantes y microempresarias han tenido acceso a estas nuevas instalaciones en pie de igualdad con los hombres y cómo superaron los obstáculos que normalmente deben enfrentar las mujeres pobres.

Cuestiones como las condiciones de tenencia de la tierra, el derecho de propiedad y las políticas de vivienda son factores importantes en la distribución de los beneficios producidos por los planes de mejoramiento de tierras y urbanización.

- **Consideraciones de género en el marco de los planes urbanos.** ¿Cómo es la distribución de los terrenos y su tenencia por género? ¿Quién controla el mercado informal de predios urbanos y vivienda en los asentamientos precarios? Estas preguntas son cruciales para las mujeres, a fin de asegurar que recibirán los mismos beneficios que los hombres.

B.3 La redistribución de los recursos de la tierra

Con frecuencia se ha señalado que la redistribución de los recursos productivos en el sector rural es una estrategia eficaz y eficiente para reducir la precariedad –y, por tanto, la pobreza– de los hogares. En general, se considera que la posesión efectiva de la tierra es el mejor incentivo para que los campesinos inviertan recursos para mejorarla y/o mantener las infraestructuras económicas en buenas condiciones.

Se han seleccionado dos enfoques para la redistribución de la tierra: la reforma agraria y del sistema de tenencia de la tierra y el reasentamiento de familias sin tierra y propietarios marginales en tierras fiscales y bonificadas.

La reforma agraria. El debate político sobre la reforma agraria y la aplicación de sus soluciones tiene mucha historia, especialmente en

Asia y América Latina. Su propósito era enfrentar la aguda desigualdad en la tenencia de la tierra. Muchos países realizaron procesos de reforma agraria en América Latina, en tanto que en otros resulta un tema pendiente. La reforma agraria no ha sido, sin embargo, suficiente por sí sola para disminuir la desigualdad, porque las personas en situación de pobreza tienen que enfrentar otras limitaciones que esos programas no contemplaron, como la falta de acceso a la tecnología, la capacitación, el crédito y otros insumos agrícolas, políticas de precios desfavorables, así como una infraestructura deficiente.

Las condiciones de tenencia de la tierra de las mujeres campesinas raramente han mejorado a través de las reformas agrarias y del sistema de tenencia. Las reformas casi siempre han hecho del varón jefe de hogar el beneficiario de los títulos de propiedad y de los servicios de apoyo correspondientes.

Posterior al proceso de reforma agraria, en algunos países de América Latina se desarrolló un proceso de contrarreforma. En Chile, por ejemplo, el primer paso fue el desmantelamiento del sector reformado. Parte de esa tierra fue restituida a sus dueños anteriores, parte se tituló individualmente a antiguos beneficiarios y parte se subastó a empresarios privados. El objetivo era fomentar un amplio sector de medianos productores agrícolas, en vez de los latifundios del pasado. El proceso de parcelación buscaba crear un sector agrícola familiar entre anteriores beneficiarios de la reforma.

Aunque no existen datos desagregados por sexo sobre quiénes recibieron títulos de tierra a través de la contrarreforma, se puede conjeturar que estos fueron casi todos varones. La contrarreforma fue tan patriarcal como la anterior Reforma Agraria.

Los planes de colonización. En las zonas rurales se han puesto en práctica algunos planes de colonización bajo supervisión gubernamental, para fomentar y modernizar la producción agrícola y facilitar el acceso de las familias campesinas a parcelas agrícolas más adecuadas e, incluso, más grandes.

Algunos gobiernos también han trasladado asentamientos informales a las zonas rurales para descongestionar las zonas urbanas o promover la urbanización, y entregar terrenos y viviendas de bajo costo a familias de bajos ingresos. Un problema común a todos los planes de reasentamiento urbano es que trasladan las comunidades a zonas alejadas de sus lugares de trabajo o actividad económica, lo que no tarda en provocar su regreso al lugar de origen o la ocupación ilegal de otras tierras.

Reformas agrarias en Etiopía, Kenia y Chile

Un estudio comparativo de las experiencias de reforma agraria en tres países situados en tres estadios distintos de desarrollo político y económico (Etiopía durante su período posrevolucionario -1978-1979-, Kenia después de su independencia -a partir de 1973- y Chile, especialmente el Valle Central, en 1964-1970) pone de relieve lo siguiente: 1) que en las etapas de redacción y ejecución de la legislación de la reforma agraria se prestó poca atención al papel de las mujeres como productoras agrícolas (casos de Kenia y Etiopía) o como asalariadas agrícolas (caso de Chile); 2) ninguno de estos países contempló a las mujeres como posibles jefas de hogar y, por lo tanto, como beneficiarias de la reforma agraria; 3) en la implementación de la reforma agraria había la tendencia a transferir prioridades de la agricultura de subsistencia a los cultivos destinados a la exportación, prestando poca atención a los efectos de esta evolución en la situación económica de las mujeres o las condiciones nutricionales de las familias; y 4) los servicios de apoyo -incluso los que se ocupaban de formar organizaciones rurales- tendían a relegar a las mujeres; si, ocasionalmente, se focalizaba alguna actividad en ellos, el acento se ponía en sus roles domésticos, más que en los de carácter económico.

Fuente: N.D. Hahn, *Women and agrarian reform* (Boston, Mass., Harvard University Press, 1982); Z. Tadesse, "The impact of land reform on women: The case of Ethiopia", en Lourdes Benería, *Women and development, the sexual division of labor in rural societies*, un estudio elaborado para la OIT (Nueva York, Praeger Publishers, 1982).

No siempre se ha asegurado el acceso de las mujeres a la tierra y la vivienda en los reasentamientos. En primer lugar, los planes suelen otorgar los títulos de propiedad o contratos de arrendamiento a los jefes de hogar (hombres). En segundo lugar, cuando la compra o arrendamiento de tierras se hace en forma abierta, con la participación de hombres y mujeres, diversos factores socioculturales y económicos impiden que las mujeres puedan hacer valer la igualdad de derechos.

Consideraciones de género en los planes de mejoramiento de tierras

¿Quién se beneficiará con el mejoramiento de terrenos? ¿A quiénes pertenecen las tierras, las actividades agrícolas y las cosechas, que pueden salir ganando o perdiendo con el mejoramiento de los recursos de la tierra y el aumento de la productividad? Para las mujeres podría ser desastroso no hacerse estas preguntas al comienzo de cualquier plan de mejoramiento de tierras, porque ello podría significar la exclusión de sus tierras, la introducción de patrones de cultivo diferentes a los suyos, el aumento de su trabajo agrícola sin un pago adecuado y la exclusión de los hogares más pobres.

El acceso de la mujer a la tierra en Ecuador

La ley agraria, promulgada en Ecuador en 1994, puso fin efectivo a la reforma agraria. La tierra comunal ahora se puede privatizar siempre y cuando dos tercios de los hogares acuerden a hacerlo. Se reconoce el derecho de las comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias a sus tierras ancestrales, así como sus múltiples formas de organizar la producción. La ley pretende ser neutral en términos de género, al estipular que los dueños de predios pueden ser personas naturales o jurídicas; no se menciona específicamente a las mujeres y sus derechos a la tierra.

El problema es que el reconocimiento explícito de los derechos de las mujeres a la tierra ni siquiera fue un tema de discusión en las negociaciones en torno a una nueva ley agraria, pese a que el grado de organización de las mujeres campesinas es relativamente alto. Esta ausencia obedece, en parte, al hecho de que las principales demandas de los grupos indígenas se concentraron en el reconocimiento del territorio indígena.

El Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) ha incorporado en las políticas públicas una perspectiva de género, a fin de garantizar los derechos patrimoniales de las mujeres, en especial de las mujeres rurales. En este contexto, es muy importante la reciente reforma constitucional que garantiza, en relación con la propiedad, “medidas redistributivas y el acceso equitativo de la mujer a la propiedad de la tierra”.

Fuente: “Género y derecho a la tierra en Ecuador”, en *Género y derecho de las mujeres a la tierra en Ecuador*. Carmen Diana Deere y Magdalena León. Quito, Ecuador, 1999.

B.4 Legislación equitativa sobre el derecho a la tierra

El reconocimiento del derecho de la mujer a la tierra mediante una reforma del derecho vigente suele ser el primer paso para fomentar la igualdad de género en el ámbito de la legislación sobre el derecho de propiedad y el derecho a la tierra.

El reconocimiento jurídico de sus derechos puede ser positivo para las mujeres, aun cuando no conlleve un acceso efectivo a la tierra, porque modifica su posición negociadora tanto en el hogar paterno como en el conyugal. Algunos países han adoptado leyes que establecen y garantizan el derecho de las mujeres a heredar y adquirir tierras.

Como instrumento para hacer cambios sociales, la legislación tiene límites que deben superarse por medio de un sistema efectivo para aplicar la ley y a través de campañas de educación e información en materia de derechos, para fomentar un cambio de actitud en mujeres

B.5 Reforestación de los bosques

y hombres, y ayudar a los beneficiarios a entender los procedimientos que deben seguir para pedir el reconocimiento del derecho a la tierra.

La reforestación ha sido la respuesta más común a la degradación de los recursos del bosque. En este sentido, se han desarrollado muchos planes de silvicultura social, agrosilvicultura, cotos forestales y recuperación de eriales. Pero las mujeres frecuentemente *han sido dejadas de lado por estos planes*, a pesar de que deberían tener una significación especial para ellas.

La participación de las mujeres en los programas de reforestación tiene tres elementos principales: i) su contribución a la ejecución de los programas por medio de su trabajo y su tiempo; ii) su participación en la planificación y la toma de decisiones sobre la naturaleza y objetivos de la reforestación; iii) su participación en los beneficios que se esperan de las zonas reforestadas. Pero estos programas no siempre abordan estos tres elementos de una forma deliberada.

Los factores que
obstaculizan la
participación de
las mujeres

- La participación de las mujeres en los programas forestales presenta muchos problemas: i) para las familias pobres que tienen que ganarse el sustento día a día, los beneficios inherentes a la reforestación son algo demasiado remoto; ii) el acceso de las mujeres a esos mismos beneficios no está asegurado, porque los frutos de la reforestación demorarán en materializarse, o porque las mujeres no tienen títulos de propiedad definidos sobre las áreas reforestadas; iii) los cotos repoblados con una sola especie arbórea pueden generar empleo e ingresos monetarios adicionales para los hombres, pero no siempre satisfacen las necesidades de las mujeres, que son diferentes a las de aquéllos; iv) los servicios de extensión dan la precedencia a los beneficiarios varones; v) escasa representación de las mujeres en la toma de decisiones sobre los objetivos y el diseño de los proyectos de reforestación; limitaciones sociales y de tiempo que afectan negativamente la participación de las mujeres.

- Las respuestas a todos esos problemas se pueden buscar en tres direcciones complementarias: seleccionar el tipo más apropiado de explotación forestal, garantizar el ejercicio de los derechos vigentes, fomentar de una forma efectiva la asociatividad de las mujeres.

Posibles
respuestas

Se reconoce ampliamente que la explotación diversificada de los recursos forestales, cuando está integrada en los sistemas agrícolas locales y adaptada a los diversos intereses de las mujeres, convierte la silvicultura en una actividad importante para las mujeres. Los gobiernos y comunidades deberían reconocer y proteger

el derecho de las mujeres al aprovechamiento de los árboles plantados por ellas mismas, para garantizarles el disfrute duradero del producto de esa actividad. Finalmente, se requiere prestar particular atención a los derechos de las mujeres sin tierra a los eriales y los árboles que bordean los caminos.

- La experiencia de la OIT en el contexto de dos proyectos de desarrollo de eriales para las mujeres sin tierra en Bengala occidental y Gujarat, en la India (ver recuadro), demuestra que, garantizando el acceso de las mujeres a los recursos de la tierra, se puede fortalecer la capacidad de generar ingresos de las mujeres pobres y sin recursos.

Pero este proceso no está exento de dificultades y requiere que se lleven a cabo acciones integradas en cuatro áreas:

La experiencia de la OIT

- i) Acciones a nivel político y legislativo, para suprimir toda traba jurídica que se oponga a la compra y tenencia de la tierra por parte de las mujeres.
- ii) Crear organizaciones de mujeres para negociar con las administraciones locales y los grupos de interés poderosos.
- iii) Establecer, especialmente al comienzo, una institución externa que actúe como intermediaria entre las mujeres, las autoridades locales y los grupos de interés poderosos, y
- iv) Promover actividades alternativas para generar ingresos y prestar servicios sociales para ayudar a las mujeres a satisfacer sus necesidades inmediatas durante el largo proceso de bonificación de la tierras.

B.6 La defensa de los derechos de las comunidades indígenas

Ultimamente se han adoptado en Brasil, Colombia, Bolivia y otros países de América Latina diversas leyes en las que se dispone el reconocimiento y la demarcación de las tierras de los pueblos indígenas, en virtud de acuerdos sujetos al derecho consuetudinario. En algunas regiones, las comunidades indígenas han recibido extensiones de tierra en propiedad comunal, bajo condiciones que restringen el derecho de enajenarlas o embargarlas. En Asia se han adoptado, en algunos casos, disposiciones cautelares que suelen ser un legado del período colonial, relativas a la tierra y los derechos de determinados grupos tribales, como en el caso de los Adivasis en la India y de los nativos de Sarawak en Malasia. Debido a la falta de datos desagregados por sexo, todavía no se conoce claramente lo que ha pasado en esos contextos con los derechos tradicionales de las mujeres sobre la tierra.

El Convenio N° 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales especifica directivas para salvaguardar los derechos de estos pueblos a la tierra y al bosque y hacerlos valer de una forma verdaderamente efectiva.

Pero las formas de reglamentar los derechos sobre la tierra y los recursos indígenas varían mucho en todo el mundo. La OIT adapta su enfoque de conformidad con ello. En Asia, donde hay una larga tradición de administración y control de los recursos del bosque por parte del Estado, hay una cierta resistencia a reconocer derechos especiales a los pueblos indígenas o garantizarles un cierto grado de control sobre estos recursos. En este caso, el planteamiento más útil consistiría en ayudar a fortalecer un manejo comunitario y poner en práctica planes de conservación que permitan mantener los derechos a los productos menores del bosque. En América Latina, donde el marco legal es más favorable y facilita un cierto grado de autogobierno de los indígenas en sus tierras tradicionales, si bien el Estado retiene el control de los recursos, la OIT está contribuyendo a que se apliquen las leyes existentes y se fortalezca la creación de organizaciones y el fomento de las capacidades técnicas de las comunidades indígenas.

B.7 Apoyo al trabajo por cuenta propia y la microempresa

Algunos programas de apoyo a la microempresa tienden a orientar sus créditos, asistencia técnica y capacitación hacia las llamadas empresas dinámicas dentro del sector informal. En la medida en que gran parte de las empresas de mujeres se ubica en el sector de subsistencia y, prioritariamente, en actividades comerciales o de servicios, reciben una discriminación por género que da como resultado una menor atención a sus demandas.

Para mejorar la posición de la mujer microempresaria como beneficiaria de los programas de apoyo, las organizaciones microempresariales tienen una gran importancia. La participación de las microempresarias en las asociaciones incide directamente en mejorar el flujo de información sobre programas de apoyo en las distintas áreas; fomentar la participación de las empresas de subsistencia en todos los niveles de la organización; promover un involucramiento activo en la formulación de políticas y requisitos para los programas de apoyo, y garantizar que las actividades dirigidas a sus miembros respondan a sus necesidades.

La promoción de grupos solidarios, tales como precooperativas, cooperativas y grupos productivos, es una de las formas de resolver los problemas que se le presentan a la mujer microempresaria. La producción colectiva tiene el potencial de incrementar los ingresos a través de juntar habilidades y recursos, así como posibilitar el uso de tecnologías productivas más costosas.

Convenio N° 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales

Propósito:

Propiciar el establecimiento de una nueva relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas y Tribales (PIT), en base al reconocimiento de la diversidad cultural y étnica, otorgándoles protección e impulsándolos a que establezcan sus propias prioridades de desarrollo.

El Convenio establece los derechos de los pueblos indígenas y tribales:

- A tener una existencia perdurable y diferente.
- A determinar sus propias prioridades de desarrollo y ejercer un control sobre el mismo, en la medida de lo posible.
- A ser consultados, de buena fe, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, respecto de decisiones susceptibles de afectarles directamente, inclusive medidas administrativas o legislativas y planes de desarrollo.
- A conservar sus costumbres e instituciones, inclusive los métodos tradicionalmente utilizados para reprimir los delitos cometidos por sus miembros, siempre que estos no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

Los gobiernos deberán:

- Establecer a qué grupos se aplica el Convenio, en base a criterios objetivos (idioma, parentesco, costumbres, etc.) y en base a la autodefinición de los pueblos indígenas y tribales.
- Asegurar a los PIT el goce, en pie de igualdad, de los mismos derechos y oportunidades que se otorgan a los otros miembros de la comunidad nacional.
- Ayudar a los PIT a eliminar las diferencias socioeconómicas existentes entre ellos y los otros grupos de la comunidad nacional.
- Respetar las costumbres y el derecho consuetudinario de los PIT, al aplicarles la legislación nacional, inclusive cuando se imponen sanciones penales.
- Establecer mecanismos y procedimientos apropiados de consulta con los pueblos indígenas y tribales.
- Asegurarse que se realicen estudios apropiados, siempre que sea posible, en cooperación con los pueblos interesados, para evaluar el impacto social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente que puedan tener las actividades de desarrollo. Los resultados de estos estudios servirán como criterios fundamentales para la ejecución de dichas actividades.
- Promover las instituciones e iniciativas de los PIT.

Fomento del empleo y erradicación de la pobreza por medio de proyectos de bonificación de eriales en Bengala occidental y Gujarat

Desde principios de los años ochenta se han formulado en la India diversos enfoques sobre la recuperación de eriales, que representan entre un 30 y un 50% de la tierra de este país. La OIT dio asistencia a esta iniciativa, estudiando la forma en que las mujeres podrían participar en ella y beneficiarse de la recuperación de las tierras baldías. El enfoque adoptado por la OIT en dos proyectos se basaba en el acceso y manejo colectivos de los eriales a través de organizaciones de mujeres.

Las mujeres obtuvieron sus tierras de diferentes maneras. El 88% de la tierra obtenida por la sociedad de mujeres en Bengala occidental formaba parte de propiedades privadas que fueron donadas por los residentes de las aldeas o familiares de las afiliadas. Algunas de esas tierras fueron entregadas por la administración local (“panchayat”) o bien eran de propiedad estatal y las mujeres podían arrendarlas. Pero, en virtud de las peculiaridades de las leyes federales y estatales, las condiciones para ello eran bastante complejas, rigurosas y a veces contradictorias, de manera que el proceso para acceder a las tierras de propiedad estatal y “panchayat” era muy difícil y prolongado. Los fondos procedentes del Estado y de las organizaciones no gubernamentales cubrieron los costos laborales y los de plantación, así como una parte de los costos de mantenimiento, brindando a las mujeres puestos de trabajo asalariados de carácter temporal. Otras intervenciones de apoyo directo consistieron en actividades de formación en materia de organización y gestión para fortalecer las organizaciones de mujeres, formación técnica para la bonificación y siembra de las tierras, apoyo a diversas actividades para crear empleo (por ejemplo la cría de gusanos de seda) y otras actividades socioeconómicas (por ejemplo, pequeños programas de ahorro y crédito, alfabetización de los adultos, guarderías infantiles y servicios de salud). En Bengala occidental, los beneficios directos para las mujeres incluyeron un aumento de los empleos asalariados -lo que redujo en más de un 80% las migraciones estacionales de las mujeres y aumentó los niveles salariales-, ingresos complementarios por el trabajo asalariado en la tierra y en otras actividades, el suministro de leña y forraje para hacer frente a las necesidades de subsistencia, así como de vegetales de consumo directo. Las “samities” y las NBS de Bengala occidental fueron invitadas a representar a las mujeres en los “panchayat” y al nivel de distrito, pasando a formar parte de las instituciones representativas de las autoridades locales. Pero más allá de los beneficios inmediatos para las mujeres y las nuevas estrategias de desarrollo local, estos programas, al promover el diálogo político al nivel nacional, han tenido repercusiones notables sobre la orientación de las políticas nacionales para la bonificación de las tierras baldías. Una evaluación de las experiencias demostró que la columna vertebral de una estrategia efectiva estaba en vincular las oportunidades de empleo productivo, la garantía del derecho a la tierra y el fomento de la creación de organizaciones participativas.

Fuentes: OIT, *Women and land* (Ginebra, 1989); OIT, *Proceedings of ILO's National Technical Workshop on Women and Wasteland Development* (Nueva Delhi, 1991); A.M. Singh y N. Burra, *Women and wasteland development in India*, un estudio preparado para la OIT (Nueva Delhi, Sage Publications, 1993).

Los grupos productivos han sido impulsados y han estado apoyados por algunos gobiernos y por muchas ONG y organizaciones de mujeres. El desarrollo de cooperativas se incluye en muchos de los programas para microempresas en América Latina y parte de los ingresos generados por ellas se utilizan en la implementación de servicios comunitarios, tales como cuidado infantil o programas de salud.

En otros casos, las cooperativas de mujeres trabajadoras del sector informal han sido auspiciadas por ONG cuyo objetivo explícito es el empoderamiento de las mujeres. Tal es el caso de la transformación del Centro Callaj Chulpa, de Bolivia, que, de ser un club de madres, se transformó en una microempresa asociativa.

Acceso equitativo a los asentamientos humanos: La Agenda de HABITAT

Los asentamientos humanos equitativos son aquellos en que todas las personas tienen acceso en igualdad de condiciones a la vivienda, las infraestructuras, los servicios de salud, agua y alimentos adecuados, educación y espacios públicos, sin discriminación de ningún tipo en virtud de su raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra naturaleza, origen nacional o social, patrimonio, nacimiento u otra condición. Además, estos asentamientos humanos aseguran la igualdad de oportunidades para vivir de la forma en que cada uno elija libremente y ganando el sustento de manera productiva; el acceso equitativo a los recursos económicos, incluyendo el derecho a la herencia, la propiedad de la tierra o cualquier otro tipo de propiedad, el crédito, los recursos naturales y las tecnologías adecuadas; la igualdad de oportunidades para el desarrollo personal, espiritual, religioso, cultural y social; la igualdad de oportunidades para participar en los procesos públicos de toma de decisiones; igualdad de derechos y obligaciones con respecto a la conservación y el uso de los recursos naturales y culturales y acceso equitativo a los mecanismos que garantizan el ejercicio de todos los derechos. El empoderamiento de las mujeres y su plena participación en pie de igualdad en todas las esferas de la sociedad, tanto en el ámbito rural como en el urbano, son factores fundamentales para el desarrollo de asentamientos humanos sustentables.

Fuente: Agenda HABITAT, Capítulo II – Metas y Principios, 1996.

C. Orientaciones para la acción

En pocas palabras, el acceso de las mujeres a la tierra, el espacio, la vivienda y otros recursos productivos se puede fortalecer a través de estas medidas.

1. Hacer un *análisis minucioso y diferenciado por sexo sobre el derecho de propiedad y el derecho a la tierra*, a la luz de todos los regímenes jurídicos pertinentes; identificar las prácticas discriminatorias y reformar las normas según corresponda; toda mejora relativa a los derechos de las mujeres a la tierra y a la propiedad debería ser secundada por campañas efectivas de información y de mecanismos efectivos para hacer cumplir la ley.
2. Examinar los marcos *legislativos y reglamentarios relativos a los terrenos urbanos*, incluyendo las políticas y reglamentos en materia de planificación y parcelación, para identificar los aspectos discriminatorios que impiden el acceso equitativo y efectivo de las mujeres a la tierra, el espacio y los asentamientos informales; identificar cualquier prejuicio contra las actividades económicas informales, reformar las políticas y las leyes que afectan la propiedad y el uso de la tierra, simplificar los procedimientos para otorgar títulos sobre la tierra, aplicar los reglamentos de una manera transparente y equitativa, así como divulgar ampliamente las informaciones relativas a la compra y venta de tierras y viviendas. Prestar servicios de asesoría jurídica de buena calidad, baratos (o gratuitos) a los pobres y, especialmente, a las mujeres pobres.
3. *Los planes de reforma agraria y colonización de tierras* deberían garantizar el derecho de usufructo de las mujeres basado en el derecho consuetudinario.
 - Las jefas de hogar deberían tener el mismo derecho a la tierra y la vivienda que los jefes de hogar; en algunos casos se podría dar un tratamiento preferencial a los hogares con jefatura femenina y familias allegadas dependientes de mujeres, como parte de las políticas para erradicar la pobreza.
4. *Reformar los sistemas de asistencia técnica* que persistan en dar ayuda y servicios de extensión a los productores por medio de enlaces y beneficiarios varones, para reemplazarlos por sistemas que actúen con el expreso propósito de atender directamente las necesidades de las productoras.
5. *Los planes de reforestación y de conservación de los bosques* deberían:
 - Contemplar proyectos de silvicultura diversificada adaptados a las necesidades de las mujeres.

- Reconocer y defender los derechos de las mujeres participantes a las zonas repobladas y los beneficios que de ellas se deriven.
 - Formar y fortalecer grupos de usuarios entre las mujeres participantes y conseguir que éstas estén en organismos e instituciones pertinentes como los Comités de defensa del bosque.
6. La defensa de los derechos de las comunidades indígenas debe considerar el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica y velar por su existencia perdurable y participación en la determinación de sus prioridades.
7. *Los planes para el mejoramiento de tierras y urbanización* deben tener en cuenta desde un principio las diferencias en relación con el derecho a la tierra y la distribución de tierras y viviendas, y velar para que:
- Las tierras cultivadas por las agricultoras accedan en pie de igualdad a los beneficios que brindan estos planes.
 - Se atiendan las necesidades de infraestructuras sociales y económicas de las mujeres y en especial de las que tienen la responsabilidad de cuidar a los hijos y atender el hogar.
 - Se protejan los derechos de las mujeres a la tierra y la vivienda frente a cualquier grupo social que pretenda monopolizar o apropiarse de sus beneficios.
 - Se atiendan de manera equitativa las necesidades especiales de los hogares con jefatura femenina y las familias allegadas que dependen de mujeres.
8. Los programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y la microempresa son fundamentales para el desarrollo de actividades económicas independientes de las mujeres.
- Estos deberían:
- Prestar una asistencia técnica que permita mejorar la gestión de los negocios y ampliar la gama de oficios (en especial los tradicionalmente “femeninos”) hacia áreas más rentables.
 - Promover la organización de las microempresarias, a fin de lograr mejores condiciones de negociación.
 - Brindar acceso a nuevas tecnologías e información de mercados, que contribuyan a aumentar la productividad de los negocios.
 - Desarrollar políticas integrales, que contemplen mecanismos para apoyar la compatibilización de responsabilidades familiares y laborales, y fórmulas para superar las restricciones culturales que limitan el quehacer y la movilidad de las mujeres.

En resumen

El acceso de las mujeres a la tierra y otros recursos productivos en las zonas rurales y urbanas es algo fundamental, porque en muchos países en desarrollo los medios de vida de las mujeres todavía dependen, en gran medida, de la tierra y otros recursos naturales, así como de la disponibilidad de viviendas urbanas y espacios de trabajo para las trabajadoras por cuenta propia.

El acceso de la mujer rural a la tierra y el control de los ingresos que producen la tierra y su trabajo se ven amenazados permanentemente por las políticas de reformas estructurales, los programas de desarrollo agrícola, la agricultura comercial, el crecimiento de la población, la escasez de tierras y la degradación del medio ambiente.

En las zonas urbanas, las mujeres pobres están en una situación especialmente desfavorable para adquirir terrenos urbanos o emprender actividades productivas, debido a obstáculos similares a los que tienen que enfrentar las mujeres de las zonas rurales.

La búsqueda de una solución al problema de la falta de acceso de los pobres a los recursos productivos no es cosa fácil. Los pasos que se han dado para reasignar el uso y control de los recursos productivos han encontrado serias limitaciones políticas y económicas. No obstante, la experiencia enseña algunas lecciones.

En resumen, el acceso de las mujeres a la tierra, al capital productivo, a la tecnología, a la información y a otros recursos productivos, se puede fortalecer con una serie de medidas complementarias que conlleven la prestación de asistencia directa y reformas de políticas públicas para reexaminar la cuestión del derecho a la tierra y el derecho de propiedad, los planes de reforma agraria y colonización, la legislación y los marcos normativos en materia de terrenos urbanos, los sistemas para suministrar servicios de asistencia técnica y tecnológica, los planes de reforestación y conservación forestal, mejoramiento de tierras y urbanización.

Bibliografía

- Buvinic, M. 1995 “The feminization of poverty. Research and policy needs”, en J.B. Figueiredo y Z. Shaheed (comp.) *New approaches to poverty analysis and policy – II, Reducing poverty through labour market policies* (OIT/IIEL, Ginebra).
- COCEMI-PROMICRO-OIT *Memoria del taller de investigadores del tema mujer y microempresa*. Memoria del Coloquio de Dirigentas y Dirigentes de Asociaciones Microempresariales.
- Deere, C. y León, M. 1999 *Mujer y tierra en Guatemala* (Instituto AVANCSO, Ciudad de Guatemala).
- Deere, C.; León, M.; García, E.; Trujillo, J. 1999 *Género y derechos de las mujeres a la tierra en Ecuador* (CONAMU, Quito).
- Deere, C. y León, M. 1999 *Género y derechos de las mujeres a la tierra en Chile* (CEDEM, Santiago de Chile).
- Deere, C. y León, M. 1998 *Mujer rural y desarrollo. Reforma agraria y contrarreforma en el Perú: Hacia un análisis de género* (Ediciones Flora Tristán, Lima, Perú).
- ILO, 1989 *Women and land* (Ginebra).
- ILO, 1995 *Gender, poverty and employment: Turning capabilities into entitlements*, pp. 22-31 (Ginebra).
- ILO, 1998 *The future of urban employment* (Ginebra).
- Liu Jinchang, *Employment-intensive participatory approaches for infrastructure investment* (borrador), Urban Poverty Guidelines (OIT).
- Moser, C., 1996 *Confronting crisis: A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs series, N° 8 (Banco Mundial, Washington D.C.).
- OIT, *Convenio sobre los pueblos indígenas y tribales*.
- Palmer, I. 1991 *Gender and population in the adjustment of African economies: Planning for change*, Women, Work and Development Series N° 19 (OIT, Ginebra).
- REPEM-UNIFEM, 1997 *Las mujeres microempresarias rurales en la Región Andina* (Lima, Perú).
- United Nations, 1996 Centre for Human Settlements (HABITAT) *An urbanizing world: Global report on human settlements* (Oxford University Press, Oxford).

