

**LOS PROGRAMAS ESTATALES
Y EL TRABAJO DE
LA MUJER:
UN ANALISIS**

Magdalena León

1. INTRODUCCION

El trabajo de la mujer cumple en nuestra sociedad una doble función: una ligada al mercado mediante la venta directa de la fuerza de trabajo o a través de actividades clasificadas en el subempleo como el trabajo a domicilio, la venta ambulante, etc., y la segunda circunscrita a la esfera doméstica donde en forma gratuita asume las tareas fundamentales de la reproducción cotidiana y generacional de la fuerza de trabajo (preparación de alimentos, limpieza y arreglo de la vivienda y del vestido, crianza de los niños, etc.) constituyéndose en una función social de primer orden.

El conjunto de tareas relativas al cumplimiento de esta segunda responsabilidad y la importancia de las mismas apenas ha variado pese a los grandes cambios operados en nuestra formación económico-social especialmente en el último proceso de modernización capitalista que arrancó en los años sesenta. En éste el Estado cumplió un papel protagónico impulsando reformas

jurídico institucionales, modernizando su propio aparato, transformando el agro, creando infraestructura básica, participando en empresas estratégicas de la economía, canalizando recursos a los nuevos sectores dominantes, etc. Como resultado del proceso global se han creado nuevas desigualdades y utilizado y profundizado las pre-existentes. Así, mientras por un lado se ha modernizado el aparato productivo y las relaciones de producción y el Estado ha ampliado su aparato y multiplicado sus recursos, por otro se ha mantenido invariable la forma de reproducción de la fuerza de trabajo, que continúa realizándose en el seno del hogar a cargo del trabajo femenino doméstico, pese a que su mano de obra requerida por la demanda o impulsada por la necesidad de cubrir un mínimo ó ingreso familiar ha salido al mercado*.

A partir de la mutua determinación, de la interacción de los dos aspectos que caracterizan el trabajo de la mujer, se configura una unidad producción-reproducción que permite complementar las dos dimensiones y no contraponerlas. Esto explica por que la mujer se vincula al mercado en condiciones de desventaja. Se sitúa en las actividades que son una prolongación de sus tareas domésticas y que exigen por tanto menor capacitación (industria o talleres de la confección, industria alimenticia, servicios, etc.), y tienen remuneraciones más bajas. La estabilidad en el trabajo está constantemente amenazada por las complicaciones derivadas del ejercicio de la maternidad.

El Estado, a través de sus programas específicos, tiende a mantener esta situación. Ofrece —con cobertura mínima— “subcapacitación” a la mano de obra femenina en las ramas tradicionales y simultáneamente se abstiene de asumir tareas que signifiquen la socialización de la crianza y educación de los niños, la dotación de servicios que reemplacen o alivien las tareas domés-

*/ Las estadísticas oficiales establecen una participación femenina del 26.70/o dentro de la PEA total. Esta cifra, sin embargo, deja de lado un conjunto de actividades productivas que la mujer realiza, especialmente en el campo.

ticas y que el carácter mínimo de los ingresos familiares impiden obtenerlos en el mercado. Preservando la permanencia del trabajo doméstico como componente fundamental en la reproducción de la población, el Estado resguarda los intereses de los sectores dominantes a quienes representa, sosteniendo las condiciones "óptimas" para la valorización del capital.

La importancia de este carácter específico del trabajo femenino y la agudización de sus precarias condiciones de realización derivada del empobrecimiento y desempleo vigentes, no ha pasado desapercibido por ningún sector, lo que se refleja en la existencia de organizaciones femeninas de diverso contenido. Coincidiendo con la posición de organismos oficiales tanto nacionales como internacionales y contando con sus auspicios están las organizaciones de mujeres que desarrollan una actividad asistencialista y tienen como objetivo común "incorporar a la mujer a la producción y al desarrollo" desconociendo el aporte fundamental del trabajo femenino a la economía.

Alternativamente empiezan a tomar fuerza organizaciones populares femeninas, urbanas y rurales, que partiendo de reconocer que desde siempre la mujer estuvo incorporada a la producción, cuestionan la forma que esta asume y plantean su transformación, la que solo es posible dentro de un proceso de transformaciones económico-sociales globales, pero no como un elemento secundario sino como uno fundamental.

Apuntando a este último objetivo se presenta un universo de investigación que ante la imposibilidad material abordarlo en su conjunto, lo hacemos a través de estudios puntuales como el presente.

2. SALARIOS Y REPRODUCCION DE LA FUERZA DE TRABAJO

La formación social ecuatoriana actual se caracteriza por la predominancia del Modo de Producción Capitalista, lo que supone

que su dinámica de funcionamiento tiene como eje central la acumulación y valorización del capital a través de relaciones salariales que permitan la extracción de plusvalía. Conviviendo con esta relación fundamental capital-trabajo subsisten relaciones de producción precapitalistas, tanto en el campo como en la ciudad, en medio de las cuales parte de la población desarrolla su actividad y donde también parte de la producción tiene su origen.

Esta situación le confiere un carácter particular a la sociedad ecuatoriana, en la que —como en todos los países “subdesarrollados”— su población no tiene a través del salario y del mercado garantizada la supervivencia cotidiana y reproducción generacional, pues estas dependen en gran medida del trabajo doméstico gratuito de la mujer y de los ingresos provenientes de actividades propias del subempleo ejercidas por uno o varios miembros de la familia.

El caso de los países capitalistas desarrollados

La mayoría de los elementos teóricos de análisis de la reproducción de la población o de la fuerza de trabajo, se han realizado con supuestos válidos para los países capitalistas desarrollados, donde las relaciones salariales tienen plena vigencia.

La fuerza de trabajo, como toda mercancía, tiene un costo de producción que se refleja en el salario, el que debe cubrir como mínimo las necesidades de subsistencia del trabajador, entendida esta no solo como la reposición diaria de sus fuerzas sino también la reproducción de los futuros trabajadores que garanticen la continuidad del proceso productivo. Estas subsistencias cuya composición y forma han sufrido transformaciones y constituyen un producto histórico, tienen sin embargo algunos elementos fundamentales que son invariables: alimentación, vivienda, vestido, salud, educación. Teóricamente este conjunto de bienes y servicios se encuentran bajo la forma de mercancías que se compran con el salario.

Con bastante aproximación el salario cumple estas funciones en los países capitalistas desarrollados a través de la complementación de las dos formas que este asume.

- a. El salario directo: que se percibe en el marco contractual con el empleador, se calcula en función de las horas trabajadas y cubre el sustento del trabajador solo durante su período de empleo.
- b. El salario indirecto: no se da en el marco de la relación contractual sino a través de un organismo socializado, a cargo del Estado. Representa, en forma total o parcial de acuerdo a cada rama, la fracción del producto social indispensable para el mantenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo a escala nacional. No está calculado sobre el tiempo de trabajo sino tomando individualmente a cada trabajador en función de su situación familiar, número de hijos, número de días de paro o enfermedad, etc.

La conjunción de estos dos elementos, la venta de la fuerza de trabajo y el salario indirecto, garantizan la realización de la reproducción de la fuerza de trabajo y permiten que la fuerza de trabajo sea pagada en su costo. En los hechos, esto se materializa a través de los bienes y servicios que son ofrecidos por el mercado y efectivamente demandados en él, y de la protección del Estado.

La industria alimenticia, la del vestido, de electrodomésticos, los servicios de guarderías, lavanderías, etc. ponen en circulación en el mercado un conjunto de bienes y servicios que reemplazan a la producción doméstica o la abrevian, y que están al alcance del ingreso medio. El Estado, por su parte, crea infraestructura, ofrece servicios y un vasto sistema de seguros de desempleo, enfermedad, etc. que en su conjunto garantizan en condiciones mínimas la subsistencia y reproducción de la fuerza de trabajo en el período pre-productivo, cesante y postproductivo. En estas circunstancias la familia deja de ser una unidad productiva y se convierte en una unidad de consumo —lo que supone una

transformación de las tareas domésticas de la mujer—, y se mantiene cohesionada por funciones sociales y jurídicas.

El caso ecuatoriano

Si tomamos referencialmente el caso anterior, en nuestro país la situación es diversa. El salario directo, como ingreso seguro y estable, apenas es percibido por un tercio de la PEA. La restante población subempleada o desempleada ni siquiera tiene un ingreso fijo garantizado por mínimo que este sea.

La irracionalidad de los esquemas de producción y consumo inherentes al capitalismo, rebasan aquí los límites del absurdo, pues mientras por un lado el mercado ofrece y abastece la demanda de los más variados bienes suntuarios a una mínima porción de la población, por otro mantiene un desabastecimiento casi permanente de artículos de primera necesidad, que la dureza de las crisis como la actual los convierte en bienes de difícil adquisición o definitivamente inalcanzables para los ingresos medios y bajos. Esta inexistente “ampliación del mercado interno” que ha hecho impracticable la total aplicación de planes y modelos reformistas, supone que para la mayoría de la población la obtención de un alto componente de bienes y servicios de subsistencia se encuentra fuera del mercado.

El salario indirecto tiene una cobertura muy estrecha y parcial como lo demuestran los programas y servicios del Estado analizados más adelante. El derecho de los trabajadores de recibir la protección —aunque limitada— del Seguro Social no se cumple, pues por él se encuentra amparada apenas el 26.20/o de la PEA, siendo la mujer el 27.50/o del total de afiliados al Seguro General y Especial.

**POBLACION AMPARADA POR EL IESS,
1982**

Afiliados al Seguro General y Especial	616.434
Afiliados al Seguro Campesino	143.359
— Jefes de familia	22.843
— Derecho habientes	120.516
TOTAL	759.793

Fuente: IESS, Dpto. de Estadística Actuarial.

En estas condiciones es claro que el ingreso salarial no cubre el sustento y reproducción de la fuerza de trabajo. La población media, proletaria y “marginal” para cubrir sus necesidades vitales recurre —como complemento indispensable del ingreso salarial— al trabajo doméstico que en largas jornadas y en forma gratuita realiza la mujer. Una encuesta efectuada en Quito reveló que las mujeres mayores de 15 años, independientemente de su situación laboral y familiar, dedican un promedio de seis horas diarias a los quehaceres domésticos. Trabajo intenso y sacrificado que a pesar de serlo apenas consigue que la subsistencia y reproducción de la fuerza de trabajo sobrepase el límite del atrofiamiento.

3. EL TRABAJO DOMESTICO Y SU FUNCION

El trabajo doméstico que en forma gratuita realiza la mujer tiene como función reproducir una mercancía: la fuerza de trabajo. No está directamente ligado al mercado ni es reconocido por él, pero mantiene su nexos y cumple un papel específico en el proceso de producción y valorización del capital a través de la mercancía que contribuye a producir y reproducir. Esta fuerza de trabajo, dadas las limitadas posibilidades estructurales del sistema para crear empleo, tiene la potencialidad, no la certeza, de realizarse en el mercado a través del salario, pasando, en caso contrario, a convertirse en “reserva” de mano de obra.

Sea que la mercancía fuerza de trabajo se venda en forma estable, en forma ocasional, o permanezca cesante, el trabajo doméstico, en términos del proceso global de valorización del capital, cumple su rol específico de reducir los costos de producción y reproducción de la fuerza de trabajo, reducir, por tanto, dentro de la jornada laboral, el tiempo de trabajo necesario a un nivel más bajo que el efectivo de subsistencia de la clase trabajadora, y permitir, en consecuencia, una elevada tasa de extracción de plusvalía. La existencia de esta sobreexplotación de la fuerza de trabajo, expresada en los salarios inferiores al costo real de subsistencia del trabajador y su familia, constituye la base de sustentación del capitalismo a nivel mundial.

Esta función general del trabajo doméstico se verifica en forma diversa dependiendo de la pertenencia de clase de las mujeres y de sus familias, de su grado de pobreza. De esta se derivan las condiciones materiales en las que se producen los bienes y servicios de subsistencia. En este aspecto se presentan una gama de situaciones, desde aquellas que las que los ingresos posibilitan contar con la ayuda de aparatos electrodomésticos y comprar servicios y donde el trabajo doméstico se convierte en mediador del consumo, hasta las más precarias, en las que se carecen de los elementos más vitales como agua potable, energía eléctrica, etc., y que exigen, por tanto, mayor tiempo y esfuerzo en la realización de las tareas.

Esta realidad ha sido minimizada o desechada por la economía convencional que identifica producción con mercado y deja fuera de sus análisis y estadísticas el aporte cualitativo y cuantitativo del trabajo femenino doméstico, sustituyendo un reconocimiento y explicación económico-social del fenómeno por su justificación con argumentos —que han pasado a ser un implícito— del “orden natural” y de la vocación femenina por tales responsabilidades. El predominio de esta visión a-histórica, difundida por todos los medios posibles, ha alcanzado un grado tan alto de apropiación e interiorización por la sociedad en su conjunto, que se ha convertido en la traba más grande para el avance de la investigación y toma de conciencia del problema.

Si bien el sistema logra incorporar a su dinámica de funcionamiento esta forma precaria de reproducción de la fuerza de trabajo en la unidad doméstica, lo hace sobre la base de una contradicción entre esta y el carácter cada vez más social y tecnológicamente más avanzado de la producción global. A esto se añade la contradicción proveniente del proceso de incorporación de la fuerza de trabajo femenino al mercado en forma directa o a otras actividades extra-domésticas y la conservación simultánea de su rol doméstico.

Frente a este hecho el Estado, por acción o por omisión, se encarga de garantizar las condiciones que permitan completamente esta doble dimensión del trabajo de la mujer y preservar su importante función en la reproducción de la población. Empeño que, como se desprende del análisis presentado a continuación, no siempre logra amortiguar estas contradicciones.

4. *LAS ACCIONES ESTATALES Y EL TRABAJO DE LA MUJER*

En nuestro país las acciones del Estado que directa o indirectamente inciden en la mujer han tenido un comportamiento espontáneo, discontinuado y, dentro de una patente jerarquía de los sectores considerados de interés social, secundaria.

El Plan Nacional de Desarrollo 1980–1984 dedica, de entre los cientos de páginas de sus seis tomos, dos páginas a las mujeres y a los jóvenes (simultáneamente), enunciando declaratorias generales como lograr la participación de las mujeres —y los jóvenes— en los procesos económico y social del país, mejorar sus condiciones de vida y de integración, etc. sin explicitar concretamente cómo hacerlo¹.

Mientras en otros países de América Latina existen desde tiem-

1/ “Plan Nacional de Desarrollo 1980–1984 del Gobierno Democrático”, tomo III, págs. 80–81.

po atrás instituciones con el rango de Ministerio o similares, que tienen a su cargo coordinar y llevar a efecto los programas del Estado para la mujer en todos los ámbitos, en nuestro país apenas desde 1980 existe la Oficina Nacional de la Mujer al interior del Ministerio de Bienestar Social. Contando con personal muy reducido y recursos económicos del todo inseguros pues ni siquiera cuenta con una partida presupuestaria propia, le es imposible cumplir con los objetivos de su creación: “promover a la mujer ecuatoriana en los distintos campos tales como: educación, trabajo, salud, capacitación técnica, imagen de la mujer, entre otros, a fin de obtener su participación e integración al desarrollo socio-político, cultural y económico del país y mejorar, en general, sus condiciones de vida”².

Para analizarlos hemos dividido a los programas estatales en dos tipos: los que tienen como destinataria específica y diferenciada a la mujer y los que van dirigidos a los niños o a la familia en su conjunto y que de hecho inciden en las funciones domésticas asignadas a la mujer.

5. LOS PROGRAMAS DIRECTOS

a) *Oficina Nacional de la Mujer*

Fue creada en mayo de 1980 con los objetivos antes señalados, y, además, tiene como función coordinar todas las acciones que en beneficio de la mujer sean impulsadas por otras instituciones estatales o privadas.

De la importancia concedida por el gobierno a su actividad nos da un reflejo claro la evolución de su presupuesto anual: en 1981 fue de 27 millones de sucres, que representaron el 4.27

2/ OFNAMU: “Primer Informe Nacional del Ecuador sobre la no discriminación de la mujer”. Quito, 1981.

por ciento del presupuesto total del Ministerio de Bienestar Social; en 1983 se redujo a tres millones de sucres, es decir el 0.5 por ciento del total del Ministerio; y para 1983 —en ausencia de partida presupuestaria propia— sus ingresos dependen de múltiples eventualidades, presumiéndose serán de dos millones de sucres.

— *Los programas y su funcionamiento*

Al igual que todos los programas —o casi todos— del Ministerio de Bienestar Social y Promoción Popular, los de la Oficina de la Mujer se rigen por un lineamiento de acción: crear como requisito de su aplicación una organización de base en los sectores destinatarios del programa, o realizarlo con organizaciones previamente existentes.

Sus

Sus proyectos fundamentales son de capacitación, en diversas especialidades, a través de cursos permanentes —mantiene centros de capacitación como en Santo Domingo de los Colorados— o de cursos eventuales de corta duración, dictados en organizaciones femeninas barriales, etc. También desarrolla otras actividades como encuentros, seminarios y talleres de discusión de la problemática femenina.

El requisito de la organización —a más de otros efectos calculados o no— busca constituirse en una garantía para la continuidad y provecho efectivo de la capacitación. Las mujeres capacitadas deberán luego servirse de esa formación para producir y vender en forma organizada, como a través de cooperativas. Esta situación de hecho no llega a verificarse en todos los casos y se mantiene más bien como un objetivo a ser alcanzado en el futuro.

El siguiente cuadro detalla el tipo de proyectos impulsados, su número y el de las participantes:

PROYECTOS DE CAPACITACION	No.	Participantes
1. Corte y confección, juguetería y afines	12	1.090
2. Economía doméstica, nutrición, primeros auxilios	3	300
3. Mecánica, electricidad y carpintería*	2	14
4. Producción y comercialización agropecuarias	5	1.820
5. Contabilidad y administración	2	—

*/ Cursos mixtos.

Fuente: Oficina de la Mujer.

De los proyectos citados, la mayoría se realizan en coordinación con otros organismos oficiales y privados, tanto técnica como financiera, especialmente los proyectos agropecuarios donde tiene una participación importante FODERUMA.

Las organizaciones femeninas que reciben esta capacitación pertenecen a los barrios más pobres o marginales en Quito y Guayaquil (El Guasmo, La Ferroviaria, etc.), y a los sectores pobres en el área rural.

Como consta en el cuadro anterior, las especialidades siguen un esquema tradicional. Prima, quizá, en la selección, el criterio de aprovechar o potenciar la formación doméstica de la mano de obra femenina, su "aptitud" para actividades manuales y artesanales y la facilidad de estas para ser combinadas con las tareas domésticas. Criterio —además de conservador— aparentemente práctico.

Se trata de que un conjunto de actividades y productos realizados dentro del hogar por las mujeres —considerados entonces inexistentes por la economía convencional y por gran parte de

la sociedad, se produzcan, con una capacitación y productividad un poco más elevadas, para ser vendidos en el mercado —donde recién cobra existencia “real”, valor económico y social—. Pero es precisamente en el mercado donde el contenido práctico se esfuma. La pequeña producción artesanal se encuentra cada vez en peores condiciones de competencia con la producción de la industria y la pequeña industria, apenas puede subsistir en algunos casos con una mínima rentabilidad. Además la crisis económica estrecha tanto la capacidad de demanda que objetos artesanales no imprescindibles como juguetes, flores de papel o tela y más adornos, no tienen ninguna salida.

Actividades consideradas más indispensables, como la modistería, aún continúa siendo requeridas pero en inferior cantidad. De veinte modistas capacitadas en un barrio apenas una o dos tendrán clientes. Un estudio sobre los barrios suburbanos de Guayaquil comprueba este hecho³, concluyendo que se capacita a las mujeres en actividades que no tienen proyección social y económica.

La Oficina de la Mujer tiene ya una experiencia en este sentido. Un proyecto cooperativo con 30 mujeres ha tenido que ser suspendido ya iniciada su etapa productiva por falta de mercado interno. La reactivación del mismo depende de la existencia de una eventual demanda exterior.

La realidad, las condiciones objetivas del mercado, se encargan de anular los bien intencionados intentos de conciliar o fusionar en una sola entidad rentable, armoniosa, simultánea en el tiempo y en el espacio, el trabajo doméstico y la pequeña producción para el mercado a lo interno de la unidad doméstica urbana.

La integración plena de la mayoría de la población femenina al

3/ Rosero, Fernando y otros: “Informe sobre la investigación socio—económica de los barrios suburbanos de Guayaquil”. Quito. Ministerio de Bienestar Social. Julio, 1981.

mercado de trabajo —en igualdad de condiciones a la masculina— supondría una transformación total de los mecanismos de subsistencia y reproducción vigentes, que llegaría a atentar contra el mantenimiento del sistema. Por eso se vuelve necesario experimentar con estas formas de remozamiento de viejas situaciones, cuyo fracaso pone en evidencia las contradicciones en su expresión más aguda y la imposibilidad de que sean resueltas sin transformaciones radicales.

— *Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional*

El SECAP ofrece formación y capacitación a la mano de obra femenina dentro de sus cursos regulares y en forma específica y exclusiva para la mujer en el Centro de Formación Profesional de la Mujer, institución que en 1982 fue transferida desde el Ministerio de Trabajo. El siguiente cuadro muestra las especialidades y el número de mujeres formadas en el Centro ese año:

<i>ESPECIALIDADES</i>	<i>Número Participantes</i>	<i>Participantes por especialidad o/o</i>
TOTAL	910	100.0
— Manejo y mantenimiento de maquinaria industrial de confección	90	9.9
— Encuadernación	60	6.6
— Confección Industrial	600	66.0
— Producción Industrial (flores y juguetes)	120	13.2
— Supervisoras industriales (confección)	20	2.2
— Maestras de Corte y Confección Industrial	20	2.2

Fuente: SECAP, Oficina de Estadística.

La totalidad de los cursos dictados se enmarcan en las ramas

tradicionales de empleo a la mano de obra femenina. Aún dentro de esta estructura tradicional sobresale una concentración mayoritaria en cursos de confección industrial, lo que muestra la tendencia en la capacitación. En la selección de especialidades se impone, deliberadamente o no, el criterio de división sexual del trabajo.

En los cursos mixtos del total de formados en 1982 las mujeres representan el 33.88 por ciento. Sobresale su presencia masiva en los cursos de comercio y servicios en contraste a la excepcional en actividades "de hombres" como el aprendizaje industrial.

SECAP: TOTAL DE FORMADOS EN 1982		
HOMBRES	MUJERES	TOTAL
21.125	10.826*	31.951
		31.951

*/ Mujeres 33.88 por ciento.

PARTICIPACION DE MUJERES POR ESPECIALIDAD		
ESPECIALIDADES	o/o Participación Mujeres en Total	o/o Participación por especialidad
TOTAL		100.0
Capacitación		
Formación rural	34.19	12.19
Comercio y Servicios	53.34	73.75
Industrial	9.30	9.51
Formación de adultos		
Comercio y Servicios	89.5	0.94
Industrial	39.86	3.25
Aprendizaje		
Industrial	0.16	0.09*
Formación industrial		
Industrial	9.07	0.34

Fuente: SECAP, Oficina de Estadísticas.

Las "ventajas" potenciales de esta capacitación quedan en muchos casos invalidadas por la imposibilidad real de la industrial y los servicios de absorber esta mano de obra. Lo que prevalece con mayor importancia es un problema de desempleo antes que de capacitación de la fuerza de trabajo en general, y con mayor agudeza de la femenina que constituye alrededor del 70 por ciento de la población desempleada.

— Salud

El problema de la salud adquiere una importancia especial en el caso de la mujer, pues de sus condiciones de nutrición, prevención atención hospitalaria, etc. depende la reproducción biológica de la población.

La salud femenina ha sido un aspecto tan vital como postergado y descuidado por la acción estatal. Dentro del Ministerio de Salud recién en 1981 se crea una partida presupuestaria para el Programa de Salud Materno Infantil, pero cuya significación relativa es ínfima.

PRESUPUESTO PARA EL PROGRAMA DE SALUD MATERNO INFANTIL		
AÑOS	PRESUPUESTO (sucres)	PORCENTAJES DEL TOTAL DEL MINISTERIO DE SALUD
1981	8'153.000	0.15
1982	8'958.000	0.15
1983	9'688.000	0.18

Fuente: Presupuesto General del Estado.

Aún cuando esta asignación no incluye recursos que el Ministerio entrega a los hospitales para atención materno infantil —de hecho entrega una suma global para todas las activi-

dades, que es administrada de acuerdo a las necesidades y criterios de cada hospital—, su carácter mínimo resalta si tomamos en cuenta la población materna necesitada de la atención de salud estatal (salvando los excepcionales casos en que el ingreso personal o familiar permite recurrir a la atención privada).

POBLACION MATERNA (de 15 a 44 años)	
1981	1.759.000
1982	1.848.000
1983	1.903.000

Esta enorme distancia entre necesidades y recursos hace que las metas para el quinquenio planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo resulten de difícil realización.

	1978 o/o	1974 (Meta) o/o
Control del Embarazo	29.0	55.0
Atención a Puérperas	4.5	29.0
Atención de Parto	17.0	29.0

Esta situación de precaria atención de salud, sumada a la desnutrición (se considera que el 50 por ciento de mujeres sufren anemia o deficiencias de hierro), los embarazos continuos y el trabajo permanente, configuran un cuadro crítico reflejado en la mortalidad infantil que para 1982 fue de 64 por mil y la mortalidad materna.

Por otro lado, la calidad de los servicios de salud oficiales, la do-

tación de instrumental y medicina, y la capacitación o calificación del personal médico y para-médico, representan muchas veces un riesgo antes que una garantía. No son pocos los casos de intervenciones equivocadas o mal realizadas, y, sobre todo en regiones donde hay mayor población indígena, de maltratos verbales y hasta físicos a las pacientes.

A más de los efectos inmediatos sobre la salud de la mujer de estos deficientes o mínimos servicios estatales, están los que se derivan de esta ausencia en el resto de los miembros de la familia, fundamentalmente los niños. Es la mujer en el seno de la familia quien haciendo uso de conocimientos más o menos confiables de medicina popular, curas caseras, etc., se convierte en agente de salud de la familia, tomando bajo su responsabilidad y vigilancia, no siempre con resultados positivos, la cura de las enfermedades más diversas.

Como en todos los aspectos, en este persiste una total polarización. Coexisten en nuestro país clínicas privadas con el equipamiento más moderno y atención especializada para una porción mínima de familias, con una situación opuesta de extremo abandono, pese a que la Carta Constitucional vigente establece como obligación del Estado la socialización de la medicina.

6. PROGRAMAS INDIRECTOS

a) *Guarderías infantiles*

La principal institución encargada de implementar este servicio es la Dirección Nacional de Menores del Ministerio de Bienestar Social. También el mercado ofrece este servicio a través de guarderías privadas de elevado costo mensual. Por otro lado la legislación laboral establece la obligación de los empleadores de crear este servicio cuando entre sus trabajadores hay un cierto número de madres de niños pequeños, disposición que apenas se cumple luego de negociarla en contratos colectivos.

Hasta 1979 la Dirección Nacional de Menores mantenía 29 instituciones a nivel nacional, con un total de 2.375 cupos, divididas así:

INSTITUCION	No.
Jardín Maternal, para niños de 4 a 6 años	5
Casa Cuna, para niños de 0 a 4 años	17
Guardería Infantil, para niños de 0 a 5 años	7

Entre 1981 y 1983 se han aumentado solamente tres guarderías infantiles, una cada año, ampliándose el cupo da 2.505.

Los niños que concurren a estas instituciones constituyen un porcentaje reducidísimo en relación con la población de 0 a 4 años potencialmente necesitada de este servicio:

AÑOS	POBLACION DE 0 a 4 AÑOS	CUPOS	o/o
1980	1.527.242	2.375	0.16
1981	1.583.457	2.425	0.15
1982	1.635.995	2.455	0.15
1983	1.685.114	2.505	0.15

Fuente: INEC, Dirección Nacional de Menores.

El financiamiento de estas instituciones no es totalmente asumido por el Ministerio de Bienestar Social, sino en contados casos. A cada una se le asigna una cuota anual fija, debiendo buscar recursos complementarios para funcionar. Esto se corresponde a las limitaciones que impone la estructura misma de todos los programas sociales, como se desprende del presupuesto a ellos asignados:

Años	Pres. MBS respecto del Pres. General Estado o/o	Pres. Dir. Menores respecto MBS o/o	Pres. Guarderías respecto D. M. o/o
1980	1.27	33.26	18.41
1981	1.13	29.75	13.18
1982	0.88	48.12	9.23
1983	0.68	53.66	9.28

Fuente: Presupuesto General del Estado. Dirección Nacional de Menores.

El presupuesto destinado al Ministerio de Bienestar Social no solo ha decrecido en términos relativos respecto de un Presupuesto General siempre creciente, sino también en términos absolutos. Esta inestabilidad presupuestaria se explica quizá por el hecho de que esa dependencia ha sido, durante este gobierno, uno de los "rubros" de negociación con los partidos eventualmente colaboracionistas en la gestión oficial. Además, de los proyectos que se deciden en la Cámara, son los sociales los que rinden más renditos políticos, por lo que muchos deben su existencia a la campaña de algún legislador a nivel regional.

El funcionamiento de guarderías, jardines maternos y casas cunas dependiente de este irracional y caprichoso presupuesto, ampara, como se ha visto a menos del uno por ciento de la población infantil en edad de recibirlo. La casi absoluta mayoría de niños (exceptuando los que concurren a guarderías privadas o de otras instituciones), deben transcurrir sus primeros años de vida y de aprendizaje al interior de la familia. Lo que en unos casos quiere decir al cuidado de la madre en su casa; en otros ayudando desde muy temprana edad en la actividad laboral de los padres (tanto en el campo como en la ciudad); en otros, al cuidado eventual e inseguro del vecindario; y no pocos en el completo abandono mientras los padres trabajan.

Situación en general conflictiva para los niños pero también para la madre. Atender simultáneamente el trabajo doméstico, la crianza de los niños y una tercera actividad propia del "subempleo" le exige un triple esfuerzo. Cuando tiene un em-

pleo de jornada fija le acompaña la preocupación que afecta el rendimiento en el trabajo requiriendo de su parte un mayor desgaste físico y emocional, que ciertamente no puede ser medido o cuantificado, pero no deja de ser real y cotidiano el prematuro envejecimiento y enfermedad de las madres pobres.

b) Educación

Es a la educación que el Estado dedica la mayor parte de su presupuesto y donde, al mismo tiempo, se verifica una mayor cobertura. Sin embargo, tampoco en este campo la situación llega a ser óptima, y la tendencia es más bien marcadamente negativa:

RELACION ENTRE MATRICULADOS Y POBLACION EN EDAD ESCOLAR (5 a 14 años)	
AÑOS	PORCENTAJE DE MATRICULADOS
1980	69.14
1981	66.72
1982	64.22

Esta población en edad escolar que por diversas circunstancias se ve impedida de recibir educación se mantiene, en mayor o menor grado, dependiente del cuidado familiar, que en este caso reemplaza al escolar. De hecho, un gran porcentaje de estos niños tienen una actividad "productiva" contribuyendo al ingreso familiar, otros —especialmente en el campo— constituyen mano de obra de ayuda en las labores de la unidad doméstica, y no pocos quedan bajo el cuidado materno.

— Los desayunos escolares

Desde 1980 funciona en el Ministerio de Educación el Programa

de Desayunos y Almuerzos Escolares, con la finalidad de mejorar el nivel nutricional de los estudiantes.

En algunos sectores el desayuno escolar viene a llenar un vacío dietético, en otros constituye una transferencia desde la esfera doméstica hacia la pública de la dotación de este elemento de subsistencia, reduciendo en consecuencia el trabajo y los recursos domésticos destinados a su producción.

Una evaluación del Programa realizada por el Departamento de Bienestar Estudiantil del Ministerio de Educación, proporciona los siguientes resultados:

ALUMNOS BENEFICIADOS			
AÑOS	METAS PROPUESTAS	METAS ALCANZADAS	POBLACION MATRICULADA o/o
1980	669.200	669.200	45.51
1981	873.500	873.500	55.39
1982	1.098.600	739.215	47.00

Fuente Evaluación del Programa de Alimentación Complementaria, Ministerio de Educación. Departamento de Estadística, Ministerio de Educación.

La forma de funcionamiento del programa es totalmente elástica, pues cada escuela puede adoptar el mecanismo que crea conveniente, tanto en la composición, preparación y en el reparto. Esto se ha convertido en una verdadera traba para su normal funcionamiento, llegando a considerarse que los recursos son deficientemente administrados y mal aprovechados. Como ejemplo de esto está el caso de la provincia de Pichincha que habiendo recibido en 1982 una asignación de 19 millones el programa, utilizó sólo 4 millones y devolvió los 15 restantes sin darles uso positivo. El programa entonces es muy inestable y su

financiamiento muestra una marcada tendencia hacia la baja. En estos momentos se ha llegado a poner en duda la validéz del programa pudiendo decidirse en el futuro próximo su paralización.

PRESUPUESTO PARA EL DESAYUNO ESCOLAR		
AÑOS	PRESUPUESTO	PARTICIPACION EN PRES. MIN. EDUCACION o/o
1980	91.000.000	0.6
1981	307.000.000	1.76
1982	218.000.000	1.15
1983	59.000.000	0.30

c) *Infraestructura*

Como en todo proceso de trabajo el rendimiento del trabajo doméstico, su "productividad", depende de las condiciones materiales en que se desarrolla, de la dotación de medios para producir esos bienes y servicios.

La infraestructura necesaria al proceso de trabajo doméstico comprende desde los más elementales servicios: agua potable, alcantarillado, luz eléctrica, hasta artefactos más o menos sofisticados. El nivel de dotación de estos servicios presenta la más amplia gama entre las capas medias, el proletariado y subproletariado o población marginal.

Los electrodomésticos cumplen la supuesta función de aligerar o abreviar la elaboración de alimentos, etc. Este efecto no puede darse aisladamente, sino que tiene como requisito la existencia de servicios básicos. Así, la tenencia de estos artefactos en muchos casos no cumple la función prevista, evidencia y acentúa la contradicción e irracionalidad de la producción y el con-

sumo.

Quizá el problema más agudo y más común en las ciudades y en el campo, es la falta de agua potable. Hay sectores donde este elemento vital llega a determinadas horas, otros donde llega a veces sin previo anuncio, muchos donde se compra el agua de tanqueros y finalmente otros donde no hay ninguna dotación.

Cualquiera de estas situaciones supone la agudización de las condiciones materiales ya por si mismo precarias en que se desenvuelven las tareas domésticas, exigiendo más tiempo y trabajo dedicado a ellas.

Una de las actividades directamente afectadas por esta deficiencia es el lavado de ropa. La falta de agua y de lavanderías apropiadas eleva el costo y el esfuerzo de esta tarea. En las grandes ciudades, donde no se pueden aprovechar ciertas ventajas naturales como en el campo, las condiciones son en extremo precarias. Hay barrios en los que las pocas propietarias de una piedra para lavar las alquilan al vecindario.

En Quito, el Municipio a solicitud de las organizaciones barriales construye lavanderías populares, cuando lo considera técnica y financieramente posible. La construcción de estas obras está muy lejos de cubrir los requerimientos.

CONSTRUCCION, TERMINACION Y ADECUACION DE LAVANDERIAS POPULARES

Años	No.	Costo*	Porcentaje del Presupuesto de Construcciones del Ministerio
1980	3	1.438.655	0.67
1981	3	3.162.586	1.87
1982	1	1.023.484	0.65
1983	1	982.894	—

*/ Incluye obras complementarias como servicios higiénicos.

Fuente: Departamento de Construcciones, Municipio de Quito.

El comportamiento reflejado en el cuadro anterior no tiene una explicación en la falta de recursos, pues el Municipio ha triplicado su presupuesto desde el año 1979. Esa enorme cantidad de recursos ha ido a consolidar la irracionalidad urbana provocada en gran medida por el acelerado crecimiento de la ciudad. El orden de prioridades toma la dirección inversa a la satisfacción y dotación de los servicios más elementales de la mayoría de la población. Se ubican en primer orden obras de "embellecimiento" de la ciudad. Adoquinamiento de calles y plazas, construcción de pilas luminosas, costosas y propagandísticas señalizaciones de las calles turísticas, etc.

No se puede dejar de lado la situación de que en las organizaciones barriales un elemento aglutinador y hasta movilizador es el deporte, por lo que muchas veces se coloca como reivindicación urgente la construcción de canchas o complejos deportivos, dejando de lado la presión por obras de infraestructura más indispensables como las lavanderías populares.

7. CONCLUSIONES

a) El Estado, frente a los programas sociales en general y a aquellos dirigidos a la mujer en particular, mantiene una invariable política marginal. Los limitados servicios y "protección" que presta cubren una porción mínima de las necesidades reales aún en los campos que por mandato constitucional debería asumirlos en su totalidad. Dentro de un presupuesto general que ha crecido a pasos gigantes durante el gobierno democrático, la participación de los programas analizados es mínima y decreciente.

b) Consecuente con sus funciones, el Estado ecuatoriano ha sido activo participante e impulsor del proceso de modernización capitalista que se ha consolidado en los últimos años. Este proceso de modernización ha implicado simultáneamente la destrucción de formas de producción (y de reproducción) pre-capitalistas sin que como contrapartida se creen formas alter-

nativas. A la masiva liberación de fuerza de trabajo no ha correspondido la creación de fuentes de empleo, la generalización de relaciones salariales a la mayoría de la población. El subempleo y desempleo son entonces fenómenos consustanciales al “modelo de desarrollo” vigente.

c) En la medida en que no ha asumido la dotación de servicios y bienes que reemplacen a los domésticos y que el mercado y los ingresos tampoco permiten esa transferencia, la reproducción de la población se mantiene social y económicamente dependiente del núcleo familiar y a su interior —en gran medida— del trabajo doméstico gratuito desempeñado por la mujer. Mientras por un lado se hace evidente la crisis de la institución familiar como espacio de socialización y de realización de los afectos, por otro las necesidades económicas de complementar ingresos provenientes del empleo o del subempleo y el aporte del trabajo doméstico, impulsan a la cohesión y en muchos casos a la ampliación de la familia como institución que garantiza la realización de estrategias de sobrevivencia.

d) Siendo este un fenómeno inherente al desarrollo del capitalismo en nuestro país, el Estado como su garante no puede modificarlo. La contrapartida que éste garantiza frente al desempleo y al subempleo, es la mantención del trabajo doméstico gratuito reproductor de la fuerza de trabajo. Si bien las reformas sociales no pueden solucionar ni eliminar la doble explotación del trabajo femenino, pueden y deben aliviar la dureza de su trabajo. Se imponen programas de salud materno—infantil, de educación, empleo y creación de infraestructura, como urgentes para dar respuesta al acelerado deterioro de las condiciones de vida y de trabajo impuestas por la crisis económica. Contradictoriamente, dentro del esquema de “solución” de la crisis se apunta al recorte del presupuesto del Estado y dentro de él a los gastos “improductivos”, es decir a los destinados a programas sociales.

e) Si bien en los sectores populares femeninos —organizados y no organizados— existe la conciencia de las potenciales obligaciones del Estado, la trayectoria de sus programas ha generado

desconfianza en la validez de su acción. Se caracteriza a los programas del Estado como medios para ampliar la burocracia por un lado e intervenir en las organizaciones atentando contra su autonomía por otro. Los sectores organizados como respuesta plantean la necesidad de mantener una representación en las instancias de decisión de organismos como Oficina Nacional de la Mujer, SECAP, IESS, y mantener la vigilancia activa de las organizaciones en la realización de programas, guardando al mismo tiempo su autonomía. Cuando se ha cerrado el período de las reformas sociales promulgadas por decreto legislativo o ejecutivo, toda reivindicación dependerá de la presión organizada de los sectores populares.

Durante el mes de agosto último tuve la suerte de visitar, conjuntamente con algunos compañeros ecuatorianos, la República Popular Democrática de Corea, un país situado tan distante del nuestro y del que se conoce muy poco, pero del que sin duda hay mucho que aprender en el propósito de construir en el Ecuador y en otros países subdesarrollados, una economía sólida, independiente, próspera y una sociedad sin las desigualdades, las deformaciones ni las frustraciones de las sociedades capitalistas.

Corea ocupa una península que se extiende de norte a sur y de 4,198 islas que la rodean. Su superficie es más reducida que la del Ecuador. Tiene menos de 223 mil kilómetros cuadrados y limita al norte con la República Popular China y la Unión Soviética. Su población es de unos 50 millones de habitantes, 18 millones de los cuales viven en la parte norte de la línea divisoria artificial que separa al pueblo coreano desde 1948 y que, ocu-