

PROMOTION DE LA FEMME DANS LE TIERS-MONDE
LA CONTRIBUTION BELGE

PROMOTIE VAN DE VROUW IN DE DERDE WERELD
DE BELGISCHE BIJDRAGE

PROGRESS FOR WOMEN IN DEVELOPING COUNTRIES
THE BELGIAN CONTRIBUTION

SYMPOSIUM

Bruxelles,
27-29 septembre 1988

Brussel,
27-29 september 1988

Brussels,
27-29 September 1988

ACTES PUBLIÉS
SOUS LA DIRECTION DE

ACTA UITGEGEVEN
ONDER DE REDACTIE VAN

PROCEEDINGS
EDITED BY

C. DANHIEUX & J.-J. SYMOENS

ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA
COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT



ALGEMEEN BESTUUR
VAN DE
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

ACADÉMIE ROYALE
DES
SCIENCES D'OUTRE-MER



KONINKLIJKE ACADEMIE
VOOR
OVERZEESE WETENSCHAPPEN

1990

PROMOTION DE LA FEMME DANS LE TIERS-MONDE
LA CONTRIBUTION BELGE

PROMOTIE VAN DE VROUW IN DE DERDE WERELD
DE BELGISCHE BIJDRAGE

PROGRESS FOR WOMEN IN DEVELOPING COUNTRIES
THE BELGIAN CONTRIBUTION

SYMPOSIUM

**Bruxelles,
27-29 septembre 1988**

**Brussel,
27-29 september 1988**

**Brussels,
27-29 September 1988**

ACTES PUBLIÉS
SOUS LA DIRECTION DE

ACTA UITGEGEVEN
ONDER DE REDACTIE VAN

PROCEEDINGS
EDITED BY

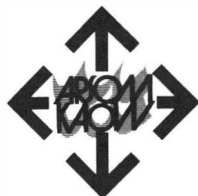
C. DANHIEUX & J.-J. SYMOENS

ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA
COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT



ALGEMEEN BESTUUR
VAN DE
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

ACADÉMIE ROYALE
DES
SCIENCES D'OUTRE-MER



KONINKLIJKE ACADEMIE
VOOR
OVERZEESE WETENSCHAPPEN

1990

Le présent ouvrage peut être obtenu auprès de
Dit boek is verkrijgbaar bij
This book may be obtained from

ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA
COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Place du Champ de Mars 5 boîte 57
B-1050 Bruxelles (Belgique)

ALGEMEEN BESTUUR
VAN DE
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Marsveldplein 5 bus 57
B-1050 Brussel (België)

ACADÉMIE ROYALE
DES
SCIENCES D'OUTRE-MER

Rue Defacqz 1 boîte 3
B-1050 Bruxelles (Belgique)
Tél. (02) 538.02.11

KONINKLIJKE ACADEMIE
VOOR
OVERZEESE WETENSCHAPPEN

Defacqzstraat 1 bus 3
B-1050 Brussel (België)
Tel. (02) 538.02.11

D/1990/0149/2

TABLE DES MATIÈRES

INHOUDSTAFEL

CONTENTS

Avant-propos	5
Voorwoord	6
Foreword	7
Liste des auteurs, orateurs et animateurs – Lijst van de auteurs, sprekers en gespreksleiders – List of authors, speakers and discussants	9
Documents introductifs – Inleidende documenten – Introductory papers	11
P. BOUVIER, Le rôle des femmes dans les stratégies de développe- ment	13
C. Andersen, The contribution of development co-operation to progress for women in developing countries	23
Séances du 27 septembre 1988 – Zittingen van 27 september 1988 – Sessions of 27 September 1988	39
S. GERLO, La femme dans la coopération officielle au développe- ment : le point de vue d'une administration de coopération	41
G. HABIMANA-NYIRASAFARI, La femme dans la coopération officielle au développement : le point de vue des pays bénéficiaires de l'aide	47
J.-P. ANSION, La femme dans la coopération officielle au développe- ment. Etude de cas : le projet de développement rural de Huancabamba (Nord du Pérou)	55
V. MAZUMDAR, Peasant women organize for empowerment: The Bankura experiment	63
V. SRINIVASAN-ADITHI, The churning point. A case study of all- women's dairy co-operative societies in Andhra Pradesh and Bihar States of India	103
V. SARA-LAFOSSE, Les organisations féminines et le développement urbain. Les cuisines populaires de Lima	131

Séances du 28 septembre 1988 – Zittingen van 28 september 1988 – Sessions of 28 September 1988	141
D. ARDAILLON, Brésil : Organisation des femmes pour leur santé	143
C. QUIRJENEN, How do NGO's contribute to the development of women in the Third World countries?	173
Z. KAVUJIRWA, Aperçu global sur Uwaki-Zaïre	179
K. YOUNG, Why don't planners and policy makers listen?	187
J.A. ESPAILLAT, Women's role in small and medium enterprises	209
R. RENARD, Proposals for a future policy	215
Séance académique du 29 septembre 1988 – Academische zitting van 29 september 1988 – Academic Session of 29 September 1988	221
A. GEENS, Slottoespraak	223
G. HABIMANA-NYIRASAFARI, Situation du rôle de la femme dans les pays en voie de développement	229

AVANT-PROPOS

Le rôle et la promotion de la femme dans le Tiers Monde sont des problèmes qui requièrent, de manière permanente, études et actions.

Aussi, l'Administration Générale de la Coopération au Développement a-t-elle décidé d'organiser à ce sujet, avec la collaboration de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles et des "Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius" de l'Université d'Anvers, un symposium sur le thème "Promotion de la femme dans le Tiers Monde: Contribution de la Coopération belge au Développement". L'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer, consciente de l'importance du sujet, a accordé son patronage à cette manifestation.

Le symposium a eu lieu à Bruxelles du 27 au 29 septembre 1988. Le Dr Paule Bouvier, professeur à l'Université Libre de Bruxelles et membre titulaire de la Classe des Sciences morales et politiques de l'Académie, et le Dr Cecilia Andersen, professeur aux "Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius", ont assuré la coordination scientifique et l'introduction des travaux de cette manifestation.

Ouvert par Monsieur André Geens, Ministre de la Coopération au Développement, le symposium a été honoré de la présence de Sa Majesté la Reine Fabiola qui a ainsi donné un nouveau témoignage de Son intérêt bienveillant pour les problèmes sociaux, en particulier ceux touchant au sort des femmes.

La participation internationale très nombreuse au symposium a permis de prendre en compte la diversité des situations à la surface de la planète. Des sujets aussi divers que le rôle des organisations féminines dans les stratégies de développement, l'action des femmes pour la santé, pour le développement rural, leur fonction dans les entreprises ont pu être abordés. En définitive - et c'était là un des buts essentiels de la réunion - des propositions ont été formulées en vue d'une stratégie en faveur de la femme du Tiers Monde.

L'édition des Actes du symposium a été permise grâce à l'intervention technique et financière de l'Administration Générale de la Coopération au Développement. Madame Danhieux, chargée de la Promotion de la Femme dans cette Administration, a apporté le plus grand soin à la préparation de cette publication.

J.- J. SYMOENS *

* Secrétaire perpétuel de l'Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer, rue Defacqz 1, boîte 3, B-1050 Bruxelles (Belgique).

VOORWOORD

De rol en de promotie van de vrouw in de Derde Wereld vereisen bestendige studies en acties.

Daarom heeft het Algemeen Bestuur van de Ontwikkelingssamenwerking, in samenwerking met het "Institut de Sociologie" van de Université Libre de Bruxelles en met de "Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius" van de Universiteit Antwerpen besloten hierover een symposium te organiseren met als thema "Promotie van de Vrouw in de Derde Wereld: Bijdrage van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking". De Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen, zich bewust van het belang van dit onderwerp, heeft haar patronaat aan deze manifestatie toegekend.

Het symposium heeft te Brussel plaatsgehad van 27 tot 29 september 1988. Dr. Paule Bouvier, professor aan de Université Libre de Bruxelles en werkend lid van de Klasse voor Morele en Politieke Wetenschappen van de Academie, en Dr. Cecilia Andersen, professor aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius, hebben ingestaan voor de wetenschappelijke coördinatie en voor de leiding van deze manifestatie.

Door de Heer André Geens, Minister van Ontwikkelingssamenwerking geopend, werd het symposium vereerd door de aanwezigheid van Hare Majesteit Koningin Fabiola die aldus opnieuw blij heeft gegeven van Haar welwillende belangstelling voor de sociale problemen, in het bijzonder deze die de vrouw aangaan.

De zeer talrijke internationale deelnemers aan het symposium hebben toegelaten zich rekenschap te geven van de verscheidenheid van de situaties in de wereld. Diverse onderwerpen konden alzo aangesneden worden, zoals de rol van vrouwenorganisaties in de ontwikkelingsstrategieën, de bijdrage van vrouwen aan het gezondheidspeil en de plattelandsontwikkeling, hun functie in de ondernemingen. Tenslotte - en dat was één van de voornaamste doelstellingen van de samenkomst - werden er voorstellen geformuleerd voor een strategie ten voordele van de vrouwen in de Derde Wereld.

De uitgave van de Akten van het symposium werd mogelijk gemaakt dank zij de technische en financiële medewerking van het Algemeen Bestuur van de Ontwikkelingssamenwerking. Mevrouw Danhieux, gelast met de Promotie van de Vrouw bij dit Bestuur, heeft dit vakkundig tot een goed einde gebracht.

J.- J. SYMOENS *

* Vast Secretaris van de Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen, Defacqzstraat 1, bus 3, B-1050 Brussel (België).

FOREWORD

The role and the promotion of women in the Third World are problems needing permanent study and action.

The Belgian Administration for Development Co-operation decided to organize, with the collaboration of the "Institute of Sociology" of the "Université Libre de Bruxelles" and the "Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius" of the "Universiteit Antwerpen", a Symposium on the theme "Progress for Women in Developing Countries: Contribution of Belgian Development Co-operation". The Royal Academy of Overseas Sciences gave its patronage to this event.

The Symposium took place in Brussels from the 27th to the 29th of September 1988. Dr. Paule Bouvier, Professor at the Université Libre de Bruxelles and Member of the Section of Moral and Political Sciences of the Academy, and Dr. Cecilia Andersen, Professor at the "Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius", ensured the scientific coordination and the introduction to this event.

Opened by Mr. André Geens, Minister of Development Co-operation, the Symposium was honoured by the presence of Her Majesty Queen Fabiola who thus gave further witness to Her benevolent interest for social problems, especially those concerning the destiny of women.

The large international participation in the Symposium allowed us to take into account the diversity of situations all over the world. A wide variety of subjects was taken up - the role of women's organizations in development strategy, the action of women for health, for rural development, their function in enterprises. Finally - and this was one of the essential aims of the Symposium - there was a formulation of proposals for a strategy for progress for women in the developing countries.

Thanks to the technical and financial support of the Belgian Administration for Development Co-operation, the Proceedings of the Symposium are now published. I wish to express my thanks to Mrs. Danhieux, responsible for the Women's Desk at this Administration, for the care she has taken in preparing this publication.

J.-J. SYMOENS*

* Permanent Executive Secretary of the Royal Academy of Overseas Sciences, rue Defacqz 1, boîte 3, B-1050 Brussels (Belgium).



*S.M. la Reine Fabiola, accompagnée
de M. A. Geens, Ministre de la Coopération au Développement.*

*H.M. Koningin Fabiola, vergezeld
van de heer A. Geens, Minister van Ontwikkelingssamenwerking.*

LISTE DES AUTEURS, ORATEURS ET ANIMATEURS
LIJST VAN DE AUTEURS, SPREKERS EN GESPREKSLEIDERS
LIST OF AUTHORS, SPEAKERS AND DISCUSSANTS

ANDERSEN C. Professor aan de Universitaire Faculteiten Sint - Ignatius - Universiteit Antwerpen - Prinsstraat 13, B-2000 Antwerpen, België.

ANSION J. Chef du projet de Développement rural à Huancabamba, Pérou - c/o Administration générale de la Coopération au Développement - Place du Champ de Mars 5/57, B-1050 Bruxelles, Belgique.

ARDAILLON D. Anthropologue, R.Albuquerque Lins 561/5.o andar, 01230 São Paulo, Brazil.

BAUD I. Wetenschappelijke medewerkster aan de Technische Hogeschool Eindhoven - Voorstraat 22, 2201 H.K.Noordwijk, Nederland.

BERLAGE L. Professor aan de Katholieke Universiteit Leuven - CES - Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven, België.

BOUVIER P. Professeur à l'Université Libre de Bruxelles - Institut de Sociologie - Avenue Jeanne 44, B-1050 Bruxelles, Belgique.

CROMBRUGGE de G. Membre du Conseil d'Administration du Centre National de Coopération au Développement - Quai du Commerce 8, B-1000 Bruxelles, Belgique.

ESPAILLAT J. Présidente de l'Asociacion Nacional de Mujeres Ejecutivas y Profesionales de Santo Domingo - Plaza México 11, suite 203, Av.México con Tiradentes, Apdo Postal 1271, Santo Domingo, Rep.Dominicana.

GEENS A. Minister van Ontwikkelingssamenwerking - WTC Toren 2, Em.Jacqmainlaan 162, B-1210 Brussel, België.

GERLO S. Directeur général a.i. à l'Administration générale de la Coopération au Développement - Place du Champ de Mars 5/57, B-1050 Bruxelles, Belgique.

HABIMANA-NYIRASAFARI G. Directrice de l'Office National de la Population - Kigali, Rwanda.

KAVUJIRWA Z. Coordonnatrice du projet UWAKI au Zaïre - B.P.200, Cyangugu, Rwanda.

LECHAT M. Professeur à l'Ecole de Santé Publique de l'Université Catholique de Louvain - Clos aux Champs, EPID 3034, B-1200 Bruxelles, Belgique.

MAZUMDAR V. Director, Centre for Women's Development Studies - B-43 Panchsheel Enclave, New Delhi 110 017, India.

PARMENTIER F. Collaboratrice de "Espace et Coopération" - Rue des Echevins 72, B-1050 Bruxelles, Belgique.

PETROS-BARVAZIAN A. Director Division Family Health, World Health Organisation- Avenue Appia 20, CH - 1211 Genève, Suisse.

QUIRIJNEN C. Projectmedewerkster, Verantwoordelijk voor Vrouwen-groep, Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking - Vlasfabriekstraat 11, B-1060 Brussel, België.

RENARD R. Professor aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius, Universiteit Antwerpen - Prinsstraat 13, B-2000 Antwerpen, België.

SARA-LAFOSSE V. Profesora en la Universidad Catolica del Peru - Av.Universitaria Cuadra 18, San Miguele, Lima, Peru.

SRINIVASAN-ADITHI V. The Ford Foundation - 16 Pumphouse Enclave, New Delhi 110 048, India.

VAN DEN BULCKE D. Professor aan het Rijksuniversitair Centrum - Universiteit Antwerpen - Beukenlaan 12, B-2020 Antwerpen, België.

YOUNG K. Professor, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton - 13 Stratford Villas, London NW 19SJ, United Kingdom.

DOCUMENTS INTRODUCTIFS
INLEIDENDE DOCUMENTEN
INTRODUCTORY PAPERS

SYMPOSIUM " PROMOTION DE LA
FEMME DANS LE TIERS MONDE"
Bruxelles, 27-29. IX. 1988
(Académie Royale des Sciences
d' Outre-Mer)
pp. 13 - 22

SYMPOSIUM " PROMOTIE VAN DE
VROUW IN DE DERDE WERELD"
Brussel, 27-29. IX. 1988
(Koninklijke Academie voor Overzeese
Wetenschappen)
pp. 13 - 22

LE ROLE DES FEMMES DANS LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT

par

Paule BOUVIER*

Les enseignements de la Décennie des Nations Unies pour la Femme

Diverses manifestations internationales qui sont elles-mêmes le résultat d'une évolution commune à la plupart des pays du monde tant dans les régions industrialisées que dans les nations en développement, ont, au cours des dernières années, attiré l'attention sur les statuts et les rôles féminins dans la société moderne. Cette évolution aboutissait, sur le plan international, à la proclamation de la décennie 1976-1985 Décennie des Nations Unies pour la Femme et à l'adoption d'un Plan d'action mondial destiné à réaliser les objectifs de ladite décennie. Ces objectifs étaient centrés sur trois axes fondamentaux: l'égalité conçue au sens le plus large, c'est-à-dire non seulement au plan juridique, mais aussi social et économique; la participation des femmes au développement à la fois en tant qu'agents et bénéficiaires, le développement étant lui aussi envisagé dans son intégralité englobant notamment les sphères politique, économique, sociale, culturelle; la paix, étant donné que la promotion de la femme ne peut être assurée que dans des conditions de paix et de sécurité internationales et dans un climat de justice économique et sociale et de respect des libertés fondamentales. Ces trois objectifs étaient sous-tendus par trois sous-thèmes: emploi - santé - enseignement, qui en constituaient la base concrète.

En 1980, à mi-parcours de la Décennie, la Conférence Mondiale de Copenhague adoptait le Programme d'action pour la seconde moitié de la Décennie; les obstacles rencontrés dans la mise en oeuvre des mesures à prendre pour assurer la promotion des femmes y étaient examinés et le consensus international sur ces mesures était élargi. En 1985 était réunie à Nairobi la Conférence Mondiale chargée d'examiner et d'évaluer les résultats de la Décennie des Nations Unies pour la Femme.

* Membre titulaire de l' Académie royale des Sciences d'Outre - Mer; Institut de Sociologie, Université Libre de Bruxelles, avenue Jeanne 44, B-1050 Bruxelles (Belgique)

Le bilan ne laissait planer aucun doute quant à son sort dans les pays en développement. La persistance et dans certains cas l'aggravation de la crise économique avaient mis en danger non seulement la mise en route de nouveaux programmes destinés aux femmes, mais aussi la réalisation de ceux préalablement entrepris, de sorte que les femmes en subirent un préjudice sévère ⁽¹⁾ au point que l'on évoqua ce processus en termes de "féminisation de la pauvreté".

Plus récemment, lors d'un colloque organisé par l'Unesco, il fut constaté qu'après 1975 la prise en compte du rôle de la femme dans le processus du développement a été admise et reconnue, tant aux niveaux internationaux que nationaux. Au cours des années qui suivirent, une orientation nouvelle s'affirma qui souhaitait concrétiser cet acquis et mieux préciser les préoccupations des femmes et les difficultés qu'elles rencontrent.

Dans la planification du développement, il s'agit donc désormais de spécifier les objectifs nécessaires à l'amélioration de la qualité de vie des femmes et de définir, d'adopter des stratégies appropriées à cette fin, et d'orienter la démarche conceptuelle et opérationnelle de ceux qui sont chargés de la mise en oeuvre des politiques ⁽²⁾.

Compte tenu à la fois de cet acquis mais aussi des résultats décevants enregistrés dans les actions mises en oeuvre sur le terrain, une question se pose: quels sont les facteurs qui expliquent la situation actuelle?

Les causes de la détérioration de la condition économique des femmes dans le Tiers Monde

La détérioration de la condition féminine peut s'expliquer par de très nombreux facteurs dont quelques-uns seulement seront mentionnés à titre exemplatif. Il convient toutefois de souligner que la nature des difficultés rencontrées par les femmes et l'importance des obstacles auxquels elles se heurtent dans la recherche de leur auto-développement sont étroitement liées aux caractéristiques historiques, socio-culturelles et économiques du milieu dans lequel elles évoluent. Les observations qui suivent devraient dès lors être pondérées en fonction de ces différents facteurs, ce qui n'est pas possible dans

1) Rapport de la Conférence Mondiale chargée d'examiner et d'évaluer les résultats de la Décennie des Nations Unies pour la femme: égalité, développement et paix, Nairobi (Kenya), 15-26 juillet 1985; A/Conf.116/28, 15 septembre 1985, Nations Unies, pp. 6-7.

2) Colloque international sur les méthodes d'intégration des problèmes concernant les femmes dans la planification du développement, UNESCO, Paris, 5-9 octobre 1987, Rapport final, Dev.-87/CONF.801/15, Original, français, p.6.

le cadre de cette brève analyse. Mais il y a lieu, dès lors, d'insister sur la nécessité de relativiser les considérations ci-après en fonction des différents contextes socio-culturels au sein desquels s'inscrivent les rôles féminins.

En milieu rural africain, par exemple, l'introduction des cultures d'exportation a suscité une nouvelle répartition du travail entre hommes et femmes. Celles-ci ont continué à assumer le principal rôle producteur dans l'agriculture vivrière. Les cultures commerciales sont devenues l'apanage des hommes. Outre le fait qu'elles procurent des revenus plus élevés que la production vivrière, elles ont été le secteur qui a accaparé le progrès technique. Plusieurs conséquences en ont résulté:

- la sensibilisation à la technicité est devenue le fait de l'homme; les femmes continuant à pratiquer un mode de culture traditionnel à très faible coefficient de capital, en ont été pratiquement exclues;
- l'accroissement de productivité qui, dans ces circonstances, a caractérisé le travail masculin, a inférieurisé le travail féminin;
- les revenus obtenus par les hommes ont été utilisés entre autres à l'amélioration des techniques utilisées et à l'acquisition de nouvelles terres, creusant ainsi l'écart entre hommes et femmes;
- la marginalisation du travail féminin s'est accrue du fait que, ne disposant que de faibles revenus ou privées de tout revenu, les femmes n'ont pas eu accès aux possibilités de crédit et ont été progressivement repoussées sur les terres de moindre fertilité;
- sous l'effet de la monétarisation de l'économie et de la modification des systèmes de tenure foncière, l'accès des hommes et non des femmes à la propriété privée du sol a accentué le processus évoqué ci-avant.

Dans de nombreux cas, les travaux féminins ont été amplifiés; l'exode rural étant principalement le fait des hommes adultes valides a fait retomber sur les femmes demeurées en milieu rural, toutes les charges familiales ⁽³⁾; les tâches féminines se sont souvent alourdies du fait de la désertification (collecte du bois de chauffe à des distances de plus en plus longues); enfin, les charges de femmes se sont accrues en raison des prestations qu'elles effectuent sur les champs de leur mari en plus de leurs propres travaux.

³⁾ Selon certaines estimations, le nombre de ménages du Tiers Monde dirigé par des femmes est en augmentation. Dans certaines parties d'Afrique, il serait de plus de 33%. M.CARR, "Forgeronne, boulangère, couvreuse: Des revenus monétaires pour les femmes rurales", Le Courrier, n°91, mai-juin 1985, p.58.

En milieu rural comme en milieu urbain, la mécanisation de certains secteurs d'activité a supprimé des emplois féminins (conserveries, artisanat...) et créé un nouveau type d'emploi destiné exclusivement aux hommes. De même, les activités commerciales détenues en tout ou en partie par les femmes ont eu à subir la concurrence des circuits de commercialisation étatique ou des firmes privées; les marchés sur lesquels s'écoulaient les produits fabriqués par les femmes se sont ainsi considérablement rétrécis.

Le poids des travaux assumés par les femmes est tel (travail agricole, travaux domestiques, soins et éducation des enfants) qu'elles sont exclues, de fait, de diverses activités susceptibles de contribuer à leur promotion. Dans les cas de journées continues de 12 heures ou davantage, elles ne peuvent trouver le temps d'assister aux cycles de formation, de participer aux réunions coopératives ... Dans d'autres cas, ce sont des contraintes sociales ou culturelles qui sont à l'origine de l'exclusion des femmes de ce type d'activités.

Enfin, le déséquilibre des sexes en milieu urbain, le chômage et le sous-emploi, les difficultés économiques, contribuent à accentuer les déviations sociales dont les femmes sont souvent les victimes.

Les principales fonctions économiques assumées par les femmes dans les pays en développement

L'appréciation de la contribution des femmes au développement économique de leur pays se heurte à une difficulté méthodologique. En effet, une partie importante du travail féminin s'effectuant dans les secteurs dits non structurés ou invisibles de l'économie, il n'est pas systématiquement pris en compte ou encore est carrément ignoré des statistiques concernant le travail ou l'activité économique tant au niveau national qu'international. De même, le plus souvent il n'est pas cerné par les indicateurs de la science économique (4). Quant au travail domestique, il est complètement occulté de telle sorte que la non prise en compte de sa valeur économique aboutit à sa dévalorisation. Le manque de données ou le caractère aléatoire des données apparaît donc un obstacle à une détermination précise des apports spécifiquement féminins à l'économie et aboutit, dans de nombreux domaines, à la sous-évaluation du travail des femmes.

Il a cependant été noté de façon générale que "... les femmes représentent 50% de la population adulte mondiale, qu'elles constituent un tiers de la main-d'oeuvre officielle, qu'elles accomplissent deux tiers de l'ensemble des heures

4) A. Michel, "Dix ans d'irruption des sciences humaines dans le domaine du travail des paysannes", Revue Tiers Monde, t. XXVI, n° 102, avril-juin 1985.

de travail, qu'elles perçoivent 1/10 du revenu mondial, qu'elles possèdent moins de 1/100 du patrimoine immobilier mondial ." (5)

Selon la F.A.O (6), les femmes des zones rurales produisent au moins 50% des denrées alimentaires mondiales. Dans certaines régions d'Afrique, elles assurent jusqu'à 90% des approvisionnements alimentaires ruraux. Elles s'occupent du petit élevage.

Dans de nombreux pays, elles sont aussi chargées de l'élevage des bovins. Si certains travaux saisonniers, comme le défrichement par exemple, sont spécifiquement des tâches masculines, les femmes y participent souvent; elles assument, en outre, l'essentiel des autres travaux agricoles: plantation, sarclage, fumure, récolte.

Dans les régions où la propriété privée est la norme la plus répandue, en Amérique Latine, dans certaines régions d'Asie du Sud-Est, en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, les femmes constituent jusqu'à 40% de la main-d'oeuvre salariée. Cette main-d'oeuvre féminine est généralement rémunérée à des taux inférieurs à ceux pratiqués pour la main-d'oeuvre masculine.

Elles transforment les produits alimentaires destinés à la consommation familiale (ce qui peut prendre des heures de travail). Parfois aussi elles ont la tâche de la préparation des produits destinés à l'exportation. Elles ont la charge de la collecte du bois et de l'exhaure de l'eau. Dans de nombreuses régions d'Afrique, d'Asie du Sud et du Sud-Est, elles participent activement aux activités commerciales. C'est ainsi qu'en Afrique de l'Ouest la proportion de la main-d'oeuvre féminine atteint 80% dans toutes les activités commerciales. Dans la région des Caraïbes, les femmes jouent un rôle majeur dans le secteur industriel et notamment les industries de transformation créées dans les zones franches qui ont attiré la main-d'oeuvre féminine non qualifiée (7). De plus, les femmes assument la responsabilité du soin des enfants et de l'entretien du logement. C'est ainsi qu'en Afrique et en Asie, par exemple, il est habituel de voir les femmes porter un enfant, en surveiller d'autres tout en cultivant la terre ou en transportant du bois ou de l'eau, activités qui commencent souvent à un très jeune âge.

De nombreuses femmes, ainsi qu'il a déjà été observé ci-dessus, sont le principal ou l'unique soutien de la famille; dans certaines régions du Tiers Monde 25% à 60% des ménages ruraux sont dirigés en permanence par des femmes.

5) Deuxième Plan à Moyen Terme 1984-1989, UNESCO, Paris, 1984, p. 279.

6) "Les femmes dans l'agriculture", Département de l'Information de la F.A.O., Le Courrier, n°91, mai-juin 1985, pp. 52-53.

7) B.Chambalu, "Les femmes dans l'industrie", Le Courrier, n° 91, mai-juin 1985, p.56.

Les activités féminines dans leur environnement socio-politique

Selon la F.A.O., dans de nombreuses sociétés rurales, la malnutrition affecte davantage les femmes que les hommes et s'aggrave encore pour elles en cas de disette ou de famine alors que dans ces circonstances leurs tâches vont souvent en s'alourdissant ⁽⁸⁾.

De son côté, l'UNESCO fait état de ce que, en 1980 au niveau mondial, 33,9% des femmes de plus de 15 ans sont analphabètes et 23,3% des hommes, ce qui constitue un handicap particulièrement lourd pour l'avenir, les femmes étant les premières éducatrices des enfants ⁽⁹⁾.

La situation des femmes dans le monde du travail est également liée à un niveau d'instruction et de qualification inférieur à celui des hommes. Malgré l'accroissement mondial des effectifs, malgré des politiques éducatives menées dans de nombreux pays et visant à assurer l'égalité des sexes dans les réseaux d'enseignement, les femmes restent encore souvent minoritaires dans l'enseignement des premier, deuxième et troisième degrés; le pourcentage de femmes et de jeunes filles scolarisées tend à diminuer à mesure que le niveau de l'enseignement s'élève et il est presque toujours inférieur à celui des hommes dans les types de formation scientifique et technique⁽¹⁰⁾. Selon l'O.C.D.E., bien que la proportion des filles à tous les niveaux d'enseignement en Afrique n'ait cessé de croître au cours des années récentes, en 1980 celles-ci ne représentaient encore que 43% du total des élèves inscrits dans l'enseignement primaire et 36% dans l'enseignement secondaire. Dans certains pays, les taux d'inscription des filles étaient largement au-dessous de ces chiffres moyens: en 1981, dans 7 pays d'Afrique sub-saharienne: le Tchad, le Mali, le Burkina, la Somalie, la Guinée, le Niger, la Mauritanie, moins du quart des filles d'âge scolaire étaient inscrites dans les établissements d'enseignement primaire ⁽¹¹⁾.

Les facteurs d'explication de cette situation sont entre autres: l'insuffisance des ressources familiales, les mariages et les grossesses précoces, les charges domestiques, les problèmes linguistiques, les préjugés socio-culturels ...

Dans un autre ordre d'idées, bien que les Nations Unies et en particulier la Commission de la condition de la femme aient oeuvré depuis quatre décennies pour fixer des normes internationales, bien que l'égalité juridique soit, dans la

8) "Les femmes dans l'agriculture", Département de l'information de la F.A.O., Le Courrier, n° 91, mai-juin 1985, pp. 52-53.

9) Deuxième Plan à Moyen Terme 1984-1989, op.cit., p.281.

10) Deuxième Plan à Moyen Terme 1984-1989, op.cit., p. 281.

11) Coopération pour le développement, Examen 1984, O.C.D.E., Paris, 1984, pp. 179-180.

plupart des pays, consacrée sur le plan constitutionnel et que des progrès considérables aient été obtenus au plan légal, les discriminations de fait demeurent fréquentes et importantes étant donné les décalages très nets qui subsistent entre la portée des réformes et leur mise en oeuvre. De plus, dans certains pays, des dispositions législatives discriminatoires sont encore en vigueur, notamment dans des codes civils, pénaux et commerciaux et dans certaines règles administratives (12).

Il résulte de ces faits que, malgré certains acquis, les rôles féminins continuent à se concentrer dans certains secteurs d'activité déterminés qui sont souvent ceux où le savoir-faire technique n'apparaît pas comme indispensable et sont exclues de ceux qui confèrent l'influence sociale, le pouvoir de décision ou la force économique (13).

Enfin, il est également reconnu que la non-participation des femmes à la vie politique et leur sous-représentation dans les différentes institutions politiques demeurent des obstacles à la modification des rôles économiques respectifs et à la transformation de l'image de la femme dans la société qui continue souvent à être déterminée par des stéréotypes séculaires (14). "Les femmes, du fait même qu'elles sont femmes, sont victimes de discrimination en ce qu'elles ne peuvent accéder, sur un pied d'égalité, aux structures du pouvoir qui régissent la société et décident du développement et des initiatives de paix", constatait-on à Nairobi (15).

La voie du progrès: coopération ou auto-développement?

La plupart des études récentes, ainsi qu'il a été mentionné ci-avant, concluent, d'une façon générale, que les projets élaborés en faveur des femmes dans le cadre des politiques de coopération au développement, s'ils ont été couronnés de succès dans certains cas, se soldent cependant le plus souvent par des échecs, plus graves encore, se révèlent parfois contre-productifs renforçant le cloisonnement traditionnel entre hommes et femmes et renforçant la dépendance de celles-ci envers ceux-là. Les causes de cette situation ont été analysées comme suit :

12) Rapport de la Conférence mondiale chargée d'examiner et d'évaluer les résultats de la Décennie des Nations Unies pour la Femme: égalité, développement et paix, op.cit., pp. 18-19.

13) Deuxième Plan à Moyen Terme 1984-1989, op.cit., pp. 281-282.

14) Id., ibid., pp. 281-282.

15) Rapport de la Conférence mondiale chargée d'examiner et d'évaluer les résultats de la Décennie des Nations Unies pour la Femme: égalité, développement et paix, op.cit., p.19.

- les besoins et aspirations des femmes ne sont pas ou pas suffisamment pris en compte aux divers stades des cheminements que doit parcourir tout projet de développement depuis sa conception jusqu'à et y compris son évaluation;
- les projets sont conçus en dehors de toute planification nationale ou régionale; étant ainsi isolés, ils sont dépourvus de liens suffisants en amont et en aval;
- les projets sont souvent de portée trop limitée à la fois quant à leur nature, leur durée, leurs effets;
- les programmes spécifiquement féminins sont artificiels; ils séparent arbitrairement l'économique du social, les rôles féminins des rôles masculins;
- les projets sont élaborés sans connaissance suffisante du milieu socio-familial, des potentialités du marché, de l'état des infrastructures ... (16);
- les conséquences prévisibles des projets quant aux activités des femmes ne font pas l'objet d'évaluations systématiques;
- les organismes de coopération promoteurs des projets, soucieux, dans de nombreux cas, de résultats rapides, entreprennent des actions qui ne donnent pas aux femmes le temps d'adaptation nécessaire leur permettant de bénéficier des opportunités nouvelles.

A l'opposé des initiatives ont été prises par des femmes parfois avec l'appui d'institutions de recherche locales, ou du secteur public, ou de femmes éduquées, ou d'O.N.G., ou d'institutions de coopération nationales ou internationales qui se sont soldées par des résultats intéressants. Elles offrent, dès à présent, un éventail relativement ouvert d'expériences de portée et de nature variées.

Ces diverses expériences montrent que:

- les revenus obtenus par les femmes servent plus que ceux des hommes à l'amélioration des conditions de vie familiale;
- il est très important que les institutions créées soient gérées par les femmes elles-mêmes;
- des formes souples de gestion sont celles qui conviennent le mieux à ce type d'entreprises féminines;

16) "Femmes et développement", Supplément n° 17 à Femmes d'Europe, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, X/297/87-FR.

- le succès n'est pas toujours immédiat et après une période de tâtonnement, de difficulté, des ajustements sont souvent nécessaires;
- les organisations créées dans une première phase pour des buts spécifiques se sont progressivement diversifiées pour englober des activités de développement, de formation, de crédit, d'assistance mutuelle ...

Il apparaît ainsi que les résultats ont été nettement positifs en divers domaines: les femmes sont arrivées à augmenter leurs revenus, elles ont pris conscience de potentialités diverses qui leur étaient accessibles, elles ont accédé à de plus hauts niveaux de formation, soit sur le tas, soit au sein de cycles destinés à cette fin, elles ont créé entre elles des solidarités actives, elles ont sensibilisé et parfois réussi à influencer dans un sens qui leur était favorable, les autorités locales, régionales, voire nationales.

Quelques suggestions pour l'avenir

L'expérience ainsi acquise jusqu'à présent permet d'identifier certains facteurs dont il paraît indispensable de tenir compte si l'on entend atteindre les cibles que les stratégies de développement s'assignent d'une façon générale et en ce qui concerne les femmes en particulier.

Il s'agit de ce que:

- la charge horaire des femmes, en milieu rural, est telle que, dans de nombreux cas, il est indispensable, dans une première phase, de trouver les moyens techniques ou autres, de libérer du temps de travail pour leur permettre, dans une deuxième phase, d'entreprendre des activités rémunératrices ou plus rémunératrices, de participer activement aux éventuelles actions de promotion et de formation entreprises, de concrétiser des initiatives qui sinon demeureraient lettre morte;
- toute activité nouvelle quelle qu'elle soit nécessite une connaissance approfondie du milieu social et entre autres des contraintes, des interdits, des obligations qui pèsent sur les femmes, des croyances, des stéréotypes, des préjugés qui déterminent leur image au sein de la communauté à laquelle elles appartiennent;
- la mise en oeuvre d'un projet exige que soient soigneusement envisagés les liens en amont (approvisionnement, intrants), les possibilités de commercialisation, les conséquences en aval, les éventuels effets d'entraînement;

- l'encadrement et l'accès au crédit sont généralement des conditions de réussite;
- les initiatives des femmes elles-mêmes offrent souvent l'assurance d'une issue favorable; leur efficacité est renforcée par les relais et les appuis qu'elles peuvent trouver dans divers créneaux existants ou à créer;
- ainsi qu'il a été maintes fois évoqué, la participation directe des femmes à tous les stades des projets: conception, instruction, réalisation, évaluation, est un facteur de succès capital;
- la formation en matière de gestion, de commercialisation, de savoir-faire technique si elle est d'une très grande importance, doit être adaptée au temps dont disposent les femmes (voir ci-avant), à l'absence de mobilité qui les caractérise souvent;
- les femmes doivent être associées d'une façon ou d'une autre au processus de modernisation technique afin de pouvoir répercuter cet acquis sur les enfants dont elles assument tout ou partie de l'éducation;
- enfin, les approches trop ponctuelles, fortement sectorialisées ou destinées à un public cible isolé au sein d'une société déterminée ayant fréquemment révélé leurs limites, les actions de développement sont à intégrer dans le cadre de stratégies globales.

Si l'importance de l'enjeu que constitue la prise en compte des rôles féminins dans les stratégies de développement apparaît ainsi aujourd'hui comme largement reconnue, tout au moins dans les sphères directement ou indirectement concernées, néanmoins la traduction de cet impératif dans les actions de développement et de coopération demeure un défi d'ordre politique que trop peu de décideurs encore ont accepté de relever. Il reste donc à oeuvrer pour passer du stade de la prise de conscience à celui des réalisations concrètes.

*SYMPOSIUM " PROMOTION DE LA
FEMME DANS LE TIERS MONDE"
Bruxelles, 27-29. IX. 1988
(Académie Royale des Sciences
d' Outre-Mer)
pp. 23 - 37*

*SYMPOSIUM " PROMOTIE VAN DE
VROUW IN DE DERDE WERELD"
Brussel, 27-29. IX. 1988
(Koninklijke Academie voor Overzeese
Wetenschappen)
pp. 23 - 37*

THE CONTRIBUTION OF DEVELOPMENT CO-OPERATION TO PROGRESS FOR WOMEN IN DEVELOPING COUNTRIES

by

Cecilia ANDERSEN*

1. INTRODUCTION

1.1. The Development Process and Women

The concept of development connotes the idea of the enrichment of the quality of life of both the participants in the process and society as a whole. Development co-operation should contribute to this. Article 10 of the Third ACP-EEC Convention provides a good example of what we should today expect of development co-operation.

"Co-operation shall be aimed at supporting development in the ACP States, a process centred on man himself and rooted in each people's culture. It shall back up the measures and policies adopted by those States to enhance their human resources, increase their own creative capacities and promote their cultural identities. Co-operation shall also encourage participation by the population in the design and execution of development operations. Account shall be taken, in the various fields of co-operation, and at all the various stages of the operations executed, of the cultural dimension and social implications of such operations."⁽¹⁾

The definition provides a frame of reference for a consideration of the contribution which development co-operation can make to progress for women in developing countries. It draws attention to the importance of a respect for the socio-cultural environment of countries and the requirement of a concern for the specific local situation which in turn permits the identification of women's place and role in societies and their right to also benefit

* Centre for Development Studies, Universitaire Faculteiten Sint - Ignatius (UFSIA), Prinsstraat 13, B-2000 Antwerpen (Belgium).

1) Third ACP-EEC Convention between 65 African-Caribbean-Pacific States and 10 European States signed on 8 December 1984.

from development. This is necessary because women constitute the majority of the poor, the socially and economically disadvantaged in most societies. But women's work also forms an indispensable part of economic development efforts which aim at the improvement of standards of living and the removal of poverty. Women's labour is dominant in food production and processing and indispensable for the provision of fuel, water, health care, child rearing and sanitation. Women participate in many societies actively in trade and services. Women contribute significantly to output by traditional industries and form an important component of the work-force of technologically advanced industries.

It is, therefore, time the issue of women and development was given sufficient recognition in development co-operation. It should also be accorded the status of a cross-cutting issue because women are both agents and beneficiaries of development.

1.2. Policy Statements on Women in European Development Co-operation and Data on the Status of the Topic

The 1987 Report on Development Co-operation of the members of the Development Assistance Committee (DAC) of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) contains the statement that: "One way to increase aid efficiency is by being sure the many roles of women as both participants and beneficiaries in the development process are fully taken into account in aid programming and implementation."⁽²⁾ The report also recognizes that: "Step by step aid organizations have been establishing units to lead the effort to retrain our thinking on the question of women in development."⁽³⁾ Chapter IX of the report then provided information on the status of the topic based on responses provided by Member countries to detailed questionnaires concerning the application of the "Guiding Principles to Aid Agencies for Supporting the Role of Women in Development" adopted by the DAC Members in November 1983.

The present article will compare some of the DAC conclusions with those reached by researchers belonging to the Women and Development Working Group of the European Association of Development Research and Training Institutes (EADI). They analysed the issue of women in development (WID) for nine European countries (Belgium, Denmark, France, Federal Republic of Germany, Ireland, The Netherlands, Norway, Sweden, United Kingdom) and

²⁾ Development Co-operation, 1987 Report, OECD; Paris, 1988, p.6.

³⁾ Idem.

the EEC (4). They concerned themselves with three domains: those of official development assistance, non-governmental organizations, and research. Both the policies and procedures in relation to women in development issues as well as their outcomes in developing countries were taken into consideration.

For each of the areas of research a series of basic questions were asked. For official development assistance these centered on:

1. the existence and content of specific policy formulations for women in development and the relationship of these policy formulations with general development concerns;
2. what strategies have been developed for attaining the objectives;
3. what has been the overall success of the women in development activities and their impact on the position of women in the developing countries.

For non-governmental activities the basic questions were:

1. whether and which objectives and targets concerning women in development have been formulated;
2. what strategies have been developed;
3. whether the effect of the women in development activities of non-governmental organizations can be assessed and if so what has been their result.

For the area of research on women and development the approach was to determine:

1. what has been the main thrust in research on women in development and whether shifts in focus have occurred;
2. what facilities have been provided to carry out such research and to what degree has this led to an incorporation of the issue into the mainstream of development research;
3. how and to what extent are policy oriented research results used for dealing with women in development issues in official development assistance.

4) Women in Development Co-operation. Europe's Unfinished Business, EADI Book Series; 6 ISBN 90.666.00.72 1, SISO 354.6 UDC 396.1: 339.96, Executive Secretariat FADI P.O.Box 90153 5000 LE Tilburg, The Netherlands, 1987.

1.4. Potential of the data for European Institutions concerned with development co-operation

In estimating the value of the comparative analysis for future policy options it is useful to consider a series of negative as well as positive points.

The study has a limited geographic coverage. It does not include non-European donor countries nor all European donor countries. The first limitation is due to the regional structure of EADI but has as its consequence that the efforts of countries such as the United States, Canada, in the area of WID are not accounted for. This is regrettable because the limitation of the database affects the range of information which can be used as a basis for the suggestion of possible alternatives of action.

For the WID issue as a whole the exclusion of non-European donor countries and multilateral organizations can have a misleading effect. The volume and scope of resources can be seriously underestimated. The United States, Canada and Australia have, over the years, substantially contributed in all fields to progress in the WID issue. This contribution is reflected in the DAC conclusions as to the actual status of WID in donor efforts and partially explains the more optimistic nature of the DAC assessment as compared to the conclusions of the EADI study.

The reason why the EADI study does not cover the efforts of all European donor countries in the area of WID is mainly due to the fact that in countries such as Switzerland, Austria, Greece, Spain and Portugal any concern for WID is of a very recent date and limited in scope so that information on what is happening is difficult to obtain. The present article will to some extent take account of various initiatives in countries not covered by the study.

The comparative analysis also dealt with the place of women in development assistance without entering into a critical consideration of its objectives and efficacy. This approach has as its consequence that the criticisms which have been expressed by European women on the general content and direction of development assistance are not explicitly considered. While it is difficult to assess the impact of women in the determination and evolution of development assistance the study does provide some insight as to the capacity of women to do so if the proportion of women in decision making bodies is therefore taken as a measuring rod. All the country studies indicate that they do not have the opportunity to play a role which is proportionate to their numerical representation in the population. In ODA, NGO and research activities the important decisions are mainly taken by men.

The very justification of the women-in-development issue is that all development projects inevitably are vehicles for change. The conviction that women in developing countries are not able to benefit on an equal basis with men from development aid and the desire of European women to have a greater say in the mechanism of aid for the ultimate benefit of women in developing countries as well as their own emancipation process, led to the various initiatives described in the country case studies. These initiatives have been mainly conceived and carried out by women and men from the donor countries. It is therefore pertinent to ask if these initiatives have in fact been beneficial to women in developing countries. The question is not an easy one to resolve; a main factor of this is that the WID issue is a very recent one. It came to the fore in the course of the United Nations Decade for Women, which means in the last twelve years. Its evolution has been erratic with a few countries taking the lead in the search for adequate methods and measures. Evaluations of initiatives of European donor countries in development countries have mainly taken the form of desk studies performed in donor countries by women from the industrialized world. An important issue for the future is therefore to find ways for the systematic involvement of women in developing countries. It is essential that this information is complemented with more evaluations of donor activities in the area of WID from the perspective of recipient countries.

This will not be an easy task because it will require for ODA that the governments of the recipient developing country be receptive to the issue since they have the initiative in the introduction of projects. At best the donor countries can make their interest in the women and development issue known and respond to forthcoming initiatives. NGO activities generally originate from NGOs and local groups in LDCs. This means that for NGOs also the capacity of women to participate at the initiating level is a relevant issue. In addition, NGO initiatives have in common with ODA activities that they form part of an on-going learning process. It is only by trial and error that ideas on how to incorporate women in projects can take form. If such ideas then exist they still must be put in practice. This is not easy because an easy project remains unique.

As to research activities the comparative analysis indicates that it is only in a few European donor countries that research on the lives of women in developing countries has been institutionalized. Many of the reports are in national languages so that translation would be needed to make them accessible for a more widespread use. Much of the work, in addition, may be circulating in specialized channels and technically specialized in content. Researchers often do not have the necessary means for adaptation of research results to operational guide-lines which would be useful for future policy initiatives.

The EADI study does not account for the important research activities in non-European countries such as the United States and Canada. This is unfortunate because there is a real problem of access related to an insufficient knowledge of their existence. Finally, the study does not cover the research activities of researchers in developing countries and the attitudes of women in developing countries with respect to the aid activities of donor countries. This again is regrettable because thereby the opinions of LDC women are not accounted for. The case study on WID in EEC development assistance provides a partial remedy since women from African, Caribbean and Pacific (ACP) countries have contributed significantly to the deliberations on WID issues of the Consultative Assembly of the Lomé Convention and these deliberations have in turn affected the work of the European Parliament.

Notwithstanding these limitations the findings, together with those of the DAC analysis, provide a basis for assessing the present status of WID in development co-operation.

2. WOMEN IN OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE

2.1. Policy approaches of various countries and the EEC

Between 1980-83 all countries included in the study, with the exception of France, formulated mandates concerning women in their overall official development assistance (ODA) policies. The Council of Development Ministers of the European Community adopted an extensive resolution in 1982. These statements generally indicate that women should be taken into account in all aspects of ODA policy and that Donor countries and the European Community prefer the integrating of the issue of women in development in the broader perspective of development assistance.

With respect to actual realizations, three approaches can be identified. In the first approach officials are each responsible for the women and development issue within the scope of their work and standards and guide-lines for a detailed specific approach to the issue have either not been worked out or are not considered as necessary. France, Ireland and the United Kingdom can be cited as examples.

A second approach is typified by the formulation of more specific policy options and guide-lines but the infrastructure and manpower for their implementation is very limited. Examples of such an approach are Belgium, the EEC and the Federal Republic of Germany.

In the integrated and directed approach a staff member is centrally responsible for women in development and works in conjunction with other sections for specific topics which fall under geographic or sectoral responsibility but also concern women. This is increasingly taking the form of a collaboration with officers at sectoral levels in the organization covering specific fields of concern. Co-ordination at the central policy level has been followed by co-ordination at the recipient country level and sector strategies have been developed for particular countries. The Netherlands, Norway, Sweden and Denmark tend to use this approach.

2.2. Devolution of responsibility

There is a gradual evolution in the process of devolution of responsibility for women in development issues. The first step is that a WID office serves as a central local point. This should then ideally be followed by the appointment of sector officers and country officers. This in turn permits national analysis and consultations at local project levels. It is obvious that especially the latter two developments are crucial for obtaining direct information on women in target groups.

The Netherlands, Norway, Sweden and Denmark are gradually implementing the various devolution steps. Netherlands and Sweden have, for example, reached the stage that female officers are appointed for the women-development issue in specific target countries.

The speed and efficacy of the actual process of devolution is very much influenced by: the degree of high level interest in the women in development issue as well as the existence of a legal obligation to report on progress; the existence of a central focal point in the administration responsible for the overall co-ordination of the women in development issue and which has the necessary personnel and infrastructure at its disposal.

2.3. Projects and programmes

It is now recognized that an emphasis on projects specifically and exclusively intended for women does not represent the ideal solution. The Nordic countries and the Netherlands now have programmes with a women's component in the majority of sectors in which they have programmes. The programmes with a women's component mainly occur in the sectors of health care and education, but more emphasis is also being given to women in projects concerning agriculture, credit schemes for marketing and water supply. The few programmes still exclusively devoted to women mainly cover the usual

sectors seen as women's terrain although there also are projects in the area of women's organizations, credit schemes and marketing, which focus on women's role as participants in a wider society.

The existence of a special category of women's projects seems to be a valuable supplement in an effective integrated approach. Although the category of special women's projects tends to be very small in financial terms it will mainly centre on activities which do not come under other categories, such as women's organizations, women's networking, and non-traditional forms of education. This suggests that having a separate fund for women's projects, in addition to including women in more general projects, makes it possible to fund activities which could otherwise not be undertaken.

For "general" programmes in which women are not designated as a target group at the planning level there is the difficulty of seeing whether the integration of women has actually occurred. This because of a lack of detailed data on the status of women before, during and after the realization of such programmes.

This issue needs to be addressed at the preparatory as well as evaluation stages of programmes. A preliminary analysis by Canada of the actual status of WID as a cross-cutting issue in evaluations has shown that only a few Member countries have been able to include specific questions related to women as both agents and beneficiaries of development in their evaluation studies. The factors for a failure to account for women's roles were considered to be: "the lack of specific attention to target populations, the gap that exists between development policy and practice, the absence of women in the gender composition of the evaluation teams, the selection of sectors to be evaluated, or the lack of the baseline information." ⁽⁵⁾

It is also necessary that more insight is obtained in the actual distribution of programme funds in order to determine to what degree they are intended for activities from which women can benefit. The DAC Expert Group on WID has therefore collaborated with the DAC Working Party on Statistical Problems in order to find ways whereby gender activities can be measured so that it becomes possible to determine the contributions of various sectoral programmes to WID. It is expected that appropriate modifications to the DAC reporting directives will be approved and that they will lead to more insight into the distribution of programmes funds to integrated project activities.

⁵⁾ Development Co-operation, 1987 Report, p.165.

2.3. Quantitative targets

The setting of quantitative targets is only useful if there is a sound basis for it. In situations where a thorough analysis of women's activities in a particular situation has been made it can be useful to deduce criteria for quantitative measurement of progress from a well defined starting point and with clear criteria or action. Use of simple criteria - such as 50% to women regardless of circumstances - may be irrelevant to women's actual interests, or be unattainable and therefore harmful.

2.4. Strategies for incorporating "women in development" (WID) in ODA structures

A number of steps can be identified for the effective integration of the women in development issue in official development assistance activities.

Strategies for the Institutionalization of WID in ODA Structures

Shared responsibility	: The WID issue is recognized as a cross-cutting issue affecting donor activities.
WID staff	: Centrally located staff for WID issue is working in conjunction with other sectors of the administration.
Staff training	: Regular training and information sessions on WID for ODA personnel.
Specification in project cycle	: Institutionalization of WID throughout the appraisal, implementation and evaluation stages of donor programmes.
Advisory board	: Existence of external advisory group which can provide the necessary stimulation for the maintenance of a momentum.
Outside networking	: Systematic contacts between ODA, NGO and research entities concerned with WID for the exchange of information and the optimal use of scarce resources.

The countries with the integrated/directed approach have combined the viewpoint of a shared responsibility of each staff member with step by step directed efforts to actually reach such a goal. A WID "Office", with staff members devoted exclusively to the subject, co-ordinates and advises other sections and bureaus on WID issues and often has its own budget to initiate new activities. The ODA staff is trained in WID issues and WID specifications are included in the provisions of the project cycle. The WID officers are supported in this work by advisory boards and there is a degree of outside networking. The latter two steps permit an exchange of information with sources outside the administration, particularly non-governmental organizations and research institutes so that new insights can be of operational use.

3. NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

3.1. Status of the WID issue in NGO activities

The inclusion of a concern for WID in NGO activities depends, as is the case for ODA, on the capacity of advocates of the issue to obtain high level support for the topic in the ODA administration. It then becomes possible to have WID recognized as a topic of concern within the various activities of the organization and institutionalization can take place on lines which are similar to those applicable to ODA administrations.

A determination of the allocation of funds to WID by NGOs is currently very difficult due to a serious problem of statistical exactitude as to what constitute "women's projects". This problem exists for both ODA and NGO activities.

One can formulate more exactly the following definitions: projects which do not fall into the OECD/DAC promotion of women category ⁽⁶⁾, projects from which it is presumed that women will benefit, projects with a component for women in them, and projects explicitly directed towards women. Currently it is very difficult to make these distinctions from the descriptions given by the various organizations, due to the lack of adequate statistical data.

Available information tends to indicate that NGOs on the whole fund activities which focus specifically on improving women's capacity to function in their social environment but such activities are comparatively limited in scope and impact.

⁶⁾ The OECD/DAC Expert Group on Women in Development has provided the following definition for women-oriented assistance: "Women-oriented Official Development Assistance is partly or entirely devoted to improving the living and working conditions of women. It also supports increased active participation and involvement of women in development by maximizing their potential to utilize and benefit from the resources of their societies".

3.2. Structural approach to WID

Informal groups of women, active in NGO activities are playing an important role in obtaining that the WID issue is gradually gaining ground. In several countries such groups of women have taken the lead in elucidating various aspects of WID for NGO staff and incorporating knowledge of the WID issue in the educational activities and the projects carried out by the NGOs. The importance of the functioning of such groups can be related to the fact that women tend to only form 25-35% of those in staff functions and 0-10% of board members and directors.

3.3. Impact on Women in Development Countries

An analysis of the results of evaluations carried out with respect to WID activities indicate that NGO staff think that they are more receptive to WID issues than they in fact are indicated by staffing and allocation of funds. Nor can it be presumed that the mere fact that the NGOs have grass roots contacts means that all initiatives intended for women have positive effects. There is at the present a serious lack in feasibility studies on women's existing situation prior to initiating projects and on the spot evaluations. This means that the question of the impact of NGO activities and specifically their initiatives for women on the lives of women in the Third World cannot be adequately assessed.

4. RESEARCH ACTIVITIES ON WID

4.1. The existence and scope of research activities

Most of the European countries generally do not have institutionalized teaching programmes in WID issues. The most one finds are occasional lectures by interested professors working on specific topics. The United Kingdom is a surprising exception in that a few universities have an institutionalized programme concerning WID and many more offer courses on women in development at the graduate level.

The Netherlands, Norway, Sweden and Denmark have a strong research component. There are institutionalized teaching and research programmes at a number of universities in each country. The research is usually fairly heavily policy oriented and covers themes as the effects of agricultural modernization on various categories of women, the effects of activities in the sectors of health, education and housing on women, the place of women in the formal and

informal sectors of industrial activity, methodological research on the gathering of reliable statistical data.

In addition to institutionalized university research, individual researchers and NGOs are focussing on a variety of topics and opening up new areas of concern. This is usually done either on a contractual basis of limited duration or with little financial means.

Insufficient contacts between researchers on WID, due to financial considerations, hinder progress in research on WID because the cross-fertilization of information and ideas cannot sufficiently take place while there may be needless duplication.

Funding for institutionalized research has mainly been sporadic. Only in the countries with an integrated/directed approach to WID issues in ODA has funding for research come from both ODA and Universities. There, policy oriented research has been particularly stimulated by ODA funding and this funding remains important in maintaining institutional support for WID issues within the universities. University funding has in these countries been given to individual researchers via regular channels.

4.2. Structural approach to WID research

There has been little support for institutionalizing WID in the mainstream areas of research. In most cases individual researchers and small groups of researchers tend to work on their own and experience difficulties in transmitting their findings to more traditional mainstream research activities. However, the topic of research on WID is comparatively new and research results have only begun to be available in the 80's.

Many researchers are employed on a temporary basis for the execution of a particular research project. Their subsequent departure in fact means that the stock of knowledge possessed by the researcher and which is supplemental to the finished written report is lost to the institution. The temporary status of the researchers also affects their capacity to work for the institutionalization of the WID issues in research institutes. This in turn has consequences for their individual career perspectives.

4.3. Utilization of policy-oriented research results

In the countries with the integrated/directed approach to WID in ODA research results specifying the existing socio-economic situation of women have provided a much clearer background for formulation projects in which women's activities can be taken into account. In addition, impact studies have shown how projects have fallen short of incorporating women's activities successfully.

These research results are not sufficiently utilized. A major reason for this is that policy makers do not know of the existence of this research. WID officers usually form the main means for the communicating of policy-oriented research results and must do so within the context of broader responsibilities and limited means.

4.4. Participation of Women in Developing Countries

Several attempts are being made to incorporate women researchers from lesser developed countries into research programmes in the donor countries, but this has required a great deal of effort and determination on the part of university staff. However, the benefits of such links for the contents of research activities in European donor countries are such that attention should be paid to means of furthering contacts with third world women researchers.

5. OVERALL CONCLUSIONS AND POLICY OPTIONS

The effective integration of the women in development issue in official development co-operation is a gradual process characterized by progressive stages: adoption and regular review of a basic policy option; the creation of a special focal point in the administration; staff training; specification in the project cycle; specific sectoral and country policies; creation and utilization of an advisory Board; regular contacts with sources outside the administration for the inflow and exchange of useful information.

Experience has shown that high level political and administrative support is vital in obtaining progress in the women in development issue. This has implications for policy makers and politicians dealing with development aid. The limited degree in which women participate on decision-making levels makes it imperative that men in positions of responsibility in official and NGO agencies reconsider their responsibilities in the area of WID and make up for past neglect and indifference.

The integrated directed approach to WID in ODA and NGO activities is to be preferred. This means that WID responsibility should be in a separate unit as well as form part of the structure of the regular organizational network. It also means that there must be sufficient attention for the training of personnel in the area of WID, updated documentation on WID and the utilization of gender specific data in project preparations. In view of the proven importance of WID desks as focal points for the co-ordinating of such activities, the personnel of the WID desks should be increased. This would lead to greater institutional efficiency in the area of women in development.

The existence on national levels of a consultative group where WID in ODA, NGO and research activities can be monitored provides a useful supporting mechanism for those charged with responsibility in the area of WID. It can also serve as a means for the building of contacts on a national level between the three distinct poles of activity.

It is very important that there now exists a OECD/DAC Expert Group on WID. This group provides a channel for the regular monitoring of WID at an inter-governmental administrative level and for the preparation of an occasional consideration of the topic at a Ministerial level. However, the channel does not provide for the needed inter-country linkages between respectively NGOs and researchers. The activities of networks such as ICDA, EADI and RCIVS (the Regional Conference on International Voluntary Service) can serve as a basis for initiatives in this respect.

The lack of systematic knowledge of what is happening in various countries in the area of WID could be diminished by a systematic listing of the various national initiatives of concern to WID in collaboration with the above mentioned national consultative groups. This would have the dual purpose of stimulating the creation of such groups as well as leading to the existence of a register which can be easily updated over time. This would contribute to efficiency and depth in WID efforts, important elements in view of the limited amount of financing available for WID.

It has been found that the support of official development administrations can be of substantial importance in obtaining progress in NGO concern for women in development. Financial support for networking between European NGOs in conjunction with networking with and among local partners represents an important means for stimulating the exchange of information, the cross-fertilization of ideas, and co-operation in programmes and projects.

The future of the women in development issue also depends a great deal on knowledge of gender aspects in development. Therefore, research on the effects of development processes on women and the formation of qualified researchers forms an essential element of a balanced donor strategy. This requires adequate funding for regular and institutionalized research activities.

Access of women in developing countries to ODA scholarships and training programmes should be expanded in both traditional and non-traditional areas. This can increase the availability of women in developing countries to participate at staff levels at the receiving end in aid activities. Developing countries should be encouraged to introduce more projects of benefit to women.

The use of the scarce resources which donor countries allocate to development aid should be as efficient as possible. Women in developing countries form part of the human potential and productive capacity of the developing countries. They should be enabled to function as creative and productive agents of change. European development assistance can contribute to such an evolution. This can take place with full respect for the cultural identity of developing countries and the options of the women of these countries. What is needed on the donor's side is that the issue of women-in-development receives sufficient managerial priority and adequate financial and managerial resources so that it becomes possible to pay careful attention to women related issues. Such an approach will augment the efficacy of development co-operation.

Séances du 27 septembre 1988

Zittingen van 27 september 1988

Sessions of 27 September 1988

*SYMPOSIUM " PROMOTION DE LA
FEMME DANS LE TIERS MONDE"
Bruxelles, 27-29. IX. 1988
(Académie Royale des Sciences
d' Outre-Mer)
pp. 41 - 46*

*SYMPOSIUM " PROMOTIE VAN DE
VROUW IN DE DERDE WERELD"
Brussel, 27-29. IX. 1988
(Koninklijke Academie voor Overzeese
Wetenschappen)
pp. 41 - 46*

LA FEMME DANS LA COOPERATION OFFICIELLE AU
DEVELOPPEMENT: LE POINT DE VUE D'UNE ADMINISTRATION DE
COOPERATION

par

Sonja GERLO *

Je suis heureuse et fière de pouvoir prendre la parole ce jour à l'occasion du symposium "promotion de la femme dans le tiers monde: contribution de la coopération belge au développement" et ce pour deux raisons: d'abord, parce que je suis une femme occupant un poste à responsabilité au sein de l'Administration de la Coopération au Développement, ensuite et surtout parce que c'est la Direction générale dont je suis chargée et, plus spécialement la Direction d'Administration des stratégies, qui a pris l'initiative de ce symposium et qui s'est chargée de toute son organisation pratique. Je tiens également à rendre hommage et à remercier les professeurs Paule Boelens et Cécilia Andersen, qui, de façon bénévole, se chargent des aspects scientifiques de ce symposium.

Avant 1975, Année internationale de la Femme, la participation des femmes au développement était souvent perçue comme un problème de protection sociale et on considérait que les femmes ne contribuaient pas au processus de développement de leur pays. On y voyait un coût à prendre en charge par la société plutôt qu'un apport. Les projets et les programmes relatifs aux femmes et au développement n'ont donc reçu qu'une attention très limitée puisqu'on considérait qu'il fallait attendre, pour les mettre en oeuvre, que le développement se réalisât.

La complexité et le caractère multidisciplinaire des rapports entre le développement et la promotion de la femme étaient peu et mal connus, ce qui a contribué à rendre difficile la formulation de politiques, de programmes et de projets.

* Directeur Général a.i. à l'Administration Générale de la Coopération au Développement (A.G.C.D.), Place du Champ de Mars 5 Bte 57 - 1050 Bruxelles (Belgique).

On pensait assez fréquemment, avant la Décennie, que la croissance économique profiterait automatiquement aux femmes, mais l'analyse des résultats laisse penser que cette croyance péchait par simplisme.

Au cours de la décennie des Nations Unies pour la femme, 1975-1985, des progrès ont été faits dans les domaines de la législation, de l'enseignement, de la main-d'oeuvre, de la santé, de la planification familiale et de la participation des femmes à la vie politique.

Mais les résultats ne sont pas brillants si l'on s'exprime en termes d'amélioration de la situation des femmes pauvres. La grande majorité d'entre elles supporte toujours une double tâche, elles n'ont souvent aucun accès à la terre, au crédit, à la formation et aux innovations technologiques. Les femmes accusent toujours un grand retard dans l'accès à l'enseignement, à l'emploi, aux soins de santé et ne participent guère aux prises de décisions.

C'est aussi grâce à la Décennie que de nombreux spécialistes du développement ont de plus en plus pris conscience du fait que les femmes fournissent une contribution active et essentielle au développement de leur société.

Il ne s'agit donc plus de les considérer uniquement comme bénéficiaires mais avant tout comme acteurs du processus de développement tant économique que social.

Actuellement, les femmes du tiers monde peuvent mieux comprendre et mieux formuler leurs besoins et leurs aspirations. Elles se sont rendu compte que la participation au développement n'était pas leur objectif ultime si cela se traduisait par une charge de travail supplémentaire, sans que les avantages retirés n'augmentent en proportion.

Les femmes sont, dans une large mesure, exclues des processus d'adoption des politiques et de la prise de décision et ont grand mal à faire inclure leurs priorités et leurs intérêts dans les options relatives au progrès et au développement, celles-ci étant, pour la plupart, choisies par les hommes.

Elles s'inquiètent au sujet d'un développement sur les finalités duquel elles n'ont pas été consultées. Elles demandent à pouvoir participer à la définition des priorités afin que le développement serve mieux leurs intérêts.

Les femmes ont aussi bien compris que l'amélioration de leur situation ne pourra intervenir isolément. **Il faut une approche globale du développement** et prévoir des changements de structure dans le contexte économique, politique, social et culturel, car les obstacles à la promotion de la femme proviennent d'une combinaison de ces facteurs.

La participation véritable des femmes au développement nécessite des stratégies et des mesures multidimensionnelles concertées conçues en fonction des individus.

Depuis 1975, Année internationale de la femme, la politique de développement de plusieurs pays a prêté une attention accrue au thème "femme et développement".

Cela s'est surtout traduit par des actions ponctuelles, spécialement axées sur les femmes et ce dans des domaines traditionnellement féminins.

Mais il faut regretter que trop souvent les actions engagées en faveur des femmes aient revêtu un caractère partiel et fragmentaire, s'attachant à certains aspects spécifiques de la condition féminine, mais sans les intégrer dans une vision d'ensemble de la société, de son organisation et de ses modes de fonctionnement (discours inaugural du Colloque International de l'UNESCO à Paris 1987 prononcé par M. John C.Kaboré, Directeur du Bureau d'études de l'UNESCO).

La première initiative belge dans le domaine de la promotion de la femme remonte à 1978. C'est notamment sous mon impulsion que l'AGCD a organisé les "Journées d'information sur la promotion de la femme en milieu rural d'Afrique".

Suite à cette initiative, le sujet "femmes et développement" a été intégré au secteur social, au sein de la Direction générale des politiques et de l'évaluation - Direction d'administration de la planification géographique et sectorielle.

En 1980, le Ministre de la Coopération au Développement a créé, au sein de son Cabinet, un groupe ad hoc pour faire des propositions concrètes visant à obtenir une approche structurée du sujet dans la coopération belge.

Le rapport du groupe ad hoc, présenté en juin 1981, contient des propositions concrètes tant pour la coopération bilatérale que multilatérale et pour le secteur non gouvernemental. Ces propositions se greffaient de façon réaliste sur le fonctionnement de l'AGCD et tenaient compte du droit d'initiative des pays en voie de développement. Le Ministre a souscrit à un grand nombre de ces propositions et a créé à l'AGCD une cellule "promotion de la femme".

Une évaluation du travail effectué par cette cellule au cours de la période 1981-1988 et l'information sur ce qui a été réalisé au cours de cette même période dans d'autres pays, permet de conclure que le fonctionnement de cette cellule a été freiné par:

- le manque de contacts structurés avec les cabinets des responsables successifs de la coopération au développement;
- le manque de structure pluraliste, indépendante de l'AGCD soutenant la cause de la femme dans la coopération belge;

- le statut précaire du personnel affecté successivement à cette cellule;
- l'absence de définition des compétences de la cellule;
- le manque de capacité d'initiative au sein de l'administration dû au caractère précaire du statut des titulaires;
- le manque de participation à l'élaboration et l'exécution des programmes et projets ;
- l'absence d'appui logistique suffisant - documentation et réseau d'information.

En conclusion, il faut déduire de l'expérience en Belgique et à l'étranger:

- que le soutien politique et administratif à haut niveau est vital pour le progrès du thème ,
- qu' étant donné le faible degré de participation des femmes au niveau de la décision, il faut que les hommes, responsables des politiques de la coopération au développement, dans les instances gouvernementales et non gouvernementales, reconsidèrent leurs responsabilités dans le domaine "femmes et développement" et fassent le point du manque d'intérêt manifesté dans le passé.

D'une étude comparative de l'intégration du thème "femme et développement" dans la coopération officielle au développement dans neuf pays européens ainsi qu'au niveau de la CEE, réalisée par l'European Association of Development, Research and Training Institutes (EADI), il ressort que l'intégration du thème dans la coopération officielle est un processus graduel caractérisé par des phases successives:

- adoption et mise à jour régulière d'une option politique de base;
- création d'une cellule spéciale dans l'administration;
- formation du staff aux problèmes des femmes du tiers monde;
- intégration du thème dans le cycle projet intégré;
- élaboration de politiques spécifiques par secteur et par région géographique;
- création et utilisation d'une instance consultative;
- contacts réguliers avec les sources extérieures et échange d'informations utiles;

Il faut avouer qu'en Belgique, on en est encore au stade initial.

Sur le plan international et dans un nombre croissant de pays membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, il y a une prise de conscience très nette de ce que le sujet "femme et développement" **est une question recoupant plusieurs domaines qui nécessitent une approche intégrée.**

Ceci signifie que le thème "femme et développement" doit être une préoccupation constante de tout le personnel des instances concernées par la coopération et qu'il faut en tenir compte dans tout projet de développement et ce à tous les stades de son évolution: identification, appréciation en cours d'exécution, évaluation post fact.

L'expérience a enseigné que les projets exclusivement axés sur les femmes avaient parfois pour effet de les marginaliser encore davantage. C'est pourquoi il faut :

- préférer l'intégration de l'aspect femmes et développement à tous les projets de coopération.
- prévoir un volet spécifique femmes dans les projets qui se situent dans les domaines où les femmes jouent traditionnellement un rôle important tels l'agriculture et les soins de santé.
- prévoir dans nos projets des activités génératrices de revenus pour les femmes. Dans de nombreux pays en voie de développement existe le phénomène des budgets séparés dans les ménages. Augmenter le revenu de l'homme ne signifie pas, nécessairement, que les revenus du ménage augmentent. Généralement c'est le revenu de la femme qui sert à l'acquisition des vivres, des vêtements, aux soins de santé, à l'éducation des enfants. Le revenu de l'homme est réservé aux dépenses que nous qualifierons de "public relations".
- que le but essentiel des projets spécifiquement axés sur les femmes soit d'augmenter la capacité des femmes d'orienter et de participer effectivement au processus de développement.

De nombreux projets de la coopération belge se situent dans des domaines où la femme joue un rôle primordial. Il serait utile et instructif de procéder à l'évaluation, sous l'angle des effets du projet sur la situation des femmes de quelques grands projets belges en cours. Il arrive en effet trop souvent que les projets de coopération aggravent la situation des femmes plutôt que de l'améliorer.

L'approche intégrée demande aussi que les pays en voie de développement soient stimulés à tenir systématiquement compte de l'aspect femmes et développement dans tous les projets de coopération. Il faut cependant tenir compte du droit d'initiative de ces pays aussi dans le domaine qui nous préoccupe. Il faut de façon active soutenir les efforts des femmes du tiers monde pour que leur gouvernement attache l'importance voulue à ce thème.

Des ressources suffisantes doivent être dégagées pour les activités visant à améliorer la situation des femmes dans l'agriculture et l'industrie, dans les secteurs structurés et non structurés ainsi que dans les domaines de la santé, de la planification familiale, de l'éducation, de la formation et de l'utilisation et de la conservation des ressources naturelles.

La gravité de la situation économique et sociale dans un grand nombre de pays en voie de développement, la détérioration des termes de l'échange, l'instabilité monétaire et les programmes d'ajustement structurel mis au point pour faire face à ces difficultés sont en général d'un coût social élevé, lourd de conséquences pour les femmes. En période de récession, les femmes doivent faire face aux demandes croissantes de la famille pour des services jusqu'alors fournis entièrement ou partiellement par l'Etat, au moment même où elles doivent accroître leurs activités génératrices de revenus pour compléter le revenu du ménage. Il faudrait évaluer l'incidence qu'ont et peuvent avoir sur les femmes les processus macro-économiques internationaux et nationaux et il conviendrait d'y apporter les modifications nécessaires pour faire en sorte que les femmes et partant toute la famille, n'en subissent les contrecoups.

S'il est évident que le rôle des femmes dans le tiers monde justifie qu'il soit spécialement tenu compte de leurs besoins dans le cadre de la coopération au développement, il faut également constater qu'au niveau international on reconnaît que la contribution de la femme en tant que participant activement au processus de développement ne peut être sous-estimée et que cette contribution peut servir de base à une amélioration qualitative et quantitative du niveau de vie dans le tiers monde.

Comme l'un des principaux défis auxquels les planifications du développement sont confrontées consiste à utiliser plus efficacement des ressources rares, les pays donateurs se sont efforcés de trouver un moyen de faire participer plus pleinement les femmes au processus de développement. Un programme de planification du développement doit se référer à une dimension femmes si on veut éviter un gaspillage de ressources humaines essentielles et augmenter ses chances de réussite. Les efforts de développement qui ne bénéficient pas à l'ensemble de la population risquent d'échouer. Devant l'intérêt croissant porté au rôle respectif des femmes et des hommes dans le développement, de nombreux pays membres du Comité d'Aide au Développement ainsi que la plupart des institutions des Nations Unies ont développé des plans d'action et des programmes en faveur des femmes.

LA BELGIQUE SE DOIT D'EN FAIRE AUTANT.

*SYMPOSIUM " PROMOTION DE LA
FEMME DANS LE TIERS MONDE"
Bruxelles, 27-29. IX. 1988
(Académie Royale des Sciences
d' Outre-Mer)
pp. 47 - 54*

*SYMPOSIUM " PROMOTIE VAN DE
VROUW IN DE DERDE WERELD"
Brussel, 27-29. IX. 1988
(Koninklijke Academie voor Overzeese
Wetenschappen)
pp. 47 - 54*

LA FEMME DANS LA COOPERATION OFFICIELLE AU
DEVELOPPEMENT: LE POINT DE VUE DES PAYS BENEFICIAIRES
DE L'AIDE

par

Gaudence HABIMANA - NYIRASAFARI *

Au nom de toutes les femmes rwandaises que ma délégation représente et en mon nom propre, je voudrais tout d'abord vous transmettre le salut amical ainsi que mes remerciements pour l'accueil très chaleureux qui nous a été réservé dès notre arrivée.

C'est au nom de toutes les femmes des pays en voie de développement que je tiens aussi à exprimer ma profonde gratitude aux organisateurs de ce symposium qui nous permettra d'approfondir les réflexions sur la promotion de la femme dans le Tiers Monde. Je vous suis également particulièrement très reconnaissante de m'avoir invitée à prendre la parole pour introduire les débats au sujet du thème "la femme et le développement dans la coopération officielle au développement".

En effet, ce symposium nous offre une occasion propice d'évaluer une fois de plus les bienfaits mais aussi les lacunes de la coopération au développement en faveur des femmes, tant du côté des donateurs que des bénéficiaires de cette coopération. Nous notons cependant en passant que, dans une véritable coopération au développement, chaque partenaire est à la fois donateur et bénéficiaire. Une telle coopération est solidaire et complémentaire.

Nous sommes tous convaincus que la coopération au développement constitue un facteur déterminant dans la concrétisation de la solidarité humaine, de la consolidation de l'entente entre les peuples, de la garantie et du maintien de la paix entre les nations. Une coopération dynamique et durable permet aux pays d'asseoir solidement les conditions de leur développement en appuyant leurs propres efforts sur ceux de l'extérieur.

* Directrice de l'Office National de la Population et membre du Comité Central du Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement, Kigali (Rwanda).

Et pour y arriver, la convergence des vues est une garantie de succès pour cette coopération qui résulte, comme signalé, d'une nécessité impérieuse de consolider, au sein de la communauté internationale et au profit de tous les peuples, la prospérité dans la paix, dans la sécurité, dans la liberté et l'égalité.

La coopération au développement, qui a connu beaucoup de progrès dès que les contacts entre les peuples se sont intensifiés, grâce au développement technologique, a dû se modeler à l'évolution socio-économique des sociétés concernées. C'est ainsi qu'une coopération au développement axée sur la cible "femmes" date seulement de quelques décennies grâce à la prise de conscience progressive du rôle des femmes dans le développement national et de leur concours à la paix et au progrès de la communauté internationale.

Cette prise de conscience résulte notamment d'une meilleure connaissance de la complexité du rôle de la femme dans les diverses parties du monde et partant, de la nécessité de promouvoir ce rôle pour un développement plus efficient des sociétés.

Dans le cadre de la coopération au développement, les femmes bénéficient des actions et des programmes réalisés à travers des projets et des services négociés entre des pays amis, des organismes internationaux, des organisations non gouvernementales, des organisations féminines entre elles. Le champ d'action de ces projets et programmes qui font profiter les femmes, concerne surtout l'alimentation en eau potable, le reboisement, l'installation des usines de transformation et de conservation des aliments, la vulgarisation agricole, l'appui aux groupements socio-coopératifs, l'instauration des services de santé, des infrastructures scolaires, des bourses d'études, etc.

Notons que, jusqu'ici, la plupart de ces projets et de ces programmes s'adressent généralement à toute la population et la femme n'en profite qu'indirectement et souvent de manière insuffisante. On a même enregistré des projets qui ont conduit plutôt à la dégradation des conditions des femmes. Ainsi, certains projets agricoles et d'élevage, en apportant de nouvelles techniques et de nouvelles espèces, ont soit alourdi la tâche de la femme en transférant des activités traditionnellement effectuées par l'homme à la femme, soit favorisé l'accumulation de capital par l'homme aux dépens de la femme.

Cela est évidemment conjugué à la monétarisation progressive de l'économie dans les pays en développement.

D'autres exemples de projets négatifs ont été rapportés, comme le développement des multinationales en Afrique de l'Ouest, qui ont eu pour effet de concurrencer et d'éliminer le petit commerce de nombreuses femmes, surtout dans l'agro-alimentaire.

D'autres projets ont promu des programmes uniquement dirigés par les hommes en ignorant que ce sont les femmes qui sont les plus impliquées dans la réalisation des activités en rapport avec ces programmes. Ce qui a conduit à leur échec et à la stagnation, ou même à la baisse de la production.

C'est ce qui a mené actuellement les bénéficiaires et les donateurs à revoir les programmes afin qu'ils servent mieux les intérêts de la société, tout en profitant comme il le faut à la femme.

Divers domaines de développement sont couverts inégalement par la coopération en faveur des femmes.

1. Domaine économique

La contribution de la coopération dans ce domaine consiste à aider les femmes à trouver des moyens susceptibles d'augmenter le revenu, soit dans le secteur agricole, artisanal, du crédit, à travers l'appui aux associations coopératives, ou la formation en techniques de marché.

Dans le domaine agricole, pour des projets qui avaient pu identifier la femme comme cible dans ce secteur (parce que ce ne fut pas toujours le cas), on note les programmes de vulgarisation agricole par l'apprentissage de nouvelles techniques culturales, de semences à haut rendement, l'octroi de crédits agricoles aux femmes.

Les lacunes souvent citées dans ce secteur à l'égard de la coopération, sont la non-association des bénéficiaires à l'élaboration du projet (ce qui a été à la base du rejet ou du désintéressement de certaines techniques).

La vulgarisation agricole a fréquemment été confiée à des agents masculins (souvent sans formation en communication sociale), là où peut-être les femmes (envers d'autres femmes) auraient été plus efficaces. A ce sujet, il a été souvent rétorqué qu'il n'y avait pas de vulgarisatrices disponibles... alors qu'il suffisait de les identifier et de les initier.

En matière de crédits, ceux-ci ont souvent été distribués aux femmes sans formation préalable quant à leur gestion ou sans avoir pris suffisamment connaissance de leur statut, car, pour certaines, ces crédits ont servi à leur mari.

Dans les domaines de l'artisanat, du commerce et des associations coopératives, des techniques appropriées, l'assistance de la coopération reste minime par rapport aux besoins.

Cela pourrait en partie s'expliquer par la faible organisation de ces secteurs dans les pays en voie de développement et du manque de ressources humaines de qualification diversifiée pour répondre efficacement aux spécificités régionales dans certains de ces domaines.

Ici aussi, l'élaboration des programmes conjointement avec les bénéficiaires garantit la meilleure réussite de la coopération.

2. Domaine de l'éducation et de la formation

La coopération dans ce domaine vise l'amélioration du niveau d'instruction des femmes soit par la construction d'écoles et la disponibilité de formateurs, l'offre de bourses et de stages, des voyages d'étude ou par l'organisation de conférences internationales. Aussi cette coopération intervient dans la formation non formelle, spécialement dans l'alphabétisation fonctionnelle.

C'est ce secteur et celui de la santé qui ont connu depuis plus longtemps une assistance de la coopération au développement en faveur des femmes.

L'on sait que la toute première "élite" féminine a été formée grâce à cette coopération.

Ce qui est regrettable, c'est qu'avec le développement progressif des systèmes nationaux hérités de la colonisation, les femmes n'ont pas continué à jouir massivement des faveurs de la coopération dans ce secteur. Les besoins sont surtout ressentis dans des domaines de formation technique ou de filières traditionnellement réservés aux hommes, dans des systèmes de non-mixité au secondaire qui prévalent dans la plupart des pays moins avancés. Il s'agit d'orienter prioritairement la coopération, dans ce domaine, dans l'implantation des infrastructures pour filles si on ne peut pas aider à généraliser la mixité.

Nous nous félicitons de ce que certains donateurs aient déjà remarqué cette lacune et se proposent d'accueillir des candidats prioritairement féminins dans les filières qu'elles fréquentent peu jusqu'ici (USAID, Allemagne...). Cependant, les offres jusqu'ici présentées ne concernent que le niveau supérieur alors que le principal goulot d'étranglement se situe au secondaire.

3. Domaine socio-sanitaire

Les intervenants dans le secteur de la santé se remarquent dans l'implantation des infrastructures socio-sanitaires, dans la disponibilité des coopérants techniques ou des volontaires en la matière, dans la fourniture des médicaments essentiels à des prix abordables, dans l'éducation sanitaire et nutritionnelle. Ceci profite directement ou indirectement aux femmes selon qu'il s'agit de services destinés spécifiquement aux femmes ou à toute la population.

Dans ce domaine de la santé, il faut spécialement louer les effets de la coopération en faveur des femmes réalisée à travers les programmes de santé materno-infantile et de planification familiale. Les services d'éducation sanitaire et nutritionnelle qui attirent un bon pourcentage de femmes dans la plupart des pays en voie de développement ont contribué fortement à la baisse surtout des taux de mortalité infantile par rapport au passé. Même si ces taux restent très élevés par rapport à ceux des pays industrialisés et aux normes souhaitables et réalisables, avec l'appui soutenu de la coopération, l'espoir est fondé qu'ils vont continuer à diminuer progressivement, surtout si les programmes de planification familiale initiés bénéficient de l'assistance nécessaire. En effet, ces programmes, assez récents dans la majorité des pays techniquement peu avancés, se heurtent encore à d'énormes obstacles liés au niveau social, culturel et économique de ces pays. Il s'agit plus particulièrement, en ce qui concerne les femmes, de leur faible niveau d'instruction, de l'inaccessibilité matérielle des services...

Enfin, dans ce domaine de la coopération, on n'omettrait pas de souligner l'importance des évaluations et études faites, grâce à l'assistance de la coopération, sur les conditions des femmes. Il en est de même de l'organisation de rencontres régionales ou de forums internationaux débattant de questions féminines. Tout cela a contribué grandement à la prise de conscience du rôle de la femme et, partant, à la recherche de meilleurs voies et moyens pour sa promotion. C'est notamment dans ce cadre que des structures destinées à coordonner les activités menées en faveur de la femme ont été promues et créées. L'importance de ces structures dans la mobilisation des femmes pour une meilleure participation au développement n'est plus douteuse. Elles méritent tous les appuis possibles.

En effet, même si nous nous sommes félicitées de la prise de conscience et d'un début de la mise en oeuvre d'actions en faveur des femmes tant sur le plan national qu'international, force est de constater que nos gouvernements, devant s'atteler à trouver des solutions aux multiples besoins, même de première nécessité, tendent à reléguer au second rang les questions féminines lorsqu'il s'agit de répartir les maigres ressources entre les divers secteurs de dévelop-

pement. Ils avancent pour cela que les actions de développement ainsi promues concernent toute la population (sans distinction de sexe).

Ainsi, les bons discours qui font suite à des évaluations réalisées sur la situation du rôle de la femme dans le développement de ces pays restent au niveau d'intentions. C'est dire que la coopération est généralement à la base d'un bon nombre de programmes en faveur de la femme.

Même si on connaît encore assez mal le volume de ces programmes, on remarque néanmoins qu'ils sont plus importants suivant que les pays receveurs encouragent des négociations dans tel sens, ou qu'une certaine catégorie d'experts a des penchants ou des antécédents socio-politiques qui les poussent à préférer assister une région plutôt qu'une autre, dans tel domaine plutôt que tel autre.

A cet effet, on a également constaté que dans les pays où les structures de coordination des programmes féminins sont plus fonctionnelles, la canalisation de la coopération dans ce secteur en est plus facilitée. Ce qui fait qu'il faut parfois commencer par renforcer de telles structures et s'assurer de leur efficacité.

En résumé, là où les expériences de coopération en faveur des femmes sont enregistrées, bien que l'on ne puisse guère faire état de réussite au niveau national pour l'instant, les efforts déployés au niveau régional sont encourageants.

Ces efforts ont parfois contribué à accroître la productivité agricole et le revenu des femmes surtout rurales. Le soutien des coopératives féminines et la mise en place des plans de crédits à la production ou au commerce à l'intention des femmes rurales et même urbaines, constitue un moyen d'intervention prometteur qui a un rôle essentiel à jouer pour augmenter la productivité et le revenu de ces dernières et à accroître leur influence dans tous les domaines.

Au niveau de l'éducation-formation, secteur des plus importants pour la promotion de la femme, la coopération devrait porter sur la création et l'équipement des écoles pour femmes surtout dans des domaines d'enseignement technique et professionnel de niveau secondaire, jusqu'ici peu accessibles aux femmes. Ceci contribuerait à offrir à ces dernières une gamme plus large de possibilités d'emploi et à améliorer leur statut socio-professionnel, puisque les filières classiques qu'elles fréquentent conduisent à des métiers dits "féminins", actuellement plus que pléthoriques.

De même, la coopération en faveur des femmes devrait aller en priorité à la construction de maternités et au fonctionnement de centres de santé familiale. Les nombreux besoins exprimés dans ce secteur sont également connus.

La coopération devrait aussi continuer à aider les pays à réévaluer les données statistiques recueillies dans le cadre d'enquêtes nationales et ponctuelles, permettant ainsi de redéfinir le programme adéquat de promotion de la femme dans le développement.

Enfin, là où des structures imposent une certaine intervention de l'homme dans l'un ou l'autre programme destiné aux femmes, il faut que les négociateurs de la coopération le comprennent et le respectent.

Bref, il serait judicieux que désormais ceux qui sont sensibilisés à l'opportunité de promouvoir la coopération au développement qui intègre pleinement les femmes en tant que cible importante de ce développement, s'efforcent à bien cerner le volet femme dans les projets qu'ils élaborent ou encadrent.

En outre, il est souhaitable et même recommandable que la coopération bilatérale et multilatérale engage plus d'experts ou techniciens dans la coopération orientée vers les femmes du Tiers Monde.

De même, les ONG féminines, et en particulier les associations de femmes des pays développés, devraient essayer d'organiser et d'accroître leur coopération en faveur des femmes de nos pays, notamment en initiant par exemple des jumelages entre des groupements féminins.

Pour terminer, la délégation rwandaise, au nom de toutes les femmes des pays en développement, tient à remercier sincèrement tous ceux et toutes celles qui n'ont cessé de déployer leurs efforts afin de contribuer au développement de nos pays, en se penchant spécialement sur la cible femme dans divers domaines.

En ce qui concerne particulièrement le Rwanda, nos vifs remerciements s'adressent notamment à la Belgique, organisateur du Symposium et, à travers elle, à toutes les formes de coopération bilatérale (la France, la République Fédérale d'Allemagne, la Suisse, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Autriche, la Grande-Bretagne, l'Italie, l'URSS, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique, le Japon...).

Que les organismes internationaux ci-après : UNESCO, CEE, PNUD, BIT, FAO, OMS, UNICEF, FNUAP, CEA, trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude.

Les organisations non gouvernementales et les associations qui nous aident comme EURO-ACTION ACCORD, IPPF, WWB, O.C.S.D., F.K.A., TECHNOSERVE., sont également des exemples d'une solidarité active et agissante en faveur des femmes. Nous leur adressons nos sincères remerciements.

*SYMPOSIUM " PROMOTION DE LA
FEMME DANS LE TIERS MONDE"
Bruxelles, 27-29. IX. 1988
(Académie royale des Sciences
d' Outre-Mer)
pp. 55 - 61*

*SYMPOSIUM " PROMOTIE VAN DE
VROUW IN DE DERDE WERELD"
Brussel, 27-29. IX. 1988
(Koninklijke Academie voor Overzeese
Wetenschappen)
pp. 55 - 61*

LA FEMME DANS LA COOPERATION OFFICIELLE AU DEVELOPPEMENT.

ETUDE DE CAS:

LE PROJET DE DEVELOPPEMENT RURAL DE HUANCABAMBA (NORD DU PÉROU)

par

Jean-Pierre ANSION*

INTRODUCTION

Cet exposé ne traite pas d'un projet spécifique de promotion de la femme, mais bien d'un projet de développement rural, à Huancabamba, dans le nord du Pérou, où les femmes ont été incorporées pour certaines activités.

LE PROJET

Le projet est situé dans la région de Huancabamba, petite ville au nord du Pérou, à 1200 km de Lima, à 215 km de Piura, le chef-lieu du département. C'est une zone montagneuse, les altitudes varient entre 1700 m et 3000 m au-dessus du niveau de la mer. Nous travaillons dans 26 villages situés, pour la plupart, dans la vallée du Rio Huancabamba. Le projet découle d'un accord particulier signé entre la Belgique et le Pérou dans le cadre de coopération bilatérale. Sa durée est de 5 ans. Il a débuté fin 1984 et se terminera fin 1989.

Du côté belge, l'institution responsable de l'exécution est l'Administration générale de la Coopération au Développement (A.G.C.D.) qui met 2 experts à la disposition du projet. Du côté péruvien, c'est la Corporation de Développement du département de Piura qui a engagé 14 personnes qui travaillent directement dans le projet. La principale caractéristique du projet réside dans le fait que nous travaillons directement avec la population rurale, pour en arriver à un développement intégral des zones concernées.

* Chef du projet de développement rural de Huancabamba - A.G.C.D., Place du Champ de Mars 5 Bte 57 - 1050 Bruxelles (Belgique).

Comme la zone du projet est essentiellement agricole, nos principales activités tendent à augmenter la production et les rendements de l'agriculture et petit à petit, nous en arrivons à développer d'autres activités qui, ajoutées aux premières, doivent permettre un développement global de la région.

Dans la pratique, cela se passe de la façon suivante :

Nous nous rendons dans les villages où nous proposons aux agriculteurs de former des "Fonds Rotatifs de Semences". Ces "Fonds Rotatifs" sont constitués dans chaque village par une donation en semences (principalement blé, orge, maïs, haricots, petits pois). Des comités sont formés, qui distribuent ces semences aux paysans, qui doivent rendre la même quantité de semences (plus un certain intérêt) à la fin de la campagne agricole.

Nous complétons ce capital de semences par un suivi constant des champs cultivés de la part de nos techniciens en proposant des méthodes de culture adaptées à la région pour augmenter leur rendement.

A partir de cette activité principale, nous nous intéressons aux divers problèmes auxquels sont confrontés les paysans.

Comme la région de Huancabamba est semi-aride, l'irrigation est nécessaire, mais elle est souvent appliquée de façon rudimentaire. Nous améliorons donc l'infrastructure d'irrigation, tout en améliorant également les techniques d'irrigation sur le terrain.

Nous améliorons également les routes, les locaux scolaires et communaux. Nous installons des potagers scolaires. Un programme de forestation est mis sur pied avec la production de 70 000 plants d'arbres par an, principalement des Eucalyptus.

Les activités de formation, de cours techniques, d'émissions de radio, de promotion rurale, vont dans le sens d'apprendre aux populations à augmenter leurs rendements, à s'organiser, à se développer par elles-mêmes de façon intégrale et harmonieuse.

PROMOTION DE LA FEMME

Et la femme dans tout cela!

Dans 9 villages, nous avons des programmes de promotion de la femme.

Comment en sommes-nous arrivés à travailler avec les femmes?

Au départ, il était prévu, dans la conception du projet, de réaliser certaines activités avec les femmes paysannes. Mais nous ne savions pas très bien comment nous y prendre.

La première année, dans 2 villages, par l'intermédiaire d'une promotrice sociale du projet, nous avons proposé aux femmes un certain nombre d'activités. Malheureusement, cette année-là, nous n'avions pas eu beaucoup de succès. C'était surtout dû à l'absentéisme. Pourquoi cet absentéisme? D'après ce que nous disaient les paysannes, elles avaient beaucoup de travail chez elles et n'avaient pas le temps de venir aux réunions. Mais en fait, nous avons remarqué que la principale raison venait de leurs maris qui se méfiaient de ces réunions et qui ne les laissaient pas quitter leur maison.

Nous nous étions un peu résignés au fait qu'il fallait en rester là, mais l'année suivante, nous avons eu une agréable surprise: deux de nos techniciens nous ont signalé que dans plusieurs villages, les hommes désiraient que nous intervenions pour "apprendre quelque chose à leurs femmes". Il faut dire qu'à ce moment-là, nous avions la confiance de la population - du fait de nos autres activités - et les hommes avaient été quelque peu motivés par nos techniciens.

A partir de ce moment, nous nous sommes rendus dans ces villages et nous avons organisé des assemblées auxquelles participaient toutes les femmes qui voulaient travailler avec nous et également - c'est très important - les autorités du village. Sans trop d'efforts, nous sommes parvenus à faire admettre par les autorités que tous les maris devaient laisser leurs femmes participer aux réunions. Sinon, les femmes pouvaient se plaindre et le mari pouvait recevoir plusieurs coups de fouet.

Ensuite, nous organisons un vote où était élue l'équipe dirigeante du Comité de Femmes. En général, il y avait une présidente, une vice-présidente, une secrétaire et une trésorière.

A ce moment-là, nous disposions, outre la promotrice sociale, d'une assistante sociale.

Les activités que nous proposions étaient les suivantes :

- cours de coupe et confection de vêtements;
- cours de broderie et tricot;
- activités de tissage;
- promotion de l'artisanat;

- réalisation de potagers (culture de légumes);
- préparation de repas;
- amélioration des cuisinières en terre pour utiliser moins de bois;
- cours d'alphabétisation;
- cours de formation générale;
- cours de planification familiale.

Comment réaliser autant d'activités avec aussi peu de personnel (une assistante sociale et une promotrice)? Heureusement, à Huancabamba, nous ne sommes pas seuls. Il y a d'autres organismes qui s'occupent de la promotion de la femme.

Comme notre personnel était limité, nous avons réuni toutes les institutions qui, dans leurs activités, touchaient, de près ou de loin, la femme paysanne. Nous avons formé ainsi le "Comité multisectoriel de promotion sociale" qui regroupe des représentants du Ministère de l'Agriculture, du Ministère de la Santé, du CIPA, de l'O.N.G. italienne "Mouvement laïque latino-américain" et de l'O.N.G. belge "Médecins sans Frontières".

Avec ces institutions, nous organisons des réunions de coordination pour compléter nos actions.

C'est ainsi que le Ministère de la Santé organise des journées de vaccination, l'équipe de "Médecins sans Frontières" donne des cours de planification familiale, l'O.N.G. italienne, qui s'occupe d'éducation, donne des cours de coupe et confection et d'alphabétisation, notre Projet s'occupe de potagers communaux.

Dernièrement, le comité a organisé une foire artisanale. Car c'est très bien de promouvoir l'artisanat, encore faut-il pouvoir écouler la production. Le 16 juillet, Huancabamba fête sa Sainte Patronne "Notre Dame du Carmen". Les festivités durent une semaine et beaucoup de gens viennent de Lima et de Piura à cette occasion. Nous avons profité de cette date pour organiser une fête artisanale qui, heureusement, a eu un certain succès. Nous espérons que, pour les années à venir, cette fête artisanale pourra se réaliser d'elle-même, sans avoir besoin de notre parrainage.

PROBLEMES RENCONTRES

Les problèmes que nous rencontrons découlent souvent de la situation de marginalité dans laquelle se trouvent les femmes dans les zones rurales du nord du Pérou et l'on pourrait généraliser en parlant de tout le Pérou et de l'Amérique latine toute entière.

Il y a d'abord cette soumission complète vis-à-vis de l'homme qui lui fait perdre toute dignité et toute initiative. Une bonne épouse est une épouse soumise. Il y a aussi le fait que la femme ne se rend pas compte de sa propre valeur et, comme elle est mère de famille, elle n'éduquera pas de la même façon son fils ou sa fille. Par exemple, la petite fille n'ira pas ou peu à l'école.

De là découle un analphabétisme que l'on retrouve en majorité chez la femme. Et le niveau culturel ne pourra pas s'élever bien haut.

Il y a aussi ce fameux "machismo" latino-américain, où l'homme se considère beaucoup plus important que la femme. Tout ce qui est viril est valorisé, tout ce qui est féminin est considéré comme vil et sans importance. Il faut reconnaître que ce "machismo", nous l'avons rencontré avec plus de force dans les villes que dans la campagne, mais de toute façon il existe aussi dans les campagnes.

De plus, le travail de la femme n'est pas valorisé. Déjà le travail de l'homme, dans les zones rurales, n'a pas sa juste valeur puisque les produits agricoles ont un prix bien inférieur aux produits industriels. Le travail de la femme qui consiste à garder les enfants, préparer les repas, confectionner des vêtements, garder le bétail, est considéré comme non productif puisqu'il ne rapporte rien.

Un autre problème est dû au fait que les jeunes filles se marient très tôt - à 13 ou 14 ans - et comme, bien sûr, elles n'ont aucune notion de planification familiale, elles ont très vite un grand nombre d'enfants qu'il est très difficile d'élever convenablement. Il y a aussi les cas plus spécifiques de mères célibataires ou de mères abandonnées qui sont des cas très dramatiques parce qu'elles sont souvent sans ressources et ne peuvent faire face à leurs responsabilités de mère. Les cas de polygamie sont également assez fréquents où les hommes ont 2 ou plusieurs foyers et ne peuvent entretenir toutes ces familles nombreuses.

Le problème de la sous-alimentation est également très important et les femmes sont dans la plupart des cas moins bien nourries que les hommes, ce qui contribue à rabaisser un quotient intellectuel déjà peu élevé.

Un problème que nous ne trouvons pas à Huancabamba, mais qui se retrouve dans les zones rurales dans d'autres régions du Pérou est le problème de la langue.

Dans le centre et le sud du Pérou, les habitants parlent le quechua - la langue des Incas - et l'aymara dans la région de Puno. Les femmes, en général, ne parlent que cette langue et se trouvent isolées dans un carcan linguistique d'où elles ne peuvent sortir sans l'aide de l'homme. Les hommes, en général, parlent un peu l'espagnol et peuvent communiquer plus facilement avec le monde extérieur.

Mais, comme je vous l'ai dit, nous ne rencontrons pas ce problème à Huancabamba où la langue quechua a complètement disparu.

COMMENT RESOUDRE CES PROBLEMES?

Il était évidemment impossible, pour notre projet, de remédier immédiatement à tous ces problèmes.

Mais, de toute façon, il était urgent de "faire quelque chose".

Nous avons commencé par organiser les femmes pour qu'elles prennent conscience de leur importance.

Elles élisent elles-mêmes leurs représentantes et ces comités de femmes commencent déjà à fonctionner avec une certaine autonomie, ce qui leur permet de trouver leur place dans la société où elles vivent.

Nous essayons de leur faire prendre conscience de leurs problèmes et en même temps nous leur proposons certaines solutions pour y faire face.

Pour valoriser leur travail, nous essayons d'améliorer leurs produits d'artisanat et nous leur donnons l'occasion de les vendre.

Pour élever le niveau culturel, nous organisons des cours d'alphabétisation et de formation générale. Pour diminuer leur charge familiale, nous organisons des cours de planification familiale. Pour améliorer le niveau de nutrition, nous réalisons avec elles des potagers familiaux et nous les aidons à préparer des repas où les quantités de vitamines sont plus importantes.

Il y a encore, évidemment, bien du chemin à parcourir, mais nous espérons que nous pourrons donner l'impulsion suffisante pour que ces comités de femmes

puissent se prendre en charge eux-mêmes et contribuer au développement de la région.

CONCLUSION

Comme vous vous en êtes rendu compte, le but de cet exposé a été de vous présenter une expérience, l'expérience d'un projet réalisé dans le cadre de la coopération bilatérale entre la Belgique et le Pérou.

A Huancabamba, nous travaillons avec des femmes, en partant d'un projet plus global de développement de la région. Nous ne désirons pas opposer les femmes aux hommes, nous désirons simplement que la femme ait sa juste place dans la société qui l'entoure.

*SYMPOSIUM " PROMOTION DE LA
FEMME DANS LE TIERS MONDE"
Bruxelles, 27-29. IX. 1988
(Académie Royale des Sciences
d' Outre-Mer)
pp. 63 - 102*

*SYMPOSIUM " PROMOTIE VAN DE
VROUW IN DE DERDE WERELD"
Brussel, 27-29. IX. 1988
(Koninklijke Academie voor Overzeese
Wetenschappen)
pp. 63 - 102*

PEASANT WOMEN ORGANIZE FOR EMPOWERMENT :
THE BANKURA EXPERIMENT

by

Vina MAZUMDAR*

INTRODUCTION

Organizations are accepted as an instrument to provide collective strength, or greater bargaining power, or to articulate the voice of an interest group. They may also be recognized as a constituency, to ensure representation of that section in local, national or international deliberative bodies.

During the last fifteen years of the women and development debate, there has been a tendency to relegate these multiple roles to women NGO's. Such a belief overlooks the great diversity among women. Women are not a class or a category, but constitute a section within each category into which any population may be classified. Undoubtedly, there are some common problems that all women share, but the problems unleashed by the processes of "development" in different parts of the world have not affected all women in an equal manner, even in the same regional or cultural context. The same processes have, too often, benefited a minority, while adversely affecting the majority. Urbanization, spread of education, improved health care, improved legal rights, access to professional and public employment and careers have enabled some women to achieve independence, reputation for creative work, even positions of great power. But such gains of a minority have not helped the large majority. On the other hand, the myth of gender equality helped to mask, for many decades, the declining status and marginalization of the large majority of women.

Peasant women, in developing countries, constitute the largest single group of this marginalized and deprived category. They also are different from other women in many ways.

* Director "Centre for Women's Development Studies". B-43 Panchsheel Enclave, New Delhi 110 017 (India)

Their close association with agriculture which they helped to initiate (Chide, Kosambi 1974, Swaminathan 1985), water resources which are vital for their economic and social roles, and forests as a source of food, fodder, fuel and livelihood give them a very different attitude to these basic natural resources than is common among other women or even among men of their own class.

They have an inborn (acquired over generations) conservative approach to these basic resources, which cannot be expected among urban women, or even women from relatively affluent families in rural areas. The latter are not primary producers, gatherers or conveyors of these resources, but mainly processors and consumers.

It is the contention of this paper that an organization of urban women or affluent rural women cannot fully represent the problems, interests, concerns or priorities of this poorest, most overworked, invisible, deprived, exploited and unprotected group of working women in the world. They need their own organizations, to help them break the barriers of inequality, invisibility and powerlessness, so that they can play an effective and meaningful role in development, not as victims or mere beneficiaries, but as partners, even leaders.

This statement does not mean however that regional, national or international organizations of women cannot play any role in assisting peasant women's groups to acquire the voice that they need to influence and shape the process of development. Many of them have been doing so, especially at national or international levels. They have helped to articulate the plight of peasant women in different parts of the developing world, have demonstrated connections between food scarcity in particular regions - e.g. many African countries - and the neglect of peasant women in policies for agricultural and rural development (NAM-1985, Bellaggio-1984), and fought for greater priority for peasant women in development strategies at all levels (UN 1980, 1985, ILO 1985, Bellaggio 1985, CWDS 1985).

This role of providing a channel for communication - between peasant women and the wider processes of development decision-making - to be fully effective, requires closeness of association, and a mutual sharing of knowledge/information and other resources. Logically, such an association should be easiest at the local level. Unfortunately, the contradiction or clash of interests between women from different classes is much stronger at the local level, creating a distance which only exceptional and highly motivated persons can bridge.

This paper presents the experience of the Centre for Women's Development Studies - a research institute committed to women's equal participation in development - entering into such an association with groups of poor peasant women in Bankura District of the state of West Bengal.

In the jargon of social sciences it is an experiment in action-research, but it has exerted so much influence on the minds and lives of all of us in the Centre - women and men alike - that we call it our learning laboratory. The story is that of the women whom we went to help, but touches here and there on how they helped us. It is an Indian story, but its counterparts can be found in many corners of the world.

I. THE VULNERABILITY OF WOMEN

The need for organizations of rural workers was considered sufficiently critical to justify an additional ILO Convention (Convention 141, 1976), since the majority of workers in development countries fall in this category. Research in problems of rural labour established that their vulnerability and levels of exploitation were far higher than urban industrial or service sector workers in the organized sector.

The roots of their vulnerability in a country like India lie in :

- a) the limitations of natural resources against an exploding population.
- b) a skewed agrarian resource and power structure, which continues to persist inspite of policies for land reforms (ceilings on large land-holdings and redistribution of such surplus land to the landless peasantry), prescribed minimum wages, diversification of the rural economy and special assistance programmes aimed at groups below the poverty line.
- c) uneven development of irrigation and agricultural productivity across regions. The permanently irrigated, green revolution districts have multiple cropping and attract seasonally migrant labour from the less developed regions, preventing local labour from reaping the full advantage of the increasing employment opportunities.
- d) the traditional hierarchical structure of rural society where cultural conventions and norms play a dominant role in human relations.

Added to these macro-causes are special characteristics that make particular groups of rural labour even more vulnerable, unorganized and exploited. The majority of rural labour belong to India's historically disadvantaged groups, the scheduled castes and the scheduled tribes, but to these must now be added the downwardly mobile sections of rural artisans. The obsolescence of their crafts, the loss of markets to mass produced goods from modern industry, and the increasing numbers, the ranks of the unemployed or underemployed rural labour, hovering on the verge of subsistence or below.

Women and adolescents constitute well over half of all these categories, and if we include child workers, the proportion exceeds two-thirds. Among child labour, girls constitute a majority. The historically disadvantaged position of women manifests itself in many ways. When schooling comes within reach of poorer households, the boys may get to school more often but the girls are kept at home to support their families. Despite laws of the country, most rural employers continue to pay lower wages to women, and very few women own homesteads, land or other productive resources in their own right.

The advent of new technology and scientific knowledge to expand productivity, instead of benefiting them, has in fact reduced rural women's earning opportunities (CSWI 1975, Sharma 1986, Kalpagam 1985, Archarya 1987). One of the major reasons for escalation of the dimensions of poverty is this declining earning power of a section of members of poorer households, which have always survived on multiple earnings (Banerjee 1987, Mukhopadhyaya & Ghosh 1987, Mitra 1987, Krishnaraj 1987).

While women workers share all the vulnerabilities of men of their own class, they have added disadvantages which make them doubly more vulnerable. They have even less assets, most of them are illiterate and unaware of their rights - as workers or as women - and the seasonality of rural employment makes them even more dependent of their employers as the source of work or loans in times without work. For women, such loans may represent a life and death choice for their children and themselves. The same compulsion also makes them work more for less wages and forces many to accept sexual harassment from potential employers or their agents (Field interviews in Bankura).

While some form of the sexual division of labour is prevalent in all rural societies, familial responsibility among poorer households rests entirely on women. The bread-winner - home-maker division can at the most be applied to the upper strata of rural families. Among the poor, the main responsibility for keeping the family and especially the children alive is left to the woman.

She does this through her wage earning and household chores - cooking, washing, fetching water, food, fuel and fodder, rearing the children, livestock, plants and trees which belong to the family, maintaining the house by regular plastering (with mud and cowdung), caring for the old and sick members and a host of other jobs. Consequently, while on average less than 40% of men's earnings reach the family, 100% of women's earnings are utilized to provide nutrition, clothes, health care, and if possible, education to the children (Mencher & Sharadmoni 1983).

Apart from differences in wages, and access to learning, the other great gender differential is in work-burden. A poor rural women's average work day ranges between 14 to 18 hours, while that of men in her family ranges between 8 to 10 hours (Jain & Chand 1981, Mukhopadhyay & Ghosh 1987, Banerjee 1987).

Rural traditions and values also restrict women's lives, behaviour and work opportunities to a far greater extent than men's. Caste rules and taboos, religious norms, and communal or class values seek to confine women to a few limited types of work, roles, and opportunities - for knowledge, social relations, and personal growth.

In theory such restrictions apply to men also, but men have increasingly escaped the rigour of these restrictions by migrating into regions or areas of work where the power of these taboos are weak or non-existent (Sharma 1984, Sharma, Jetley & Banerjee 1984).

Subordination, dependence, and the endless days of toil also result in isolation, and prevents growth of solidarity or consciousness as exploited workers. Organizing rural workers in general is difficult, because of the intermittent and scattered nature of the work and their general helplessness. Organizing women is far more difficult because of their additional social and psychological burdens. This gives rise to the illusion of women's "backward consciousness", which ignores the constraints on their time and their psyche. One may argue that "consciousness gets transformed through participation in struggles". True, but how can women sustain a struggle for better wages or working conditions, when even the loss of a single day's work may result in the death of a child? Men may participate more easily because the women shoulder the burden of keeping the children alive (Mazumdar & Velayudhan 1983, Lalita & Tharu 1984, Banerjee 1987).

The most powerful weapon devised by the wider society today to continue women's subordination is the underevaluation and invisibility of women's work, by "fuzzy" definitions, or its dismissal as "supplementary", "non-productive" or "dispensable".

"In reality there are extraordinarily few areas where women's economic contribution could be dismissed as merely supplementary, or optional, or dispensable. But this myth has been very successfully practised increasingly over the ages in protean form to keep women under subjugation politically, economically and socially." (Mitra 1979).

Nowhere is the result of this subordination, or powerlessness more evident than in the total absence of the collective voice or interest of women in development decisions (CSWI 1975, DAWB 1985, C.P. Bhatt 1985, Swaminathan 1985, Archarya 1984, ILO 1985, Face to Face - CWDS 1984, Aggarwal 1983).

In India, the constitutional and legal guarantees of gender equality, and provision for compulsory representation of women in rural elective bodies (panchayats) notwithstanding women's participation in the decision making process has remained ineffective, inadequate or non-existent (CSSWI 1975, Manikyamba 1982, D'Lima 1984). India has also proved that women's powerlessness or non-representation cannot be eliminated by having one or a few women at the top. Participation, to be effective, meaningful, self-sustaining, and articulative of the women's interest, has to come from the grassroots.

Organizations of poor women, of rural women workers, are thus a vital instrument, not only for equity, but to expand the base for women's participation in development.

II. THE EXPERIMENT

By 1980 the need to organize rural women workers, to eliminate their economic and social vulnerability was admitted by the UN system (Copenhagen Programme of Action), the Non-aligned Movement (Baghdad 1979), and policy makers in India (Government of India, Sixth Five Year Plan 1980-1985). The question was how and by whom. Suggestion by two government committees (Planning Commission/Department of Rural Development & Ministry of Agriculture, 1977-1978 and 1979-1980) that government should do it was rejected by a group of national women's organizations (AIWC 1980), which argued that it could be done only by women NGO's or by trade unions.

But the record of trade unions on the rural workers' front, or in dealing with women's issues, was not very encouraging. Evidence was surfacing that while women participated with great militancy in most workers' struggles in both urbaned rural areas, they seldom received any substantial benefits, or any

position in the leadership (Sharma & Velayudhan 1982, Sen 1982, CWDS 1984, Savara 1981, Jhabwala 1981).

The other question, however, received varied responses. Some tried to use adult education and consciousness raising as the mobilizing approach (Seva Mandir, I.I.E., Pune, Ankur, Astha); others used health care as the entry point (Jamkhyd Women's Centre, Bombay, Stree Shakti Sangathan, Hyderabad), while quite a few used credit as the magnet (SEWA, VWF, ANNAPURNA Jain 1977, 1979, Dholakia 1983, Jeffers 1981, Chen 1983, Savara & Evcerett 1984).

Income generation was accepted by many as an end in itself and this was built as a central feature into some government programmes (Mahila Mandals, DWCRA, CSWB). But employment generation was used as a stepping stone to organizational development by the two planning groups mentioned earlier.

Some members of the CWDS faculty who had been involved in these planning exercises wanted to try out practical experiment, to test whether collective employment could be used as a catalyst to inculcate a sense of collective strength and solidarity similar to that already demonstrated by groups such as SEWA or the Working Women's Forum.

The Self-Employed Women's Association (SEWA) at Ahmedabad, the Working Women's Forum (WWF) in Madras, the Annapurna Mahila Mandal in Bombay provided a model for organizations of poor women workers who had hitherto been completely unorganized.

Their members were slum women working as independent self-employed persons at various trades like selling cooked food, old garments, flowers and garlands, vegetables, etc. In Indian legal parlance, these organizations could not be trade unions as there was no employer. With the exception of SEWA at Ahmedabad, others had to register as societies.

Later they started promoting small worker co-operatives. Their members came from the urban poor, who regarded themselves as labourers. These cooperatives adopted a combined strategy of collective struggle against economic or social injustice with constructive efforts to improve the productivity and knowledge of their members to reduce their economic and social vulnerability. Institutional credit at low rates of full interest prescribed by the Government for "priority sectors" was used by the co-operatives to rescue women from the exploitation by moneylenders, wholesalers and various other middlemen. Health programmes tried to reduce the vulnerability of women brought about by repeated pregnancies, abortions and malnourishment. Literacy, adult education and childcare services were also gradually

introduced (Jain 1975, 1979, Chen 1983, Jeffers 1981, Brahmme, Kelkar & Mhatre 1980, Velayudhan & Kelkar 1983).

Similar approaches to the problem had already been used up by many other NGO's in the past. For example, the Central Social Welfare Board's initial design of women's extension projects also included a 3 part package (craft training for economic activity, literacy and maternity and child care) developed through the medium of a village level rural women's group, the Mahila Mandal (Sharma 1988, Gopalan 1979, Buch 1979). However, none of these earlier experiments had demonstrated the dynamism, the courage or the determination to struggle in defence of their rights of the new urban model groups like SEWA or WWF.

Of course, these were initially organizations of urban poor women in large metropolitan cities which explained their large membership. They also comprised mostly women used to struggling for survival without the protection of either their family or their community.

Was it possible to transplant this urban experience to rural areas? By 1980 both SEWA and WWF had decided to enter the rural areas. They soon discovered that it was not that easy to mobilize large scale protests, community resistance was greater and winning public sympathy was not as easy as in the metropolitan cities (Velayudhan & Mazumdar 1982, Dholakia 1981). It quickly became obvious that to achieve the same ends new methodologies were called for.

The objectives of the Bankura project and its basic model were drawn from SEWA and WWF. To begin with, neither the organizations nor the employment to be generated were to be ends in themselves.

They were merely the means of mobilizing poor rural women to participate more effectively in the wider process of socio-political development and by wresting from society the rights, the dignity and the resources to which they were entitled for their own development, through collective action to increase their voice in development decisions that affected their lives.

The revised methodology available at that stage was reflected in the proposal submitted to ILO. Research to do a situational analysis of the potential beneficiaries, and to identify possible areas for employment generation was listed as the first step, to lead to planning the activity with the basic components of an economic activity, support services and conscientiousness-raising. The other step was to identify a local NGO or an educational institution or a government agency which would accept the responsibility for supervision, training and nurturing the grass-root group through the initial stages.

The idea was to involve members of the local supervisory group in the planning stage, along with the potential beneficiaries to promote a sense of participation. The role chosen for ourselves was that of an advisory and observant group, participant but not directly involved in implementation.

What happened in fact was very different. Even before our site selection could take place or the research begin, the Government of West Bengal invited the Director of the Centre for Women's Development Studies and one of its founders, Prof. Asok Mitra, to attend a Reorientation Camp for Migrant Women Agricultural Labourers at Jhilimili, a village in Ranibandh Block of Bankura District, in May 1980.

Ranibandh is part of the least developed region of Bankura with a large concentration of tribal population.

Originally a part of the vast area was known as Junglemahal (forest area); it used to be inhabited mainly by Santhals, a forest dwelling tribe. During the last three centuries other people penetrated and settled increasingly. Forests disappeared even more rapidly in the twentieth century, and soil erosion was faster on the hilling slopes. Even cultivable land became increasingly less productive and droughts were frequent. Over the last few decades thousands of men, women and children had taken to seasonal migration to the green revolution districts of Hooghly and Burdwan for employment in agriculture (Banerjee 1987). The local bureaucracy believed that such migration gave them a taste of high living in the developed regions, hence its popularity among women and children.

What came out in the Camp was markedly different. For the women going to Namal (to the lowlands) was the last resort. To quote from the most authentic report on this Camp :

"Their main grievance was against the forest policy of the Government. For the tribal women forest provided the basic means of livelihood. They used to collect free of cost fruits, flowers or leaves of Mahua, Peasal, Kendu and other trees. They used to gather leaves and brushwood and other minor forest produce without paying any charge. But during the last three decades gradually their customary rights had been abrogated. They were harassed, prosecuted, insulted and above all were deprived of their supplemental income from forests" (Bandyopadhyay 1980).

They were all from landless or marginal peasant households. Locally they could get casual work, in agriculture or otherwise for a maximum of 6-8 weeks. Deforestation had left them no option but Namal.

All economic analysts have viewed labour migration as a lubricant as well as a consequence of economic growth. Incorporating a gender dimension into it however produces very different results. For a group of labour, each trek meant two to four weeks of work. The wages were the prescribed minimum of Rs. 8 per day, paid partly in cash and partly in food, grains, fuel, salt and oil. So the group got enough to eat during those few days. But they had either to receive an advance from the recruiting agents before departure, which was deducted from their wages, or if they went on their own, borrow from local moneylenders at 380% annual interest to meet their immediate travel costs and buy food for the non-working old and sick people left behind. The journey took 3-4 days, partly on foot, occasionally by bus. Overnight halts were on the roadside, exposed to sun, storms and rain. The recruited labour occasionally found temporary shelters at the work place, provided by the employers. The others had to search for work, walking from one village to another, and then put up their own shelters. The pace of work was set by the regular attached labour, and any woman or adolescent who fell behind would be sacked on the spot but would have to wait till the end of the season to be paid along with the rest. Infant mortality, abortions and a gradual loss of health were common. Sexual molestation by the employer or his recruiting agent was a fact of life and a price that had often had to be paid when one needed work so desperately.

There were other prices too. Alienated from their traditional habitat and local brews made of mahua, and with cash in hand, the men spent much of their wages on other and more harmful and costly liquors. The net savings that a woman could bring home after a trek ranged between Rs. 30 to 70, much of which generally went to repay their debts. During their absence and because the old people could not care adequately, their few livestock disappeared, or their uninhabited houses collapsed during heavy rains. So they had to borrow again to repair homes, or replace other lost goods. The surviving children, trekking with their mothers three or four times a year, could never get to school.

Nor did they ever acquire the forest lore and skills which had helped their grandparents and some parents to survive in earlier days, so their stock of knowledge, skills and future options became less than the earlier generations. The disorganization of their lives had also precipitated the destruction of other social norms. Eviction and desertion of wives and children by husbands had become wide-spread, wife-beating had increased and women could not get justice from the traditional caste/tribal councils. In any case, the council had lost their influence over the younger men.

The women had only four demands : a) restoration of their right of access to forest produce ; b) employment in their own area ; c) land and homesteads in their own right ; d) protective measures for maternity and child care in their case, as provided to factory workers.

The West Bengal government decided to act. A joint decision of the Departments of Land Revenue and Forest restored women's right of free access for collection of minor forest produce and directed local authorities to employ only local labour in all types of work generated by government. The district administration was instructed to allocate homestead land to women found to be homeless, and to identify possible ways of generating new employment for women within the region in order to reduce their dependence on seasonal migration. Panchayat (local representative councils) members were asked to lend their support to assist women's groups to obtain local employment.

All these decisions emanated from West Bengal's Minister for Land Revenue and Land Reform, Benoy Krishna Choudhury and his chief officer, the Land Reforms Commissioner, Dr. Bandyopadhyay, both of whom had attended the Camp. The Minister, however, decided also to call in the Centre for Women's Development Studies to play two specific roles:

"I will see that government supports all possible follow-up action. But the bureaucracy lacks imagination. You do your research right here, and tell us what can be done. These women are ready to organize (they had said so during the camp), but they will need help. They have trained themselves to live with despair from childhood. They will need time to convince themselves that change is possible. You have to be with them through that time, to provide hope, strength and belief in collective action."

The second role came out of his own philosophy, which he explained to us at a later date:

"Money can only be a catalyst, not an agent of change. Change takes place when people's acceptance of a new idea transforms it into a movement. Unless people move, no change is possible."

The role he had visualized for the CWDS was that of initiating some experiments through the women's groups. He could not be sure which one would succeed, or receive public acceptance.

Although our research confirmed all that the women had reported at the Camp, action to generate employment could not wait for proper planning.

The graduates of the 1980 Camp took the initiative, and formed the first organization in February 1981, with 64 members. By October of the same year, there were 2 other organizations and by then the total membership of the three groups exceeded 400. Except for the first group, which included the women who had discussed the need for an organization at the Camp the previous year, the concept of an organization was still unclear to the majority of women. They had come together in the hope of getting local employment for themselves. The Jhilimili women, in fact, took the decision within the first month of the organizations existence that they would no longer go on seasonal migration, so they turned away the recruiting agents who came with offers of advance.

Work had to be found immediately and with the help of State officials and the Chairman of the Local Panchayat Samitri (the block level council), three different types of activities were initiated.

Women of the Jhilimili group received an agency from local Forest Cooperative (Large sized multipurpose co-operative cigarettes societies or LAMPS) to organize the collection of kendu leaves (used for making indigenous cigarettes) and sal seeds that generated employment for over 200 women for 3 months. The organization at Chendapathar started producing sal leaf plates and cups with the help of small machines. The third group at Bhurkura received as a gift from the local peasants seven acres of wasteland which they decided to convert into a plantation of Asan and Arjun trees on which Tassar worms could be reared once the trees had matured.

The agency from the LAMPS for collection of minor forest produce had been practically forced by the District Administration, and could not be renewed later because of resistance by the LAMPS management. The women welcomed the plate-making machines, but marketing of these products posed serious difficulties. The local market was still not ready for them. A market was developed in Calcutta, but very soon the women's organizations had to face competition from Calcutta-based private manufacturers who could use power, pay exploitative wages and offer the product at lower prices. The enthusiasm and mobilization that these two activities had generated, expanded the membership of both the Jhilimili and the Chendapathar organizations enormously, only to face problems of sustaining employment.

In contrast, the plantation at Bhurkura offered assured employment to a small group of women and provided an extraordinary demonstration effect. Between 1981-1988, 250 acres of wasteland was gifted to 12 women's organizations drawn from 3 villages in 3 blocks of Bankura district and one block from the neighbouring district of Purulia. Of this, 150 acres were planted by 1987.

The other 100 acres will be planted before the monsoon in 1988. In 1987, 10 women's organizations generated about 36,000 person-days of direct employment mainly through these plantations. Such activities included land preparation, nursery raising, planting and rearing of the trees, including watering through dry seasons, and in silk-worm rearing in the other plantations. The care taken by the women in the rearing of the plants ensured a survival rate of 90% in contrast to 50% in plantations developed by the Forest or the Sericulture Departments. It also reduced the maturing period of the plants to two years though the experts had predicted three years as a minimum. Because of their high quality, the Tassar cocoons produced by the three organizations on plantations began between 1981 and 1985 have been bought by the Department of Sericulture for use as "seeds" elsewhere. The next stage will be starting by the Bhurkura organization of a reeling centre in 1988 which may also undertake processing of all cocoons produced by the sister organizations.

Since 1983, the organizations have also adopted livestock rearing (goats, poultry, ducks and pigs) as sideline activities and trained several members to produce rope from a locally grown grass Babui with the help of a machine developed by the Khadi and Village Industries Commission (KVIC). The grass is available locally and making this rope by hand was a traditional activity of poor women undertaken during the non-agricultural seasons. A local market exists, but handmade rope can not ensure more than a quarter day's wage for a full day's work. The machine makes this a paying proposition, but delays in delivering the machine by the KVIC has prevented expansion of this activity. In the meantime, a local market for the sal leaf plates and cups has gradually developed, mainly through the women's efforts, and two organizations are able to provide some employment through this activity.

Since 1986, the older organizations have initiated an informal system of interest free credit to members to undertake various types of rice processing or trading activities which help to sustain them through periods when no direct employment is available. The loans are small (Rs.200) and as the women repay in instalments, the organizations re-invest that amount in loans to other members.

Another activity initiated since 1986 is of storing a very popular forest produce, Mahua (used by tribal and other peasant groups both as food and for brewing a traditional liquor). The organizations buy from members who collect these berries from the forest at the prevalent market rate, and sell it to them in the off seasons at lower than the market rate.

The organization takes a small margin to pay for its storage costs while the members gain by not having to pay the high market prices in the off seasons.

Since the first objective of the organizations is to provide employment to their members, the limitation of not having adequate direct employment for everyone through the entire year is resolved by a system of rotation. Most of the organizations have developed a rota system for employment in plantations or machines to ensure that all members get some days of work and no one from the group monopolizes all the employment.

The membership of the 12 organizations, and the number of villages from which they are drawn vary. The first 3 organizations formed in 1981 are all multi-village groups. Their membership has expanded from 400 in 1981 to 950 in 1988. Most of the later organizations, formed since 1985, are single village groups, formed around a plot of wasteland gifted to them by local households. Membership of these groups is necessarily much smaller and ranges between 30-75. But the demonstration effect being produced by the success of the plantations indicates that these organizations may both expand their acreage as well as membership in the coming years.

Literacy classes, adult education and child-care services have been initiated to some extent. Most of the leaders have now become literate and are able to operate their own bank accounts and record their activities. Two of the leaders from the oldest organization at Jhilimili have served for a full term of 5 years (1983-1988) as members of their local Panchayat where they have emerged as genuine representatives of the poor women's problems and interest.

On their demand and in collaboration with the district administration, a workshop was organized in December 1985 for women members of other Panchayats in Ranibandh block and functionaries of the Integrated Child Development Service (ICDS) (which was introduced in this block from 1983).

The objective of the workshop was to help the participants to perceive their roles in their respective capacities (Panchayat members, ICDS functionaries and leaders of women's organizations), to articulate the problems that face women and provide them with necessary information. This helped them to realize their responsibilities, the resources available under various programmes and to develop greater sensitivity on women's issues. To quote from the report of this workshop "It will not be too much to expect that the introvert members of the Panchayats will, with one or two more exposures, be able to assume their responsibilities with more courage and confidence". The workshop recommended repetition of such training, involving government officials and male leaders of Panchayats along with women to extend the sensitization process (CWDS 1986).

Since 1986, this kind of a model was attempted at two workshops sponsored by the Government of India.

The first was directed at government officials at different levels involved in rural development, especially the anti-poverty programmes including the special programme for the development of women and children; leaders of the Panchayati Raj institutions at the village, block and the district levels; bank officers (whose cooperation is essential for the successful implementation of the anti-poverty programmes) and some faculty members of State training institutes in rural development. The second was aimed at forest officers from the three contiguous States of West Bengal, Bihar and Orissa and selected leaders of Panchayat Samitis from Bankura.

In both the workshops, the leaders of the women's organizations functioned basically as trainers. Discussion was participatory but the issues were posed by the women. Apart from setting a new model and a strategy for the much needed sensitization of decision-makers in women's issues, these workshops achieved several concrete results. Various problems of implementation were identified and solutions worked out jointly by the leaders of Panchayats, bankers, administrators and the women. It also helped to demonstrate that conscious and organized women have a different vision of development, especially in their choice of priorities, and in regard to ecological and environmental issues (CWDS 1987, 1988).

During 1984 and 1985, leaders of the three original organizations were trained in certain difficult aspects of management of their organizations, enterprises, relationship with the Government, with Panchayat institutions and the CWDS. The training was designed to equip the organizations to take over the functions still being performed by CWDS. The training was organized by participatory method, drawing out the problems experienced by the three organizations, and discussing each in turn. The conceptual focus in four successive workshops shifted from the purpose, role and operative procedures of the organizations, and ownership of the enterprises and assets to the need for efficiency in management to generate a surplus so that the enterprises could become eventually self-sustaining. The final workshop came back to the issue of accountability of the workers, the supervisors and the managers, i.e. the leaders of the group, to the general body of members.

The theme paper at the ILO Workshop on Organizations and Participation of Rural Women in Development (Madurai, India, November 1985) had raised two basic questions:

- a) how are the tensions between the efficiency of production/profit maximization and group production/group funding/solidarity creation, etc. resolved in a concrete situation?

- b) is it possible to maintain group cohesion and solidarity if economic activities undertaken by the group are perceived to be uneconomical? (Jahan 1985).

The Bankura experience is summed up by our management consultants, who conducted the training workshops:

"The tensions between the short-term and the long-term objectives could be resolved if the animators accept that such a situation can happen much earlier than the state is set for such tensions, plan for it through conscious and appropriate inputs of knowledge to the rural women's groups and make them aware of the multiple roles they play in their own organizations; those of the owner, the manager and the worker."

It is also possible to maintain group cohesion and solidarity even if current activities undertaken by the group are perceived to be uneconomical. This is provided a third condition (over and above early realization and planning for conflicts) in the form of organizations being formed around certain from employment generation to profit generation (profit for continuing employment) through proper utilization of assets owned by the rural women's organizations collectively. By this means it is easier to handle conflicts of efficiency vs income, accountability vs solidarity, as well as to handle failures more rationally (Dasgupta 1985).

Since these training workshops, the women have emerged as a spearhead team of trainers, who can inspire and explain to new women's groups the purpose of forming an organization, the problems and methods of holding an organization together, of resolving tensions and conflicts, and of efficiency in management.

Coming together in repeated workshops and camps bred a sense of solidarity, the need for sharing responsibilities and for pooling certain common activities for better management. Above all they realised and accepted that they must prepare for the eventual withdrawal of the Centre for Women's Development Studies from the scene.

To this end, the four organizations jointly formed the Nari Bikash Sangha (Union for Women's Development), an open body which does not stand over them but provides a frame work for joint action in 1986. Eight new organizations formed since 1987 have now joined the NBS, thus extending its membership beyond the Ranibandh Block to two other blocks of the Bankura district, and one block in the neighbouring district of Purulia.

The Nari Bikash Sangha initiates joint training activities, common marketing and the revolving credit system. Recently it has joined hands with the Ranibandh Panchayat Samiti to initiate an experiment in multipurpose child-care centres in five villages, building on the foundation created by the Integrated Child Development Service.

Training, supervision and initial support for the child-care/child development/child education workers (who will be drawn from the members of the women's groups) will be the responsibility of Nari Bikash Sangha.

The Panchayat Samiti will mobilize support from the village community and the government to provide housing and food to the children and extend legitimacy and authority to the experiment as a community venture, recognizing the primary role of the women's groups as partners and initiators of this experiment. A similar venture is also planned for adult education centres to be run by NBS in different villages for its member societies with the backing of the Panchayats and the Government.

Appendices at the end of this paper present some idea of the growth and dimensions of this project since 1981, and the emerging process of a tripartite partnership - between the organizations and the Government - at the State and National levels. The role of the ILO, and its collaborator, the Centre for Women's Development Studies, had been essentially that of catalysts.

III. THE OUTCOME

The story of the Bankura women raises several lessons and issues. First, it has demonstrated the validity of the strategy that employment generation can be a tremendous mobilizer of poor rural women. While all of them do need education, health and child-care services, an organization which can not meet their greatest need, employment, can have only limited impact. The twin objectives, of employment generation and organization building for collective empowerment, however, need to be constantly reiterated. They also raise many issues, some of which contain germs of possible conflicts and contradictions.

The experiments in employment generation threw up many lessons. Selecting activities for which the basic raw materials are available locally was a sound idea. But why did it work so well with wasteland plantation and fail with the collection and trading in minor forest produce? The answer may lie in the response of locally established power structures and their perception of the role of the women's organizations.

Large Sized Multi-Purpose Co-operative Societies were established by the West Bengal Government to rescue local workers from exploitation by private traders. But it was a structure imposed from above, not a development from below. Being organized as co-operatives under bureaucratic control meant complicated procedures which were beyond the understanding of the illiterate or semi-illiterate workers. So, in spite of the provision for universal membership of persons belonging to the scheduled castes or tribes, membership and management remained confined to the elite groups of these communities. In 1981, they had virtually no woman as a member. By 1988, 4% of the members were women.

The partnership between LAMPS and the fledgeling women's group at Jhilimili was forced by the district administration, which also informed the women of the actual price for Kendu leaves and Sal seeds that had been guaranteed by the State Government. The LAMPS management thus saw the women's group as a threat to their power, and refused to renew the partnership. Attempts were made to break the growing solidarity of the women's groups, and to prevent their affiliation to the Tribal Development Co-operative Corporation.

The gifts of wasteland have come from poorer peasant households, whose women were being forced into seasonal migration. The men were not in a position to develop the lands, and viewed the gift to the women's groups as a step that might benefit the entire family and the village.

The legal implications of the land now being collectively owned by the organization were perhaps not clear to them.

Secondly, wasteland development offered the possibility of expansion of the productive base of the area, and reduced the problems of increasing aridity and declining productivity of land in general, without cutting into the already scarce employment opportunities in the region.

The third reason may sound controversial but there is a lesson here that is important for all who believe in collective action for change by exploited groups. All the lands gifted to the women's groups have come from tribal households. Would others have been equally ready to gift? Within the organizations also, the tribal women found it more natural and easy to place their faith in collective action, sharing in the limited employment, and extending help to sister groups. We have been forced to conclude that the concept of a collectivity, to which one has obligations, is still stronger among Tribal than Hindu communities.

But the inevitable question arises, why did the men not form their own groups to undertake similar projects? They could also have tried for similar support from the Government. We asked this question to several men (after the plantations came up). The answers were invariably the same. "The women thought of it, and we were told that you (CWDS) will extend your help only to women's groups. Besides we (men) have too many conflicts among ourselves. Working together is difficult."

The perception of the women's effort by the local community, including the power structures, has also changed over the years. The women's leadership, increased knowledge and confidence, and the spread effect of the benefits are receiving some appreciation, especially from younger people. Some Panchayat leaders are now prepared to view them as providing a grassroots infrastructure for better organization and supervision of basic social services, in which the Panchayats' performance has been relatively poor (Sen 1988). The groups' assistance is being sought to identify more women beneficiaries of IRDP (Integrated Rural Development Programme) and DWCRA (Development of Women and Children in Rural Areas), to meet the targets set by the National Government.

The women's negative reaction to planting of Eucalyptus is also making an impact. At the Workshop on Women, Social Forestry and Wasteland Development, the Panchayat Samiti Chairman gave an assurance that they will reduce the planting of Eucalyptus.

The Sal plate making and rope making activities, and the machines for making them have given the women's groups a lot of status. Interestingly enough, the competition they have faced is in the urban centres.

Neither LAMPS nor the Panchayats have tried to install these machines in Ranibandh block, though the situation may change now that a local market is developing.

Should one then conclude that this is a continuation of rural society's perception of the sexual division of labour? But a similar division that existed in silk-worm rearing ended after one discussion with the CWDS team.

Is the sexual division of labour (unless it results in restrictions, disparity in wages and exploitation) necessarily a negative force in women's empowerment? From where do women get their different perceptions on particular development issues, like forests and trees, soil, water and other rural resources?

The Bankura project taught us that peasant women have a clearly distinct approach to plant life and the life-giving, life-sustaining role of trees and forest that is markedly different from the men in their own communities and of many forest officers. In the workshop on Women, Social Forestry and Wasteland Development, when forest officers were trying to extol the virtues of Eucalyptus, telling the women that planting Eucalyptus will enable them to earn a handsome amount after a few years, one of the women retorted:

"You think of trees as dead wood, which will bring in money when it is cut. We do not think of trees that way. Trees give us life - fruits for our children, leaves for our cattle, twigs for our kitchen, shade for all from the sun and the rain. Trees are like our bimbis. Each time one is cut, our chances of survival is reduced.

Yes we have also cut trees for contractors when there was no other way we could feed our children, but it was like murdering a child ... we have watched our men cutting trees but we were too powerless to stop them."

Swaminathan argues that the "agricultural revolution" will remain incomplete unless the knowledge and understanding of agricultural problems acquired by peasant women over generations is brought within the range of research and development in agriculture.

"The greatest challenge before R & D institutions lies in motivating scientists and technologists to undertake the process of "listening and learning" through collaboration with poor (rural) women while developing their research priorities and strategies. This will call for a learning revolution." (Swaminathan 1985).

A major lesson that we learnt through the Bankura experience was to depend on the women's existing skills and knowledge. They did not always pay attention to the "training" by forest or sericulture experts. For example, they did not use the quantity of chemical fertilizers recommended by the experts. Instead they prepared organic manure from the shrubbery they had cleared from the land.

They did not permit us to make the irrigation arrangements that we had included in the project proposal.

"We have watered the trees through the first year. Then they got the rains. Why do you need to spend money on irrigation now? Who waters trees in the forest? Let us use that money to expand the plantation."

The women had planted grass between the rows of trees to use as fodder. The sericulture experts observed that this would weaken the trees. Another set of experts came three years later and said intercropping was essential to enrich the degraded soil.

Since their greatest skills are in the primary sector, activities connected with that sector made the process of confidence building easier. At the same time mastering a new technology (like the plate machines) gave them a tremendous sense of excitement and achievement. After a certain stage, the demands for new knowledge of all kinds - from treatment of livestock to laws, to ideas about the bigger world outside their experience - became insatiable, making us wonder who propagated the myth about poor rural women's lack of motivation for education.

Such realizations made us question the role of animators and of consciousness raising which have received such emphasis in strategies for participatory development, especially for organizing women. We found the peasant women fully conscious of the reasons for their poverty and their subordination.

What they were ignorant of are their new rights, as human beings, as workers, and as citizens, their rights and responsibilities to participate in all decisions within the family, the community and the state, to influence the process of change or claim a share of state assistance for themselves. As they received such information, the impact on their minds was much greater than we had anticipated.

Yet the same women take years to get out of the sense of dependence in relation to employment: "You, or the Sarkar (Government) will give us work", because they had been assetless, wage labour all their lives, which breeds a psychology of dependence. Changing this to the psychology of initiative/choice takes time and is painful. Success in this depends on the clarity of purpose and skill with which the mobilizers approach their task.

Analysing our own role becomes increasingly critical. It was easier to start with the negatives. Unlike many other NGO's engaged in income generation for the poor, we did not own the enterprise, or its assets, they belonged to the organization of workers. Yet we were designing and mobilizing resources for projects, supervising, managing, keeping accounts, initiating all activities for some years.

Because we had been made responsible by the ILO and the Government, too many of the women looked on us as the giver of employment. How could we reconcile this with our objective of empowering the women?

A workshop with other middle class, educated people engaged in participatory development with poor women brought a number of case studies of experiences. Our management consultant listened to the presentations by people who had been in this field for much longer than us, and prepared a rough model. Applying this to the Bankura project over the next two years, through his observations and training of the women, it resulted in a picture of stages, of a process, changing states of mind and the relationship. This is reproduced on p. 85:

Stage	Objective of Beneficiary	Expectation from NGO	Role of NGO
Coming together	Looking for a patron if they can trust	To aid the beneficiary in voicing its frustrations and giving legitimacy to the frustrations whenever possible.	Catalytic supportive, animators
Forming a nucleus	Drawing strength and knowledge from <u>patron</u>	To teach the beneficiary the advantages of collective action, formalisation, documentation	Teacher, Leader, Facilitator
Beginning of activity	Expecting a viable means of income to be provided	To arrange activity, funds and provide continuity	Manager, Facilitator
Consolidation	Protecting and increasing income	Locating resources, ensuring continuity	Manager, planner
Self-reliance	Gaining knowledge of skills, local self governance	To provide skills, administrative training	Partner, Trainer, Facilitator
Transfer of power	Gaining short and long-term control over their own affairs	To provide training, guidance and confidence for running the affairs of the enterprise	Trainer, Mentor, Animator
Sovereignty	Growing and extending benefits to more number of people	To be available for consultation whenever it is necessary	Consultative conscience keeping animator

Note: Reproduced from Abhijit Dasgupta, Participatory Management by Rural Women's Organizations; Paper presented at Workshop on Organisation and Participation of Rural Women in Development - organized by ILO at Madurai, November 1985.

The model charts a path, but issues on the last two stages of transition are highly complex. First it calls for a highly conscious and analytical skill among the animators which is not easy to find. A human reaction on the women's situation growing into an involvement, attachment, admiration and commitment to their empowerment is perhaps easier. But a combination of such a personality with the highly analytical skill required by the model is far more difficult.

The second problem comes out of the social environment. Social hierarchy and patriarchy (or the social system that upholds the subordination of women through institutions, norms, values and beliefs) are deeply interlinked, and thrive on each other's entrenched strength. As some women begin to emerge as leaders and managers of enterprises, the attempts to coop them into the social hierarchy are inevitable. How are the women going to resist induction into the elite, with its consequent possibility of strengthening patriarchal values? This has happened to many leaders of workers organizations and women activists before.

Theoretically, at least, the solution lies in projecting the collective participation of the exploited people, instead of individual representation. It is far more difficult for individuals to resist these subtle pressures and attractions. For an individual woman it is still more difficult because the attractions, the appeals and the pressures are likely to be supported by those whom she loves most, her own family.

The greatest lesson of the Bankura project is in the capacity of collective participation to transform or transcend women's narrow identities. The best description of this process comes from one of the women :

"We were like frogs in a dark well. No one had thought of extending our minds. Our idea of we meant the family, or at the most, the village, or the caste in the village. When we became members of a multivillage, multicaste organization, then we suddenly expanded. Now it has become so much bigger, we are part of a network of organizations. This, plus the knowledge that we have equal rights, has been like a shot of vitamin in our lives. We are stronger and more determined today than ever before."

Taboos on inter-communal social relations, eating together, marriage choices, speaking in public, accepting leadership of a person considered to be lower in social status, seem to break down more easily when the women act together. They achieve this through various methods of persuasion. There are occasional confrontations and conflicts, but there is a groundswell of change.

This leads to the basic question: how does one ensure this collective voice of women in the decision-making process in rural development? Employing women as agricultural or forest officers, extension workers or planners at the top is the popular strategy, but do such women have either the knowledge or the perspective of the peasant women that we are talking about? The CWDS is a social science research institute which uses research and communication as tools for action. The Bankura project has helped us to experience the "learning revolution" advocated by Swaminathan. We have learnt as much if not more from the women than we have been able to teach them. It has also encouraged some of us to create opportunities for other educational institutions to experience this exciting process of learning from below (UNESCO 1982, DU 1986).

Lastly, what are the policy impacts of the Bankura project? Indian laws provide for compulsory participation of one or two women in the rural representative bodies like Panchayats but all investigations indicate the indifference and lack of awareness of these bodies to changing women's conditions and eliminating their subordination and powerlessness (CSWI 1975, D'Lima 1983, 1984, CWDS 1985). The Committee on the Status of Women had recommended establishing separate Women's Panchayats with statutory powers and functions ensuring that the women representatives on the general Panchayats would be office bearers of the women's Panchayats. The Government has yet to take a decision on this recommendation.

However the lessons from Bankura and a few other rural action projects which concentrated on mobilizing peasant women have been noted with great interest by some concerned people in the government. The approach paper to the Seventh Five Year Plan in its section on Rural Development emphasized the need for organizing poor rural women, in socio-economic activities with the dual objective of giving them social strength and economic viability. The Department of Rural Development in 1987 recommended to the Government of India adoption of this collective model for all women assisted under the anti-poverty programmes instead of confining the model only to selected districts where the programme for the Development of Women and Children (DWCRA) was in operation. The Department of Women and Child Development introduced a new programme in the Seventh Plan titled Support to Training and Employment Programmes for Women (STEP), which focuses specifically on rural sectors like agriculture, forestry, sericulture, animal husbandry dairy, village industries, etc. The key elements of this programme are organizations of producers, provision of support services and raising awareness of their rights and responsibilities. The Ministry of Labour also initiated a programme to strengthen organizations of rural women workers.

All these programmes drew on the lessons of Bankura. The Ministry of Labour has, in fact, provided substantial support for one of the major plantations taken up by one of the new organizations formed in Bankura in 1985.

The State Government too drew its lessons. In 1983, when an ILO Mission visited the Bankura Project, it had a discussion with the State Minister for Land Reforms, Mr. Benoy Krishna Choudhury. In this opinion, the experiment of using wasteland as a basic asset to organize assetless women through employment generation had definitely received acceptance from the local community :

" I have been involved with peasants all my life, I have never known them willingly parting with their lands. The fact that the women's groups are receiving wasteland as voluntary gifts from the men is the success of this project. But we must extend the model to a wider area so that it becomes a movement."

It was after this discussion that the women's cell of the Rural Employment Policies Branch, ILO planned a new programme of wasteland development through rural women's organization. Since 1987, the programme has been initiated in India. In the State of West Bengal, the CWDS has the responsibility for implementing it. The impact can already be seen in the rapid increase in the number of organizations, plantations and acreage.

Since the majority of members in these organizations come from the scheduled tribes and scheduled castes, the Department of Scheduled Caste and Tribal Welfare of the State Government in 1986 introduced a new programme for assistance to grassroots women's groups from these communities to improve their economic situation.

During the Workshop on Women, Social Forestry and Wasteland Development, Bankura, in August 1987, three chairmen of the block level Panchayat Samities made the following explicit recommendations which are now under consideration by the government :

- a) inclusion of representatives of grassroots women's organizations in the Standing Committees on Land Reforms and Forestry Reform which have been constituted at the block level within the State, to represent the women's interest;
- b) earmarking a share of funds in the budget line of all forestry programmes for the exclusive use by such women's groups.

Another outcome of this Workshop is the decision of the State Government to create a cell on women within the Forest Department and to request the assistance of CWDS and the Bankura women's groups in helping to develop a work plan for the cell and project proposals involving women's groups in the districts of Purulia, Bankura and Medinipur.

The Draft National Perspective Plan for Women (1988 to 2000 AD) also recommends the need to mobilize women in organized groups to articulate their demands as the first step to expand women's political participation. It also recommends reservation of 30% of seats in all Panchayati Raj bodies at the levels of the village, block and the district for women.

Looking at the outcome of this project, we find clear indications of a growing awareness on the part of some sections within the Government and the leaders of local representative bodies that organized groups of women workers can represent a force in development. Firstly, they make it much easier for government agencies to reach basic social services (child-care, health care and family planning, education, literacy, legal awareness, etc.) to the groups which have hitherto remained most difficult to reach. In special issues like dealing with problems of ecological degradation, environmental pollution and checking local corruption, they can be powerful allies. Their readiness to undertake supervisory responsibilities of development programmes to which they attach priority makes accountability to the beneficiary groups, and planning from below feasible propositions.

Women workers organizations, when empowered, have an opposition to co-optation and hierarchy that threaten participation in all workers organizations. They should thus be viewed as allies, not threats. But they need a distinct identity, to articulate gender-specific issues and interests, which will eventually affect, not merely patriarchy, but the very goals and processes of development itself.

OTHER ACTIONS (1982 to 1988)

- (i) Representation in the Panchayat body (Local Self Government.).
- (ii) Series of activity specific trainings.
- (iii) Series of management trainings.
- (iv) Acting as trainers for member-organizations, Government functionaries and other organizations.
- (v) Representation on the National Commission of Self-employed Women, preparation of a report on the conditions of poor working women of the region, and holding a camp for the members of the above Commission in co-operation with the Government of West Bengal.
- (vi) Mobilization of women in other villages of the region to form rural women's grassroot organization and acquire community owned wasted land for Tasar plantation activity.
- (vii) Establishment of linkages with existing Government programmes for poor women in other villages.
- (viii) Camps, workshops, meetings.
- (ix) Affiliation of two organizations to West Bengal Tribal Development Co-operative Corporations Ltd. and thereby becoming the only women's organizations as member of the WBTDC Ltd.
- (x) Bank accounts operated by 5 organizations.
- (xi) Demonstration of keen interest in the election process of own organization, Panchayat and State.
- (xii) Demonstration of intense desire to maintain separate identity of rural women's organizations and to thwart any attempt of co-option by political parties or other workers' organizations affiliated to such political parties.
- (xiii) Survey of impact of the organizations on members relating to seasonal migration, infant mortality and children's education.
- (xiv) Participation in Social Forestry programme of the Forest Department.

- (xv) Membership in local LAMPS.
- (xvi) Preparation of bench mark data for each member of the 12 organizations.

EMPLOYMENT GENERATION

18,000 (all inclusive) by 1981 end

36,000 (only direct employment) by 1987 end

RESOURCE MOBILIZATION (Over the years)

1. Wasteland acquired by the organizations

(a) Acreage	7	250
-------------	---	-----

(b) Appx. value	Rs. 126 000	Rs. 4 500 000
-----------------	-------------	---------------

2. Credit received by two organizations	Nil	Rs. 52 000
---	-----	------------

3. Grants received by or for the organizations from Panchayat Block, State & Central Govts. and other non-ILO sources	Rs. 100 000	Rs. 2 100 000
---	-------------	---------------

4. Seedlings/polythene tubes, seeds etc. from the State Government	Rs. 2 000	Rs. 125 000
--	-----------	-------------

5. ILO aid fund (includes support for economic, social and educational activities and technical consultancy but excludes the cost of 2 vehicles and 2 generators).	Nil	\$ 68 900
--	-----	-----------

BIBLIOGRAPHY

- Acharya, Sarthi : Women and Rural Development in the Third World, Tata Institute of Social Sciences, Bombay, 1984.
- Agarwal, Anil : Introducing New Technologies-I, "Try Asking Women First" ; Centre for Science and Environment, New Delhi, 1982.
- AIWC: Indian Women in the Eighties : Development Imperatives ; Memorandum submitted to the Government of India by eight National Women's Organizations, All-India Women's Conference, 1980.
- Bandopadhyay, D. : Travails of Tribal Women, Mainstream, 14th June, 1980.
- Banerjee, Narayan : Women's Participation and Development : A Case Study from West Bengal, CWDS, Occasional Paper No. 5, 1985.
- Bhatt, C. P. : Statement made at National Seminar on Women's Organisation and Women's Movements, Research Centre on Women's Studies, SNDT Women's University, Jan. 1985.
- Buch, N. : Mahila Mandals - Background paper for the ESCAP Regional Preparatory Conference for the Mid-decade Review, Government of India, Ministry of Social Welfare, Delhi, 1979.
- Brahme, Kelkar and Mhatre : Case Study of Annapoorna, ICSSR, 1980.
- Chen, Marty : The Working Women's Forum : Organising for Credit and Change, Seeds No. 6, 1983.
- CSWI : Towards Equality - Report of the Committee on the Status of Women in India, Government of India, Ministry of Education and Social Welfare, 1975 (Reissue 1980).

- CWDS : Report of Workshop on Women and Social Forestry and Wasteland Development, 1988 (Forthcoming).
- CWDS : Report on the leadership training camp for women panchayat members and ICDS Workers, Ranibandh, Dec. 1986 (mimeo).
- CWDS : Annual Journal Samya Shakti - 1983, 1984.
- CWDS : The Seeds of Change : Role of Grass-root Women's Organisations in Development, 1987.
- CWDS : Face to Face with Rural Women : Lesson from an Experiment (forthcoming) 1985.
- Dasgupta, A. : Participatory Management by Rural Women's Organisations, paper presented at ILO Workshop on Organisation and Participation of Rural Women in Development, Madurai, India, 1985.
- DAWN : Development Alternatives with Women for a New Era.
- Dholakia, Anila Rasesh : "Recognising the 'Invisible' Women in Development The SEWA Experience", paper presented at National Seminar on Women, Family and Social Change, organised by USIS, American Centre, Calcutta, 1983.
- D'Lima, H. : Women in Local Government - A Study of Maharashtra, Delhi : Concept Publishing Company, 1983.
- D'Lima, H. : Participation of Rural Women in Panchayati Raj, National Conference, Trivandrum, 1984.
- Evrett, Jana Matson: Women and Social Change in India, New Delhi, Heritage Publishers, 1979.
- Gopalan, Sarala : Case Study on the Central Social Welfare Board, prepared as background paper for ESCAP Regional Preparatory Conference for the Mid-decade Review, Government of India, Ministry of Social Welfare, Delhi, 1979.

- Government of India : Report of the National Committee to review the role of women in agriculture and rural development, Ministry of Agriculture, 1979-80.
- Government of India : Report of the Working Group on Development of Village-level Organisations of Rural Women : Planning Commission, Department of Rural Development, 1977-1978.
- Government of India : Sixth Five Year Plan 1980-1985, Planning Commission.
- ILO : Women Resource and Power : Report of an Asian and African Inter-regional Workshop, Geneva, 1985.
- Jain, D. and Chand, M. : "An Investigation into the Time Allocation of Men, Women and Children in Selected Rural Household", seminar paper, 'Women and Indian Labour Force', CDS, Trivandrum, ISS, New Delhi and ILO - ARTEP, Bangkok, 1980.
- Jain, Devaki : Women Quest for Power, Vikas, 1979.
- Jain, Devaki : Women in a Developing Economy I, From Disassociation to Rehabilitation, Report on an experiment to promote self employment in an urban area, ICSSR, Allied, 1975.
- Jeffers, Hilde : Organising Women Petty Traders and Producers - A Case Study of Working Forum, Madras, Berkeley, University of California, Department of City and Regional Planning - Nov. 1981.
- Jehan, R. : Women Organisations and Participation in Development : Issues for Discussion, at the ILO Workshop on Organisation & Participation of Rural Women in Development, Madurai, India 1985.
- Jhabvala, Renana : "Caste Riots in Ahmedabad, Women Faced the Fury", Manushi, Vol. 2 No. 3 (i.e. No 9) 1981.

- Mencher J. and Saradamoni, K. : Role of Women in Rice Farming Systems in Proceedings of the Workshop on the same theme, International Rice Research Institute, Manila, 1983.
- Mitra, Asok et al. : The Status of Women : Shifts in Occupational Patterns 1961-71, Delhi 1979.
- Mitra, M. : Tribal Women and Tribal Movements, Samya Shakti, Vol. 1, No 2, CWDS, 1984.
- Non-Aligned Movement : Report on the Conference of non-aligned and other developing countries in the role of women in development, Baghdad, 1979.
- Savara, Mira : "Women in the Bombay Textile Industry", Bombay University, Ph.D. Thesis 1981.
- Savara, M. and Evrett, J. : Bank Loans to the Poor in Bombay : Do Women Benefit? National Conference, Trivandrum, 1984.
- Sen, Amartya K. : Rural Development Under Left Front Government in West-Bengal - Discussion paper for a seminar on the same theme, Vishwabharati, Jan. 1988.
- Sen, S. : Working Women and Popular Movements in Bengal: From the Gandhi era to the Present Day, Calcutta, K.P. Bagchi, 1985.
- Sharma, K. et al.: National Specialised Agencies & Women's Equality, Central Social Welfare Board, CWDS, 1988.
- Sharma, K. et al.: Women in Struggle : Role and Participation in the Chipko Movement in Uttarakhand Region of U.P., CWDS, 1982 (Reissued 1987).
- Swaminathan, R.S. : Role of Education and Research in Enhancing Rural Women's Income and Household Happiness (1st J.P. Naik Memorial Lecture) CWDS, 1985.
- United Nations : Programme of Action for the International Women's Decade; Report of the Mid-decade World Conference on Women : Equality, Development and Peace, Copenhagen, 1980.

- Velayudhan, M. and Kelkar G. : Role of Voluntary Action in Women's Development, An Overview of Three Case Studies, CWDS, 1983 (mimeo).
- Velayudhan, M. and Mazumdar, V. : JAACO Rural Wing of the Self Employment Women's Association (SEWA) Gajarat : A Case Study, CWDS, 1982 (mimeo).

GLOSSARY

- Annapoorna : an association of Women in Bombay who make their living by providing low cost meals to industrial labour.
- Arjun : Terminalia arjuna
- Asan : Terminalia tomentosa
- CSWB : Central Social Welfare Board
- IIE : is the Indian Institute of Education at Pune which has functioned as the Resource Centre on Adult and Non-formal education for the state of Maharashtra since 1977.
- Jamkhyd : stands for Comprehensive Rural Health Care Centre at Jamkhyd, District Aurangabad, Maharashtra.
- Kendu : Diospyros melanoxylon
- LAMPS: Large-sized Multi Purpose Co-Operative Society, established near forests especially in tribal areas by the Government on the recommendation of the BAWA Committee which examined problems of economic development of tribal groups.
- Mahila Mandals : Organisations of village women promoted under the Community Development Programme by the Government since the mid fifties, DWCRA (Development of Women & Children in Rural Areas) initiated since 1983 under the anti-poverty programmes, Department of Rural Development, Government of India.

Namal :	Literal meaning lowlands in Bankura dialect, used for seasonal migration to South Bengal.
Panchayat :	Elected local self government bodies at the village level. The Panchayat Samiti is the second tier at the block level and the Zilla Parishad (third tier) at the District level. All the three together are referred to as Panchayat Raj Institutions and are statutory bodies created under Acts of State Legislatures.
Sal :	<u>Shorea robusta.</u>
Seva Mancir :	is an established NGO in Udaipur, Rajasthan. It has a women and development programme.
SEWA:	Self Employed Women's Organizations, Ahmedabad.
Tassar :	a variety of silk produced from worms that grew wildly in the forest are in this region for over two thousand years.
WWF :	Working Women's Forum.

APPENDIX I

EMPLOYMENT GENERATION THROUGH ORGANISATION
(1981 to 1988 : A profile)

	<u>Ending 1981</u>	<u>Mid 1988</u>
A. <u>SPREAD OF THE PROJECT</u>		
1. Geographical	One Block in one district	Four Blocks in two districts
2. No. of Organisations	3	12
3. No. of villages	12	35
4. Membership	400	1,500
5. Outreach from CWDS Field Office	20 km	70 km
B. <u>ASSETS OWNED COLLECTIVELY BY THE WOMEN'S ORGANISATIONS</u>		
1. Plantations of Tasar silk host plants		
(a) No.	1	21
(b) Acreage	7	250
(c) Host plants (number)	8,000	650,000
2. Office huts & Worksheds	1	8
3. Salplate Machines	1	18
4. Babui Rope Machines	-	8
5. Generators	-	2
6. Sprayer Machines	-	4

C. SOCIAL AND ECONOMIC ACTIVITIES

1. Number & Description

3	12
(i) Tasar plantation	(i) Tasar plantation
(ii) Salplate making	(ii) Salplate making
(iii) Forest produce Trading	(iii) Trade in Forest produce (Mahua)
	(iv) Babui rope-making
	(v) Livestock rearing, e.g. Goat, Pig, Duck, Poultry
	(vi) Vegetable cultivation
	(vii) Food processing through small credit
	(viii) Training in Salplate making and cocoon rearing
	(ix) Adult Education
	(x) Small Savings
	(xi) Child Care
	(xii) Social Counselling

D. CONSOLIDATION, MANAGEMENT AND MOBILISATION

- 1981 - 3 organisations in search of employment generating activities only.
- 1982 - A joint camp of the three organizations.
- 1985 - One more organisation came into existence.
- 1986 - Establishment of Nari Bikash Sangha (Women's Development Association) as the apex body of the four organisations.
- 1987 - Six more organisations formed.
- 1988 - Two more organisations formed. Remaining organizations affiliated to the Nari Bikash Sangha.

APPENDIX 11

Results of survey undertaken by the leaders of the organisations in early 1986 to evaluate the impact of forming organisations in 5 years (1981-1985)

LITERACY

Name of the organisation	Number of members contacted	Total number of family members			Illite-rate	Literate
		Total	Below 15 years	Above 15 years		
1. GMSUS, Chhenda Pathar	429	2248	817	1431	371	58
2. GMSUS, Bhurkura	114	612	234	378	87	27
3. GMSUS, Jhilimili	230	1384	519	865	188	42
Total	773	4244	1570	2674	646	127

SCHOOL ATTENDANCE

Name of the organisation	No. of children in the age-group 5-18		No. of children of same age group reported to be currently attending school	
	Male	Female	Male	Female
1. GMSUS, Chhenda Pathar	357	317	202 (57%)	118 (37%)
2. GMSUS, Bhurkura	103	103	63 (61%)	27 (26%)
3. GMSUS, Jhilimili	213	239	139 (65%)	124 (52%)
Total	673	659	404 (60%)	269 (41%)

(GMSUS= Gramin Mahila Sramik Unnayan Samities
Rural Women Workers' Development Association)

INFANT MORTALITY

Name of the organisation	No. of Members' household surveyed	No. of children aged 0-6 reported to be alive		No. of children aged 0-6 reported to have died during 1981-85	
		Male	Female	Male	Female
1. GMSUS, Chhenda Pathar	427	165	185	13	11
2. GMSUS, Bhurkura	108	33	42	-	3
3. GMSUS, Jhilimili	227	98	99	9	5
Total	762	296	326	22	19

GMSUS= Gramin Mahila Sramik Unnayan Samities
 Rural Women Workers' Development Association

*SYMPOSIUM " PROMOTION DE LA
FEMME DANS LE TIERS MONDE"
Bruxelles, 27-29. IX. 1988
(Académie Royale des Sciences
d' Outre-Mer)
pp. 103 - 130*

*SYMPOSIUM " PROMOTIE VAN DE
VROUW IN DE DERDE WERELD"
Brussel, 27-29. IX. 1988
(Koninklijke Academie voor Overzeese
Wetenschappen)
pp. 103 - 130*

THE CHURNING POINT

A CASE-STUDY OF ALL-WOMEN'S DAIRY CO-OPERATIVE
SOCIETIES IN ANDHRA PRADESH AND BIHAR STATES OF INDIA

by

Viji SRINIVASAN ADITHI*

Preface

As the sapphire-blue waves of the Bay of Bengal burst into dazzling white foam on the rocks at my feet, on the coast of Tamil Nadu, and as the brilliant red sun set behind me, my co-development worker from Sweden brought me a feature about Dr. V.Kurien's work with dairy co-operatives, beginning at Anand. We talked and talked excitedly about it - the poor, vivacious fisher women from the tiny coastal fishing village near Mamallapuram, the beautiful greystone sculptured ancient home of the illustrious Pallava kings, and the cheerful dairying women of the inland village of Eri Ethir Vayil where the Swedish development workers were living and working.

We described Anand's work to them and we said, "Some day he will help us to build up women's dairy co-operatives in Eri Ethir Vayil, and fisher women's co-operatives in Mamallapuram, and all along the coast, to Madras". A desire to meet Dr. Kurien some day lingered in me. This was in the 1960s.

The years went on. I worked with fisher women who were the victims of an extremely oppressive social and economic structure. Their men were equally oppressed. Their wooden catamarans (country boats) were being inexorably pushed out of existence by the trawlers owned by outsiders, not fisher folk, but the men seemed to avenge their frustrations through their women. The women were the victims of a vicious domestic violence perpetrated by men who were the inheritors of the nervelessness of the sea. Very often they gambled throughout the day.

* The Ford Foundation, 16 Pumpose Enclave, New Delhi 110 048 (India).

I worked with the dairying women. Their cows were so pitifully thin. Their ribs stood out, and the landless women of Eri Ethir Vayil scrounged and scraped every blade of grass they could find on the bare black-brown hillsides of the chronically drought-prone Chinglepet district of Tamil Nadu, in the hope of getting an ounce more of milk from their shrunken udders ... and I thought of Anand so often.

The 1970s came and went. I continued to read about Anand. About the viability angle and the productivity side; the white revolution; Operation Flood, the Anand pattern co-operatives and their replication throughout India; the concept of the application of management to rural development and the development angle and the equity side. The milk producers are the real owners of the entire production and marketing system. Again I thought of writing to Anand. But I did not. He still seemed remote and too busy for persons like me. I continued to be diffident and thought to myself, "I'll wait".

I ought to have written then. For the 1980s had come. And so too the whispers of criticism which grew into soft undertones and into bold, strident voices and burst into a cacophony, a crescendo. The newspaper and magazine articles, the commission. And I kept silent. That was not the time to write.

But I was shaken. I was agitated, disturbed, and apprehensive. I remained so for a long time. Why have we to take such extreme sides? And use such extreme propagation of views? Why was India to be such a belligerent, hate-filled, aversion-filled society? Why cannot we combine "viability" and "development", "productivity" and "equity"? Why cannot we bring both sides together to give poor women the kind of life that is their right?

I have worked with poor women for a quarter of a century now. It is they who are holding our country together. It is they who fetch fuel, fodder, water, cook, clean, serve; rear children, the aged, the men; take care of cattle, tend them, watch over them, feed and water them. They do all this in addition to productive economic work. Basic agricultural operations like rice transplanting and a host of other activities. Fish processing and selling; rearing silkworms; handicrafts and handloom production operations ... And yet it is the poor rural women who suffer from severe deprivation, extremely heavy economic pressures, an almost complete lack of basic needs and amenities.

Any productivity-oriented economic programme will help them immensely. Poor rural women also suffer from a complete exclusion from decision-making, in the family, in their conflict-resolution bodies, in the village community, in society; they suffer from obscurantist, retrograde, fundamentalist religious fervours which perpetrate their subordination; they are the

victims of various degrees of violence. An equity and empowerment-oriented economic programme can pull them out of their quagmire of distress.

So, why cannot we have both productivity-oriented and equity and empowerment-oriented economic programmes?

And at last, I went to see Dr.Kurien in Anand last month. He came into the room where I was waiting and said "My name is Kurien". I wanted to say "I know, I know", but could not for I had become too conscious of the proprieties of the "other" world, I had come away from the direct straight-forward talk of the poor rural women of Tamil Nadu. And I could not say all this to the people at Anand either. And that is why I am writing all this to Anand's programme implementers as well as to both sides of the debate, through the print medium.

I am not an economist and I know no economics. I cannot fully grasp the nuances, the complexities and subtleties of economic arguments, of the forces of mechanization, of income-distribution, of dependence on foreign aid, of dependence on imported dairy products. Almost all I understand is the lives of the poor women. I also know that the Anand pattern of dairy co-operatives can be bent towards poor women, and can be an instrument of power in their hands.

The Andhra Pradesh Dairy Development Co-operative Federation has done this. They have trained 26 women extension workers who have formed over 150 all-women dairy co-operative societies, with over 9,000 women, 80 per cent of them poor, landless or small and marginal households.

Last month I visited a number of them. They are all making profits and, as the women proudly point this out, the women are also taking over control of their lives. The empowerment is just beginning but is clearly visible as I travel through the red earth, the grey-green closely-built, conical palm leaf houses, the palm tree and coconut tree-filled landscape of Yallamanchilli block in Vissakhapatnam district of Andhra Pradesh, and see Bhagvatulla Charitable Trust's first women's dairy co-operative and their paravets - the first time in India that poor illiterate village women have been trained in first-aid and elementary cattle care, and again I see the power of the combined productivity and equity approaching to development.

Devdholera village in Gujarat's Ahmedabad district ... vivid red swirling skirts ... bright green and orange blouses ... tie-and-dye veils ... the black cotton pods burst ... the groundnut plants are being pulled up and loaded into camel carts and Devdholera's women's dairy co-operatives' directors tell us about the change in their lives.

And I travel through Hajipur district in Bihar, through one of the most fertile areas in the world, through large tracts of dark-green luscious banana, leechi and mango trees, and as the sun filters in rays through the dark grey-blue monsoon clouds and see the Mahila Hilalpur women's dairy co-operative, and watch the sky, smiling, secluded Yadav women come out of their homes for the first time in their lives ... the Patna Dairy Project's creation ... my faith is again affirmed. There are now 150 women milk producers co-operative societies in the Bihar Women's Dairy Project with over 5000 members.

This is just the beginning. A juxtaposition of equity and productivity, of empowerment and economic gains. An instrument of the Indian women's movement.

1. Introduction : how they started.

1.1 The eight mainstream economic sectors

There exist, in India, at least eight mainstream economic sectors with important bureaucracies, and with considerable economic potential for poor women - dairying; sericulture (mulberry and tasar); agriculture (crops husbandry, forestry); handicrafts; handlooms; khadi and village industries; fisheries; small animal and bird husbandry. And large numbers of women, several million, play an important role in these sectors, and are currently working in these large employment systems.

Therefore, the situation of women in these sectors and the back-up support services to be provided to these millions of women, are of crucial concern to donor organizations, planners and policy-makers, middle-level administrators and grassroots workers. This is the subject of this paper. In this paper, a focus on the dairying sector is attempted. It is hoped that lessons from the dairying sector can be applied to other sectors.

1.2 Assumptions

This paper is based on certain assumptions, which have been well documented elsewhere. A documentation of how these assumptions have been made is not attempted here.

- * In general, women have not started the benefits of development in India, equally with men, in spite of separate Chapters on women in development in the Sixth and Seventh Five-Year Plans of the Government of India.
- * More specifically, women have not shared the growing opportunities in the eight economic sectors equally with men.
- * Therefore some special measures are necessary to deal with the constraints to women's participation and to actively promote women's participation at all levels in the eight economic sectors.

1.2.1. Some of the constraints are:

- * Projects for women have often been restricted by unimaginative lower level cadres of the bureaucracy to tailoring and craft projects.
- * Poor women have not been able to make the range of backward and forward linkages needed to sustain the activity and processes at viable levels.
- * Poor women have not been reached by the male extensionists and other cadres.
- * Women have not been enrolled in significant numbers into producer-organizations.
- * Poor women have not gained access to training in skills and management.
- * Social constraints preclude women from making use of economic opportunities.
- * Women have not had access to a resource/asset, or a mix of resources/assets with productive potential.
- * Women have not had access to the capacity needed to tap into this potential.

1.3 Dairying in India

1.3.1. The Productivity Side

India's dairy industry

- * is run by the National Dairy Development Board, set up in 1965
- * has an annual milk production of 43,9 million tonnes in 1986-87
- * is third in the world after the Soviet Union and the United States
- * has a volume of milk products which exceeded in value Rs 100,000 million, ranking after rice but before wheat
- * has made milk the second most important agricultural commodity
- * provides sustenance to 80 million farm households
- * has an annual milk production which has more than doubled in the last two decades
- * has a Seventh Five Year Plan outlay of Rs. 4,934.5 million
- * through Operation Flood (to flood India with milk) covers 250 districts, grouped into 168 milksheds in 23 States/UTs with over 5 million farm families in 49,000 village level milk producers' co-operative societies
- * has a peak procurement of milk of 10 million litres per day during flush season.

Operation Flood-III (the current Operation Flood) aims at increasing the rural milk procurement to a peak of 18.3 million litres per day, collected from over 8 million milk producer families of 1990. In every State, there is a three-tier system of co-operatives-village-level primary dairy co-operative societies, district-level Unions formed by representatives of the primary societies and a State-level federation formed by representatives of the Unions.

1.3.2. The Equity Side

Role of women

Traditionally dairying in India has been primarily women's responsibility. A significant proportion of the time, energy and economic activity of rural women in 80 million households is in household-level milk production. Women perform at least 80 per cent of dairying operations. At least 18.5 per cent of each women's workday is spent in dairying activities. Thus women shoulder the overwhelming bulk of dairying and livestock work. This has also been documented elsewhere and is not attempted here.

But over 95 per cent of membership in village level milk producers' co-operative societies is male. Representation on the boards of the village-level primary milk producers co-operative societies and their Unions and Federations is 99 per cent male. In Andhra Pradesh one of India's southern States, there is definite evidence of modern dairy development having shifted economic resources from women producers to male co-operative members.

In 1983, Bihar (one of India's northern States) and Andhra Pradesh had 1.1 per cent and 13.8 per cent women members in their village level co-operative societies respectively, and neither had any woman on their Unions and Federation Boards. In this situation, officials of the Andhra Pradesh Dairy Development Co-operative Federation Ltd, showed interest in trying out a women's programme.

1.4 How the Andhra Pradesh Women's dairying programme began: its purpose

The women's programme of the Andhra Pradesh Dairy Development Co-operative Federation Ltd (APDDCFL) began in 1983, funded by the Ford Foundation. Three districts, Krishna, Chittoor, and Nalgonda were chosen. The objectives were as follows :

- * to demonstrate that the integration of women into dairy development by the inclusion of women staff in the dairy industry and consequent reorientation of male staff has positive implications for utilization of services and optimization of technology
- * to demonstrate replicability of the pilot projects for the inclusion of women in the dairy industry

- * to establish a routine mechanism for replication. Twenty-six Women Extension Supervisors (WES) were recruited, trained and assigned to work with women in 104 villages.

2. Activities and realizations

by 1985,

* The WES (all graduates) had "demonstrated their ability and willingness to work at the village level", were "very enthusiastic and fairly professional", had been very successful in organizing women into all-women's Dairy Co-operative Societies (WDCS), "providing access to technical assistance in areas of dairy breeding, feeding and health care"; they have stayed on the job, have good relations with women in the villages. Even a somewhat critical male official said "they are performing an important social development function". A significant impact and momentum had been given to the project because of the technically qualified and sensitive young woman Project Co-ordinator.

* Over 9,000 village women were functioning effectively as members of the 150 all-women's co-operative societies, travelling to learn new aspects of co-operative organization (as far away as Ahmedabad) and increasing their milk production and their earnings with more productive cattle, were having more access to extension as well as to technical and credit services.

* The WDCS were effectively shifting economic gains from dairying to the women who perform most of the tasks and thereby enhancing their decision-making power over household resources. The women often repeated that they were "keeping" about Re.1 more per 1 litre than before they joined the societies, and insisted that now they have greater control over the economic gains. The women directors "displayed a sense of confidence in handling the affairs of the society". There were "positive signs of participation by women from economically and socially backward castes and classes." There was "at least awareness among the Scheduled Caste/Backward Class women members regarding their rights and needs and they are able to articulate it."

* Senior staff at APDDCFL have been very supportive, by and large, in actual implementation. One of them has designed beautiful snakes-and-ladders games to train women in 'dos' and 'don'ts' of dairying.

* Demonstration of the success of women's co-operatives has drawn financial support from the Government of Andhra Pradesh and the Netherlands Government for lateral expansion into one more district, Prakasam, and support for a programme to integrate women's and children's health in the co-operatives of Chittoor District.

2.1 Influence on policy

In December 1985, the Andhra Pradesh Dairy Development Co-operative Federation hosted a National Seminar on Women in Dairying, which was attended by over a thousand women milk producers all over the country. Subsequently, several meetings were held, at the behest of the Department of Women and Child Development, and the Department decided to fund another experimental project in the northern State of Bihar. Thus the positive experiences of ADDCFL's women's project has been instrumental in influencing to some extent, national policies on women and dairying. More specifically, it had facilitated financial support from the Department of Women and Child Development, Ministry of Human Resource Development, Support To Employment Programme (STEP) for the Bihar Women's Dairy Project.

In 1987, Bihar Women's Dairy Project was jointly funded by STEP (Government of India) and the Ford Foundation. The Bihar State Co-operative Milk Producers' Federation (COMPFED) is the implementing agency for Bihar Women's Dairy Project. The goal of the Bihar Women's Dairy Project is to combine the 'productivity' and 'equity' sides of dairy development.

2.2 Achievements

In 1983 and 1988, women's membership of primary dairy co-operative societies in Andhra Pradesh and Bihar were as follows :

	1983	1988
<u>Andhra Pradesh</u>		
Women	31,892	89,948
Men	214,451	4,022,929
<u>Bihar</u> *		
Women	6	5,567
Men	3,499	68,000 (approximately)

* Vaishali, Samastipur, Jahanabad, Muzaffarpur, Barauni districts alone, as these are currently the projects' districts.

In this approach, the theory is that 'mixed' village-level Dairy Co-operative Societies (DCS) have both men and women members, so both men and women will automatically get elected to the milkshed-level union, forming 'mixed' unions, and from the unions, both men and women will automatically get elected to the State-level federation, forming a 'mixed' federation.

The problem with this gender-neutral approach is that, in practice, women may not automatically get included, because of low levels of literacy, cultural practices which are against women coming to mixed meetings, etc.

Therefore, the 'mixed' societies union, or federation are not really 'mixed' in practice, they are men's societies, union or federation. The bureaucrats may tend to say 'No one is preventing the women, no one is excluding them.' But women are getting excluded by:

- low levels of women's literacy. *
- not the 'custom' for women to participate in the gram sabha or panchayats.
- not the 'custom' for women to talk to male spearhead team members.
- women not having time, they are overworked at home; girls also are

* In India, for every 1,000 rural male literates, there are only 440 rural female literates, and in Bihar, 290.

(1981 Census)

<u>District</u>	<u>Rural male literate</u>	<u>Rural female literate</u>
Vaishali	1,000	312
Samastipur	1,000	320
Muzaffarpur	1,000	321
Munger	1,000	324
<u>Mahubani</u>	1,000	270
<u>Bihar</u>	1,000	290
India	1,000	440

overworked, so they do not go to school * , which in turn leads to low levels of women's literacy.

- not the 'custom' for women to go to training courses away from home; this causes women to have no exposure to outside ideas, so no self-confidence, so the women themselves will say, let our husbands join the co-operatives, this is interpreted to mean that women are unwilling, and women are not coming forward; so the imbalance gets perpetuated.
- because of low literacy levels, and because of early marriage, ideals of not working outside the home in certain castes, however poor, women are unable to get employment.**

Because of all these factors, women are unable to come out of this vicious circle.

Therefore, in Andhra Pradesh and Bihar a women-focussed approach was advocated and followed as part of the strategy. Under the women-focussed approach a sufficient number of women's societies were formed at the village level. These women Presidents then will come to the election of the Union, and get represented on the Union.

* Rural girls per 1,000 boys attending schools (1981 Census):

	<u>Male</u>	<u>Female (5-9)</u>	<u>Female (14-19)</u>
India	1,000	651	504
West Bengal	1,000	769	689
Bihar	1,000	493	369

** Rural female main workers per 1,000 rural male main workers :

<u>District</u>	<u>Rural male main workers</u>	<u>Rural female main workers</u>
Vaishali	1,000	101
Samastipur	1,000	103
Muzaffarpur	1,000	104
Munger	1,000	209
<u>Madhubani</u>	1,000	113
Bihar	1,000	190
India	1,000	289

But because the women Presidents may not be confident enough, they will not automatically get elected to the Union. So, a few women's Unions are being advocated.

It is not parallel Unions that this strategy is advocating. It is being advocated that at the time of formation of a few Unions, though there are both women Presidents and men Presidents, the idea of a women's Union should be facilitated by persuasion and advocacy; then the women will get trained in running the Union, and in course of time, move upwards into the Federation. This is the Women-focussed Approach.

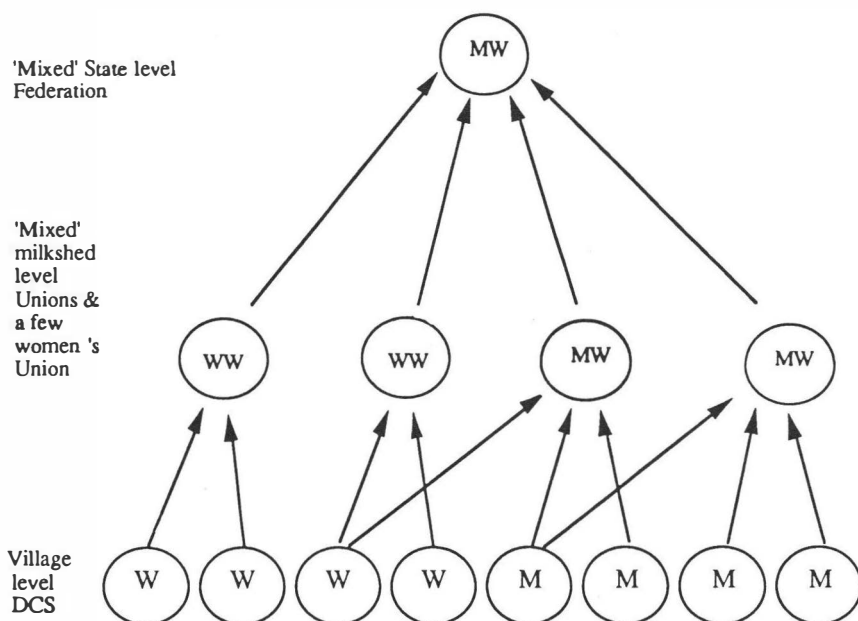
4. Some Difficulties

So far, in both the Andhra Pradesh and Bihar projects the 'productivity' and 'equity' sides are getting integrated, which leads to the belief that it can be done all over India.

But there are three broad areas in which difficulties are arising.

- * Involvement of poor women in the co-operative societies and integration with poverty-alleviation programmes in the State (e.g. IRDP).
- * Understanding of women-in-development issues.
- * Assisting women's groups who want to form societies in remote areas or in non-Operational Flood areas.

Women-focussed Approach



4.1 Involvement of poor women in the co-operative societies

In both the projects, though there are many Scheduled Caste, Scheduled Tribe, and Backward Class women members in the societies, there is not a concerted movement to facilitate cattle loans for the poorest women of the village, and to make a definite effort to bring them into the co-operative society. And there is no clear dovetailing effort, though the Integrated Rural Development Programme and the all-women's milk producers' co-operative societies are such perfect fits with each other. It is true that there were some attempts, mostly on the initiative of individuals, but there seems to be some question about "whose responsibility are the poor women?"

4.2 Understanding of women in development issues

4.2.1 Attitudes

Several writers have written about male officials being very supportive of the women's project, yet saying "woman controls the dairy production ... the milking ... the fodder. She loves the animal, feeds the animal, knows when she is pregnant ... lives with her cow ... men have different feelings."

"Tying the mangal-sutra is the stamp of marriage, after which the wife owns the home, similarly the bye-laws give ownership to the co-operative. The bye-laws are like the mangal-sutra."

"You are women ... milch cows are also women ... you will understand each other perfectly. We won't."

"Women will nurture the animals better and can thereby increase profits for the dairy, men's nature is different."

"Women extension organizers cannot live alone in rural areas, their chastity will be in danger."

"Women cannot drive and travel on mopeds. They will get nervous if they suddenly see a car coming at them."

"Women can't travel long distances by bus, they will feel nausea."

4.2.2 Social problems

If a Woman Extension Organizer sees child marriages being performed in the village, what does she do? Ignore it? Talk to the President and the Directors? Talk to the Old women of the village? Bring up the issue later on? Several WES have said that they face this kind of problem.

4.2.3 Support Services for Women

The Chitoor district societies in Andhra Pradesh will soon be integrating women and child health programmes into their co-operative. Some societies have begun women's literacy classes and some have begun training in the construction of fuel-efficient and smokeless chulhas. Some more thought has to be given to these other activities through the women's co-operative societies and to the rational behind it.

Can the women milk producers co-operative society be a focal point of support services for women? Another significant development is the formation of two Associations in two districts of Andhra Pradesh, Chitoor and Krishna, which are Federations of the all-women's milk producers co-operative societies in the district, Chitoor District Rural Women's Dairy Association and Krishna Rural Women's Dairy Association, which will co-ordinate the support services. And yet, there is not yet a clear plan of action by the State Governments to use the women's milk producers' co-operative societies as delivery systems for support services for women.

4.3 Assisting women's groups who want to form societies in remote areas or in non-Operation Flood areas

In both Andhra Pradesh and Bihar, several women's groups repeatedly raised this problem.

In this paper, I would like to raise this issue. While both the Andhra Pradesh and Bihar State Federations have, to a large extent, progressed in the integration of productivity and equity, what is to be done about women's groups in remote villages? What is to be done about groups in non-Operation Flood areas/districts? Why cannot these groups be treated as groups deserving subsidy from the Integrated Rural Development Programme or the Integrated Tribal Development Agency? If the women's groups are given subsidized transport to the chilling plants, or if the chilling plants are subsidized to run with less milk for some time, the co-operative societies in such remote areas can stabilize themselves.

5. Internal strengths and weaknesses; linkages with the rest of society, measure of support

To recapitulate

Strengths

- * Women are getting mainstreamed into the dairying sector.
- * Women extensionists are being fielded and proving to be very successful.

- * Women Directors and Presidents are taking on a lot of responsibilities and running the Societies well. All the women's Societies are making profits.
- * There is a visibility for the women's dairying movement; it is a "plot movement" (the phrase "plot movement" is used to mean that it is no more than a pilot project).

Weaknesses

- * Linkage with other Government Departments has not yet been established successfully.
- * Support services to women (e.g. child care, health) have not yet been provided through the women's dairy co-operative Societies.
- * Inclusion of poor women into the Societies has not yet become a routine mechanism, though it is increasingly being done.
- * Women are not represented on the State-level Federation nor on the Unions (except for a few, here and there, and that too only one woman per three Unions in India).
- * Women in non-Operation Flood areas are not getting any facilities to form women's dairy co-operative societies.

Linkages with the rest of society and measure of support

- * In the village, support is very strong, particularly from husbands of women members.
- * In the bureaucracy
 - lower-level : very weak
 - middle-level : medium
 - high level : strong
- * In the National Dairy Development Board, support is very strong, particularly from a few individuals.

6. Intermediary channels for development aid

- National Dairy Development Board
- State-level Federations
- District-level Unions
- Non-governmental organizations such as Self-Employed Women's Association, Adithi.

7. Expectations from donor organizations in the Industrialized countriesGeneral

- * Whenever aid is provided for any of the eight employment / economic sectors, incorporate support for women's participation.

Specific (see Appendix - extracts from Manual on Dairying)

- * Provide assistance to women's dairy co-operative societies, women's agriculture co-operative societies, women's fisheries co-operative societies, etc. for the following :
 - assets for assetless women
 - women extensionists
 - support services for women
 - special assistance for women's dairy co-operative societies in non-Operation Flood areas
- * Provide assistance for training
 - top-level bureaucrats, planners, policy-makers (national level)

- middle-level administrators (State level)
- women extensionists (village-level)
- male extensionists in dairying (village level)
- male officials (district-level)
- women members of dairy co-operative societies
- men members of dairy co-operative societies, unions, federation.

APPENDIXCHAPTER V. FOR MIDDLE-LEVEL ADMINISTRATIONS

This chapter is meant specifically for middle-level administrators, who are in charge of dairy development in a district.

The chapter is organized into the following sections :

- * A recapitulation of previous chapters
- * Planning for integration of women into dairy development in your district
- * Supervising Women Extension Organizers
- * Training for Women Extension Organizers
- * Training for male dairy development staff
- * Training for other departmental officers and staff in the district.

(1) Recapitulation

The Subject of this Manual is, how to facilitate access of poor rural women in India to growing opportunities in dairying.

The goal of the Manual is to promote productivity and equity for women.

Assumptions

Some special measures are needed to promote women's participation in mainstream dairying.

Case - studies

* Several organizations such as the Community Services Guild have been able to integrate productivity and equity goals at the village level, but on a tiny scale - 1 to 6 women milk producers co-operative society. They have been effectively able to dovetail with the poverty-alleviation programmes of the Government, IRDP, ITDP, etc., again on a very small scale. They have also

introduced other supportive services such as literacy. One important innovation is that 36 women have got land pattas in their names.

* Two State Dairy Development Co-operative Federations have been able to bring together productivity and equity goals on a larger scale, and have trained a number of women extension organizers, who are positive role-models for all grassroots level women workers. Both Federations together have formed nearly 300 all-women's milk producers co-operative societies with over 14,000 members.

* Poor rural women need to be systematically brought into the dairy development programme through the co-operative societies.

* There needs to be systematic dovetailing with poverty-alleviation programmes in the district.

* There has to be a sensitive understanding of women in development issues, on everyone's part, men, women at all levels. There is a need to change ingrained mores of social stratification and women's subordination and the women's social problems of the district.

* Support services for women need to be integrated into the milk producers co-operative society.

(2) Planning for integration of women into dairy development in your district.

First of all, you have to prepare a plan for women's dairy co-operatives or women milk producers' co-operatives in your district.

For this you need to gather and compile the following information :

* identify the pockets of poor women in every village. How is this to be done? Get the Women Extension Organizers (WEOs) who have been assigned to your village to do this. They should draw a map of every village, including the hamlets. Tell them to look for the Scheduled Caste and Scheduled Tribe hamlets in every village. These are likely to be the poorest groups. Then ask the WEOs to ask the following questions of the people they meet in the village:

Where do the barber families live?

Where do the toddy-tappers live?

Where do the leather-workers live?

Where do the agricultural wage labourers live?

Where do the potters live?

Where do the midwives live?

Where do the bamboo-workers live?

These are also likely to be poor families. Then tell the WEOs to call on all these families and talk to the women. They then have to prepare a list of the poorest women. The next questions to be asked are :

Where (in which families) are the widows of the village?

Where (in which families) are deserted women?

(this is to find out the female-headed households).

One more source of this information is the list made by the Block Development Office for the Integrated Rural Development Programme. The lists made by the WEOs are to be checked against these lists.

* Identify the remote and backward villages in the district - located near forests, located near or on hill sides, located in rocky areas, drought-prone villages. Make sure the WEOs have made lists of poor women in these remote villages also.

* The next thing to do is to draw up profiles of women in your district. This will include social problems of the women, political, economic, cultural, religious and educational situation of the women. I give a few examples of district profiles of women, actually prepared by WEO trainees.

Profile of women in Madhubani block, Madhubani district

- Large percentage of Maithili Brahmin and Srotiya Brahmin women, and other upper castes
- These women are all living in situations of desperate poverty and oppression

- Land has been divided among sons for such a long period, that it is very fragmented and every family has very little land, though very fertile land, with plenty of water resources, paddy cultivated easily
- A very feudal and male-dominated society
- Men have traditionally been priests, officiating at weddings, funerals, etc.
- Now the income out of priesthood has dwindled and there are too many of them
- The men spend the little incomes that they have on bhaang (opium)
- Women are strictly secluded. They may starve but cannot work outside the home
- Women do not know agricultural work in any case
- Women have skills of painting, etc.
- There used to be a market for Madhubani paintings but that has fallen completely, there is a slump
- Widow remarriage strictly forbidden (even for child-widows), child marriage common; widows strictly forbidden to wear jewellery, coloured clothes, they are drudges in their husbands' homes
- Lot of domestic violence
- Religion even indirectly sanctions violence
- These ideals are looked up to, by middle and lower castes, since the men of these castes would like their women to be like this
- 9 per cent female literacy
- 5 per cent female work participation
- Among the middle-level and affluent families, large sums of dowry are expected and given; poor families finding it hard to marry their daughters
- Lot of women destitutes, or women in crisis needing shelter

- Land ownership passes through men. Men sell away or mortgage their land, without consulting their wives
- Female 'chastity' highly valued and women constantly 'guarded'.

Profile of women in Adhaura block, Rohtas district

- Mainly tribal women of Kharwar tribes
- Very hilly and rocky terrain, drought prone
- Very few wells and sources of irrigation
- Only one crop, rainfed, coarse millets
- Men migrate on agricultural labour work
- Women left behind to care for children and aged
- Women quite free to move about, outside the home, to other villages, etc., on agricultural wage labour
- Divorce, remarriage, easily done
- 2 per cent female literacy
- 43 per cent female work participation
- Land ownership only through men
- Men sell away or mortgage land to 'outsiders'
- Grip of 'outsider' moneylender still very strong
- Lot of alcoholism among men, domestic violence
- Women not represented on traditional conflict-resolution bodies
- Women have some role in decision-making in family, but none in village community affairs
- Women have no control over community land.

* Identify voluntary agencies in the district, enlist their support

* On the basis of all this information, prepare a tentative plan of action, in consultation with Women Extension Organizers and all your male staff members. Draw up lists of villages, etc.

- Again, send the WEOs to your tentative list of villages; send your male staff also; find out in which villages the women are most interested, and where there is most need, where there are poor women with leadership qualities, etc. Tell your male staff and WEOs to hold group meetings in the villages, etc. Then sharpen your list of villages.

- Hold a meeting with the Collector (or District Magistrate) and the officers of the District Rural Development Agency. Find out all the schemes in the district, like IRDP, tree patta scheme, DWCRA, through which the asset-level of poor women members of milk producers' co-operative societies can be raised. Find out also all the schemes in the district for support services for women - for example, the Integrated Child Development Services, creche schemes, smokeless chulha schemes, rural energy schemes, adult education, etc. Enlist the support and co-operation of all the concerned officials.

- Then, work out the special measures needed to set up the all-women's milk producers' co-operative societies you propose to form. Work out the subsidies needed, if any, for example, the purchase of camel-carts or bullock-carts to transport milk from the village to the nearest milk-route or chilling plant, or the setting up of mini-chilling plants, etc. Give this information to the State-level planners, policy-makers, administrators and apply for special funds from, for example, the Ministry of Human Resource Development.

(3) Training

- For Women Extension Organizers

You would have seen Chapter IV of this Manual.

You use it, and help them to use it. Help them to use it on the job and during training courses. Enlist support from your male staff for the women's programme. Get them to use Chapter IV. Tell them to modify it, make suggestions, make alterations, according to the local specific needs of your District.

(4) Supervising Women Extension Organizers

You should aim to strengthen both the productivity side and equity side of your dairy development programme. Just as the productivity side needs your constant supervision on animal health coverage, artificial insemination and breeding, insurance coverage, fodder development and concentrate provision services, milk marketing, milk product making, distribution of payments, the equity side needs your constant supervision in

- identifying local resources
 - * people's
 - * voluntary agencies
 - * government agencies
- strengthening and organizing women's groups (pre-co-operatives)
- organizing meetings on women-in-development issues.

(5) Training for male dairy development staff

In this Manual, there are a few case-studies (Chapters II and III) and a few Field Visit Reports (As the teak leaves dry, Drops of blood, the peacock and the haveli). Encourage WEOs and your male dairy development staff to write/collect more case-studies and Field Visit Reports. Use these in your training programmes, monthly meetings, workshops, etc.

Look out for stereotyping (women care for cattle better than men), paternalistic comments (after all you are women, we pity you), over-protection (you women should not go to a village meeting after dark) among male staff. Develop camaraderie among your women and men staff, and helpful attitudes.

(6) Training for other departmental officers and staff in the district

Invite other departmental officers and staff in the district to your workshop, monthly meetings. Get them interested in the case-studies. Get them to write case-studies. Distribute them widely. Gradually interest them in women in development issues, and in a co-ordinated attempt for women's development in your district.

CHAPTER VI. FOR PLANNERS

"Nothing will happen for women, unless the top-level people are interested", wrote a woman in development specialist. And she is right. The successes of both the Andhra Pradesh and Bihar cases were due to the unwavering clear support of the top-level administrators and planners.

We hope you have liked this Manual so far. It seems unsuitable and inappropriate for us to offer advice to you. But we are making a few tentative suggestions.

* The National Seminar on Women in Dairying was useful because it was truly women milk producer's Seminar. They participated fully, they evolved it, they developed the recommendations, they endorsed it, they asked questions of the experts (see Appendix for report and recommendations). It might be useful to have a follow-up Seminar.

* In two districts of Chittoor and Andhra Pradesh, the co-operative societies have joined together and formed federations. It might be useful to invite them to workshops and develop further recommendations for the integration of women into dairy development.

* We need to try out models. See the two models in the following pages - the Bihar Women's Dairy Project is trying out the women-focussed approach. Are there other models?

* There is a need to have studies comparing the production performance with controls for all factors that would have some bearing on production (stock of milch animals, weather conditions, proportion of Scheduled and Backward castes, proximity to major road arteries) so that we can know whether all-women's dairy co-operative societies are competitive with mixed societies, social advantages aside. IRMA and PRADAN are some agencies who can be requested to do these studies.

* On the merits of women's co-operatives and mixed co-operatives, a little has been written (see Appendices). We need more studies. Again, IRMA and PRADAN can be requested to do these.

Finally,

We need to strike a new note. We need to have a different type of training to work in non-Operation Flood areas or to reach women in remote villages within Operation Flood areas, where there is no infrastructure. There is a great need for dovetailing with poverty-alleviation programmes. There is a need to promote Total Village Development programmes. There is a need to rethink the curriculum.

There must be a clear recognition that women need additional inputs

- * Women extensionists
- * Employment and asset support services
- * Training in dairy development and women's development

Only with your support can all this be done. Then the churning-point can be the turning-point in poor women's lives.

*SYMPOSIUM " PROMOTION DE LA
FEMME DANS LE TIERS MONDE"*

*Bruxelles, 27-29. IX. 1988
(Académie Royale des Sciences
d' Outre-Mer)
pp. 131 - 140*

*SYMPOSIUM " PROMOTIE VAN DE
VROUW IN DE DERDE WERELD"*

*Brussel, 27-29. IX. 1988
(Koninklijke Academie voor Overzeese
Wetenschappen)
pp. 131 - 140*

LES ORGANISATIONS FEMININES ET LE DEVELOPPEMENT URBAIN

LES CUISINES POPULAIRES DE LIMA

par

Violeta SARA-LAFOSSE *

Les cuisines populaires de Lima sont le résultat des efforts organisés des femmes des quartiers pauvres de la ville. Il est intéressant de les situer dans leur contexte particulier et d'en connaître les caractéristiques.

Lima est la capitale du Pérou, un pays situé au Centre-Ouest de l'Amérique du Sud au bord de la côte du Pacifique. Etendu de 1 280 000 km², il compte environ 20 millions d'habitants, soit une densité de 15,6 au km². Mais la superficie des terres arables ne dépasse guère les 0,15 ha per capita ce qui est le taux le plus bas du monde. Cette rareté des terres arables est la cause majeure de la pauvreté de la population péruvienne: le PIB per capita est de 1 040 dollars, l'un des plus bas du continent.

Lima, avec ses 6 millions d'habitants, est l'exemple type de la métropole qui a connu une croissance spectaculaire mais aussi chaotique. Il y a à peine 40 ans, elle n'avait que 400 000 habitants. La croissance est due en grande partie à la migration des paysans qui quittent leurs montagnes non pas parce qu'ils sont attirés par la ville mais parce qu'ils sont expulsés de leur terre natale.

La situation se reflète dans le caractère improvisé et précaire (sans planification aucune) de la croissance de la ville. Les nouveaux arrivants s'installent aux alentours de la ville, y construisent un abri précaire sans aucune accommodation sanitaire ni sociale: pas d'eau, ni d'électricité, ni marchés, ni écoles, ni services sanitaires, ni sécurité publique.

Les gens installés dans les districts marginalisés s'organisent rapidement en associations de voisinage afin d'être reconnus officiellement et d'obtenir ainsi

* Professeur à l'Université Catholique du Pérou, Av.Universitaria 18, San Miguele, Lima (Peru).

Les gens installés dans les districts marginalisés s'organisent rapidement en associations de voisinage afin d'être reconnus officiellement et d'obtenir ainsi la stabilité et éventuellement l'installation des services nécessaires: c'est à ce niveau que les femmes jouent un rôle actif, étant celles qui passent le plus clair de leur temps dans ces quartiers et qui souffrent chaque jour du manque de l'infrastructure de base.

Les femmes qui exigent leur dû n'attendent pas passivement que le gouvernement et les municipalités résolvent leurs problèmes. Au contraire, elles sont disposées à s'atteler à la tâche et à renverser la situation. Ainsi, on trouve des femmes qui construisent de leurs mains les murs d'une école, d'un dispensaire, qui plantent des arbres dans un parc, qui apportent les pierres pour la construction d'une route ou d'un terrain de sports pour leurs enfants. La conséquence naturelle de ces activités est qu'elles s'organisent pour préparer en commun des repas.

C'est dans ce contexte d'une population d'origine rurale, construisant elle-même la cité dans laquelle elle vit, que se situe la pire crise économique que le Pérou ait jamais connu au cours de ce siècle. Elle devint évidente en 1976 avec une dévaluation et une inflation qui n'a pas cessé de croître: aujourd'hui (sept.1988) elle atteint 114% par mois.

Les conséquences sociales de cette crise sont la récession, le chômage, l'augmentation du coût de la vie et ses suites: malnutrition, augmentation des taux de morbidité et de mortalité dues à des maladies sociales telles que la tuberculose.

Cette situation est aggravée par l'apparition de groupes de terroristes politiques et la répression aveugle de l'Etat, ce qui place la population dans une situation particulièrement vulnérable.

Néanmoins, la population, qui a atteint un haut degré d'organisation, résiste aux efforts de démobilisation de l'Etat et à l'infiltration du terrorisme. Finalement elle a réussi à se grouper en une vaste Assemblée Populaire Nationale où toutes les organisations sociales sont représentées. Cet événement unique les encourage à redoubler leurs efforts en vue de l'amélioration de leur propre situation et de celle du pays.

Les organisations féminines qui ont commencé les cuisines populaires font partie de ce mouvement social: elles ne peuvent être comprises et évaluées que si elles sont situées dans leur contexte économique et social.

C'est dans ce contexte de crise aiguë que sont nées les cuisines populaires, les unes à l'initiative d'un groupe de femmes réunies pour réaliser des travaux communaux en échange de vivres, d'autres à l'initiative des clubs de mères, d'autres encore par des communautés chrétiennes de base ou par des organisations de voisinage.

Dans le district Nord de Lima, les cuisines s'organisèrent en fédérations et un effet multiplicateur s'opéra notamment dans le district Sud de la ville.

L'objectif premier des cuisines populaires est de combattre la malnutrition et spécialement celle des enfants. Ce but est atteint pour un tiers des participants au moins, enfants et adultes. Par ailleurs, devant l'effet de mobilisation des femmes engendré par les cuisines, plusieurs institutions municipales, ecclésiastiques, des partis politiques et organisations non gouvernementales commencèrent à promouvoir l'installation et le fonctionnement de nouvelles cuisines.

L'adhésion des participants est libre. L'unique limitation vient parfois de la taille des installations. Un quart des cuisines seulement dispose d'un local spécial, les autres fonctionnent dans la maison de l'une ou l'autre des associées. S'il y en a un, le local sert de dépôt pour les vivres reçus périodiquement. C'est là que se trouve aussi l'équipement "grande cuisine". Ce matériel est la propriété du groupe des associées qui l'a acquis par un effort solidaire réalisé par de multiples activités.

Toutes les associées sont responsables de la préparation des repas: elles le font par équipes de 2 ou 3 personnes renouvelées quotidiennement. La taille du groupe dépend du nombre total des participants inscrits à la "cuisine". Chaque équipe est responsable de certaines tâches: recevoir la veille les contributions pour calculer le nombre de repas à préparer, faire les achats de vivres frais et autres compléments selon le menu programmé pour la journée, préparer les aliments et les servir et enfin faire la vaisselle des ustensiles de cuisine.

Le plupart des cuisines préparent deux repas par jour, du lundi au vendredi. Un tiers d'entre elles fonctionnent aussi le samedi.

Les vivres secs sont reçus gratuitement, mais les emballages et le transport doivent être payés ainsi que les vivres frais qu'il faut acheter. Le menu se compose d'un potage et d'un plat de résistance. Les prix sont fixés au niveau le plus bas possible. Dans la plupart des cuisines, les malades ou les femmes dans les derniers mois de la grossesse sont dispensés de leur tour de rôle. Dans un tiers des cuisines, les vieillards indigents ne doivent pas payer.

La responsabilité directe de l'organisation et du fonctionnement de chaque cuisine appartient au conseil de direction dont la composition est fondamentalement la même partout: une présidente ou coordonnatrice, une secrétaire et une trésorière.

Il comporte aussi des membres qui remplissent diverses fonctions: s'occuper des participantes qui ont des problèmes, contrôler le poids des enfants sous-alimentés, contrôler l'hygiène des ustensiles et récipients utilisés, etc.

Dans la plupart des cas, le renouvellement des charges se fait annuellement par vote direct des associées; le conseil de direction peut être réélu. La fréquence des réunions varie d'hebdomadaire à bi-mensuelle.

Les réunions donnent aussi l'occasion de traiter des problèmes de la communauté, d'écouter des causeries de formation et de réfléchir en commun. Les objectifs premiers des cuisines populaires ont été dépassés dans la majorité des cas: un quart d'entre elles offre aux membres des cours d'alphabétisation, de couture et même une formation technique.

L'activité des "centrales" qui coordonnent le travail des fédérations est très importante. A partir des informations reçues des cuisines, elles organisent des services pour les associées ou des fêtes qui renforcent les liens d'amitié.

Les centrales accomplissent en même temps une fonction de contrôle pour assurer la bonne marche des cuisines et, ce qui est très important, elles encouragent et appuient la création de nouvelles cuisines.

Il faut aussi ajouter que les cuisines reçoivent l'appui de personnes qui jouent le rôle de conseillers: le curé de la paroisse, l'infirmière du dispensaire ...

La **force** des cuisines provient de multiples avantages reçus par les associées, ce qui les fait s'identifier à "leur cuisine". Ces avantages sont de diverses natures: économiques, personnels, familiaux et communautaires.

Par bénéfice personnel, nous comprenons leur épanouissement, c'est-à-dire l'estime de soi, des autres et la solidarité; ce dernier point est illustré par l'ouverture des relations avec d'autres et à la valeur de l'existence du groupe. Etre membre d'un groupe suppose de plus l'acquisition non seulement de droits mais aussi de responsabilités, entre autres celles de diriger le groupe lui-même.

L'avantage économique obtenu s'exprime par l'épargne de temps et d'argent, de disponibilité pour effectuer d'autres travaux éventuels et de pouvoir ainsi augmenter les revenus du ménage.

La capacité d'estimer les autres se manifeste par l'amitié qui est une des forces des cuisines. Elle a permis aux mères au foyer de sortir de l'isolement dont elles souffraient; elles ont pu apprécier la satisfaction de se réunir, de se connaître, de partager leurs problèmes, de se conseiller mutuellement avec affection et respect.

La participation aux réunions, la pratique d'élections, l'accès à la direction par plusieurs d'entre elles, ont permis de faire l'expérience de l'autonomie dans le gouvernement de ses propres institutions. L'expérience de rotation dans la direction a été très généralement positive que ce soit pour l'apprentissage personnel ou comme exercice de droits et de devoirs.

Enfin, la perception de la cohésion du groupe et les raisons de cette union, est aussi une force importante des cuisines. Les explications qu'en donnent les femmes sont variées: la nécessité commune, la fréquentation, les activités communes, le caractère égalitaire des relations entre elles, les causeries de formation, les efforts des dirigeantes, l'amitié rencontrée, la compréhension, l'engagement dans la communauté et la foi religieuse.

Il est aussi intéressant d'ajouter que la capacité d'union entre les participantes est intimement liée à des variables indépendantes relatives à l'origine régionale des femmes et aux coutumes de leur région d'origine mais sans lien avec l'âge, l'instruction ou les occupations. On constate une capacité croissante d'union qui va de la satisfaction des besoins individuels de type économique, en passant par la promotion personnelle jusqu'à une identification plus plénière avec le groupe. Les associées originaires de l'intérieur (2/3 du total) s'identifient mieux au groupe que celles originaires de la côte. La capacité d'unions est aussi liée à la durée de résidence dans la capitale: moins celle-ci est longue plus l'union communautaire est forte: elle est quasi nulle pour ceux qui résident depuis longtemps à Lima. Les femmes provenant des régions où les coutumes de la vie communautaire étaient vivaces, s'identifient mieux au groupe que celles qui n'ont pas eu cette expérience. Ces faits permettent d'affirmer que les cuisines populaires recueillent l'expérience communautaire ancestrale portée par la population de la Sierra.

Les **faiblesses internes** dont souffrent les cuisines concernent, en premier lieu, la situation d'extrême pauvreté de beaucoup de participantes et de leur manque de préparation pour affronter le monde urbain du fait de leur condition de migrante rurale.

Les problèmes qu'elles ressentent elles-mêmes sont l'analphabétisme (1/4 des participantes) ce qui handicape leur pleine participation, l'insuffisante connaissance des problèmes de nutrition et d'une bonne préparation des repas. C'est pour cette raison que beaucoup de cuisines désirent avoir des conseillères.

Les besoins exprimés reflètent les problèmes quotidiens de beaucoup de cuisines, mais le problème majeur reste l'absence intermittente d'une partie des associées dont l'extrême pauvreté ne leur permet pas de couvrir le prix modique des repas.

Relations entre les cuisines populaires et le reste de la société.

Au niveau du département de Lima, les femmes des cuisines populaires ont été convoquées, en octobre 1983, à la deuxième rencontre des femmes de quartier organisée par la fédération "Jeunes Villages et Urbanisation Populaire". Cet événement a mis en évidence que les cuisines populaires étaient le secteur le plus dynamique. Cette même année 1983, la crise allant en s'aggravant, les femmes des cuisines organisèrent une marche de protestation à partir des districts marginaux jusqu'au centre de la ville dans le but d'atteindre le palais du gouvernement et de remettre une requête au Président de la République. Dans cette requête, elles protestaient contre la hausse incontrôlée des prix des aliments et des articles de première nécessité. Cette marche fut un succès, leur requête fut reçue ce qui consolida le prestige du mouvement organisé par les femmes elles-mêmes.

En juin 1984 eut lieu une première réunion des cuisines populaires au niveau de Lima: on y élut un conseil de coordination. D'autres réunions eurent lieu où le travail fait en commission permit de fortifier l'organisation et de produire des documents intéressants. La première de ces réunions reçut l'appui de Caritas et de la Commission Episcopale d'Action Sociale. A partir de 1984, le Conseil Provincial de Lima commença à donner lui aussi son appui effectif dans le cadre de son plan d'urgence. C'est ainsi qu'un bureau "d'encouragement à la vie" fut créé en vue d'établir, dans divers districts populaires, des centres d'approvisionnement en biens alimentaires obtenus directement des producteurs évitant ainsi les intermédiaires et rendant de ce fait les produits moins chers. Le Conseil Provincial de Lima établit aussi, avec certaines fédérations de cuisines populaires, des conventions qui leur donnaient un traitement préférentiel.

Activités et réalisations.

En 1983, il existait une centaine de cuisines populaires à Lima, il y en avait 300 en 1985 et elles sont au nombre de 700 actuellement, avec en moyenne 150 convives par cuisine. C'est ainsi que quelque 100 000 personnes bénéficient directement des cuisines et parmi elles 65% de mineurs d'âge. Ces chiffres concernent uniquement la ville de Lima, les chiffres pour les autres villes du pays font défaut.

Lima est située sur la côte, cependant 63% des femmes qui participent aux cuisines sont originaires de la montagne et 20% proviennent d'autres régions du pays. L'âge moyen est de 35 ans, 27% sont analphabètes, 20% sont mères de famille sans conjoint, 38% sont exclusivement mères au foyer. La principale occupation de celles qui sont rémunérées est le service domestique. 42% des maris présents ont un travail instable, 8% sont sans travail, 22% sont ouvriers dans la construction. Le nombre moyen d'enfants est de 4,3 par famille, 68% des associées ont des enfants en âge préscolaire.

Ces informations permettent de situer avec plus de précision le statut socio-économique des bénéficiaires et des protagonistes des cuisines et permet aussi de comprendre l'importance que prend pour les femmes le fonctionnement des cuisines: appartenir à l'une d'elles garantit l'alimentation de la famille à un prix accessible à leurs ressources très précaires. Les repas ne sont pas seulement plus économiques, ils sont aussi mieux équilibrés que ceux qu'elles préparent chez elles. L'effet en est visible chez un tiers des enfants sous-alimentés qui ont progressé (dans 50% des familles il y a des enfants sous-alimentés). La santé des mères s'améliore aussi, surtout dans les cas d'anémie (une amélioration a été constatée dans 33% des cas).

Un autre résultat positif des cuisines est le gain de temps pour les femmes. Il existe une relation étroite entre la participation des femmes aux cuisines populaires et leur insertion à la population économiquement active. 65% des associées déclarent obtenir des revenus, soit pratiquement le double de la moyenne pour Lima. Il y a deux raisons à ce score élevé: les femmes déjà actives se sentent attirées par les cuisines pour alléger leur tâche domestique et celles qui ne l'étaient pas trouvent maintenant le temps nécessaire pour chercher ou faire un travail rémunéré. La cuisine aide la femme à partager avec son mari le rôle de pourvoyeuse de revenus. D'un autre côté, la préparation des repas cesse d'être une activité individuelle qui isole pour devenir communautaire et socialisante. Ce dernier résultat à caractère nettement qualitatif indique un changement important des modèles culturels urbains.

Les difficultés rencontrées par les cuisines sont multiples et de natures diverses, à commencer par l'infrastructure de base, tel que le manque d'eau. Les quartiers populaires sont situés dans les zones urbaines où le réseau d'eau potable n'est pas complet, ce qui est surtout le cas dans les quartiers situés sur les hauteurs. Dans ces localités, les habitants stockent, dans de grands bidons, l'eau vendue par des commerçants pourvus de camions-citernes, à un prix bien supérieur à celui payé pour l'eau du réseau. De plus, l'eau courante n'est souvent distribuée que la nuit ce qui oblige les utilisateurs à stocker également l'eau dont ils ont besoin. En conséquence, il arrive que certaines cantines doivent suspendre leurs activités les jours où il n'y a pas d'eau dans le quartier.

Un autre type de difficulté est lié à la mentalité machiste des hommes qui n'apprécient pas que leur épouse exerce une activité et qui ne se sentent pas concernés par le bien-être de leurs enfants. De plus, de nombreuses femmes ignorent encore ce qu'est la planification de la famille. En conséquence, bien des associées sont constamment enceintes et ne peuvent pas participer pleinement au travail des cuisines. Certaines d'entre elles aimeraient disposer de garderies pendant qu'elles accomplissent leur tour de rôle ou qu'elles assistent aux réunions.

L'objectif d'atteindre les familles les plus nécessiteuses n'est pas atteint non plus dans la mesure souhaitée. Dans un tiers des cas, la femme est seule, beaucoup de femmes sont abandonnées, d'autres ont un mari sans travail ou ne contribuant pas au budget du ménage. A cette situation d'irresponsabilité due au machisme, il faut ajouter le grave problème des maladies endémiques, telles la tuberculose qui empêche de travailler et peut affecter des familles entières. Les femmes abandonnées ont des revenus si maigres qu'elles ne peuvent même pas payer le prix modique des repas.

Une façon de résoudre ce problème a été de préparer un supplément de repas et de les offrir au public à un prix supérieur. De cette façon, les associées valorisent leur travail et maintiennent le prix des repas à un niveau accessible aux plus pauvres.

Ajoutons à ces difficultés les défis nés à partir de 1984 par la création, par le gouvernement, de "cuisines familiales", en tant qu'oeuvre humanitaire dirigée par l'épouse du Président, aux frais de l'Etat. En fait, ce type de restaurant populaire est administré par l'Etat qui emploie quelques femmes pour faire la cuisine et servir les repas. Ces cuisines familiales possèdent leur local, leurs installations et leur vaisselle propres. Le gouvernement actuel a poursuivi la politique du précédent en créant des modules pour les quartiers marginaux qui comprennent un "restaurant populaire" au même titre que les autres services publics. Ce type de restaurant fait souvent une forte concurrence aux organisations de femmes parce qu'il bénéficie de l'aide de l'Etat et n'exige pas des usagers un effort spécifique d'organisation et de fonctionnement, ce qui a un effet démobilisateur immédiat.

Une autre forme d'aide alimentaire est la remise individuelle d'une certaine quantité d'aliments aux femmes qui accomplissent certains travaux dans des oeuvres dirigées par l'organisation donatrice. L'effet en est la naissance d'une rivalité entre les femmes qui se disputent les aliments et le développement d'attitudes de dépendance et de soumission.

Comme on peut le constater, les difficultés proviennent, en premier lieu, des institutions publiques ou privées qui ont perçu dans les cuisines populaires une forme d'organisation du peuple ayant une grande force mobilisatrice, c'est-à-dire promotrice de conscience sociale. Des organisations parallèles sont créées pour les imiter et en même temps les neutraliser, par une manoeuvre manipulatrice et clientéliste caractéristique des partis politiques et d'autres types d'institutions prosélytes.

Les femmes des cuisines populaires sont conscientes de leur dépendance des organisations donatrices du monde développé.

Elles s'en rendent compte de manière immédiate et demandent une augmentation quantitative et qualitative de l'aide ce qui permettrait l'ouverture et le fonctionnement d'un plus grand nombre de cuisines jusqu'à ce que tous les quartiers soient desservis. L'amélioration de la qualité concerne surtout le contenu en protéines et en vitamines en vue d'améliorer la qualité nutritive des repas.

La capacité de ces organisations d'être des canaux intermédiaires de l'aide au développement provient de leur fonctionnement plus efficace par les intéressées elles-mêmes. Dans les cas des cuisines populaires, une étude comparative de la qualité des repas offerts par les cuisines autogérées par les organisations de femmes et ceux préparés par les institutions publiques ou d'assistance qui dépendent d'un administrateur, met en évidence la nette supériorité des premières malgré le fait que les cuisines administrées disposent de plus de ressources et d'une meilleure infrastructure.

Un élément explicatif de cet apparent paradoxe est que les femmes responsables des cuisines sont particulièrement attentives à la qualité optimale des repas destinés à leurs propres enfants et à elles-mêmes. Par ailleurs, le système rotatif impliquant un contrôle plus strict empêche que quelques personnes s'accaparent de l'organisation, fait fréquent constaté dans les cuisines administrées et dans tous les services utilisant un personnel bureaucratique qui cherche son propre profit, faisant ainsi monter les prix et écartant les plus nécessiteux.

L'existence de fédérations de cuisines, dont certaines ont reçu la personnalité juridique, est un élément important invitant à les considérer comme des canaux intermédiaires d'aide au développement. Le rôle toujours plus visible de ces organisations a été mis en évidence lors de l'installation de "l'Assemblée Nationale Populaire" qui, dès sa première réunion, reconnut les représentants des cuisines comme membres titulaires de plein droit.

Finalement, nous pouvons affirmer que dans la mesure où la mise en marche des cuisines est l'oeuvre des intéressées elles-mêmes, elles servent d'apprentissage de l'organisation, de la rationalisation et de l'administration. En résumé, les cantines sont pour les participantes une école de formation au gouvernement efficace de leur vie personnelle et des institutions communautaires, impliquant de plus l'apprentissage de la vie démocratique, d'élire et d'être élu. C'est une contribution au développement intégral qui n'implique pas seulement l'efficacité économique et la croissance de la productivité, mais aussi l'autonomie et l'efficacité politique au sein de formes de gouvernement démocratique.

CONCLUSIONS.

L'expérience des cuisines populaires de Lima illustre comment des populations marginalisées prennent en main leur propre destinée non seulement en Amérique Latine mais dans de nombreuses régions du monde, comment émergent des "sujets sociaux" qui prennent des initiatives pour répondre à leurs besoins économiques, sociaux et culturels. Ces initiatives, encore timides et dispersées, témoignent des capacités réelles de ces populations qui sont encore souvent uniquement considérées comme des bénéficiaires de l'aide mais pas comme des participants actifs à leur développement.

Les femmes doublement marginalisées sont en fait particulièrement actives dans ces nouveaux mouvements populaires. L'initiative de la femme qui a créé les cuisines populaires est un exemple typique des capacités des populations marginalisées, et des femmes en particulier, d'être des agents actifs de leur développement.

La durée et l'impact de l'expérience sont suffisants pour illustrer son utilité. Elle montre que l'exercice de l'autonomie ne signifie pas qu'il faille mépriser l'aide aussi bien sous une forme technique ou pédagogique que sous la forme d'une contribution matérielle. Au contraire, elle montre l'importance des conseillers pour la formation et de l'aide extérieure aussi longtemps qu'elle ne s'empare pas de la gestion et de la direction et que l'attribution des ressources tient compte des besoins réels et des aspirations des bénéficiaires.

L'échec d'un grand nombre de projets de coopération tient, en grande partie, au fait que l'on n'a pas donné assez d'espace à la participation active de la population concernée et que la priorité ne s'est pas portée sur des initiatives prises par la population elle-même.

L'exemple des cuisines populaires illustre aussi particulièrement bien la contribution des femmes dans cette nouvelle perspective et attire l'attention sur le danger, souvent présent, de paternalisme et de choix partisans.

Les besoins sont réels, les possibilités d'assistance sont tout aussi réelles, mais les voies et les mécanismes pour les canaliser doivent être reconsidérés. Nous aimerions proposer que les critères des évaluations soient, ou tout au moins pourraient être, l'expérience des populations concernées.

Séances du 28 septembre 1988

Zittingen van 28 september 1988

Sessions of 28 September 1988

*SYMPOSIUM " PROMOTION DE LA
FEMME DANS LE TIERS MONDE"
Bruxelles, 27-29. IX. 1988
(Académie Royale des Sciences
d' Outre-Mer)
pp. 143- 171*

*SYMPOSIUM " PROMOTIE VAN DE
VROUW IN DE DERDE WERELD"
Brussel, 27-29. IX. 1988
(Koninklijke Academie voor Overzeese
Wetenschappen)
pp. 143 - 171*

BRESIL : ORGANISATION DES FEMMES POUR LEUR SANTÉ

par

Danielle ARDAILLON*

AVANT-PROPOS

Parmi toutes les questions spécifiques que la Décennie Internationale des Nations Unies pour la Femme (1975-1985) a permis d'aborder, la santé de la femme est certainement celle qui s'est révélée essentielle pour le processus d'intégration des femmes aux différents projets de développement. Le rapport de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS 1981), présenté à la Conférence de Copenhague en juillet 1980, passe en revue les différents problèmes posés par l'interdépendance de la condition et de la santé de la femme.

C'est un document précieux pour tous ceux qui participent à des programmes de développement, car il souligne le rôle capital que la femme joue au sein de la famille et de la collectivité pour ce qui est des soins de santé.

Et, si l'on considère que les femmes représentent la moitié des ressources humaines dans le monde, il est évident que partout où elles sont enfermées dans le cercle vicieux de la pauvreté et de la maladie, leur contribution potentielle au développement reste inutilisée, et ce dernier, largement compromis. Les femmes produisent, traitent et achètent des aliments. En tant que mères, elles sont responsables non seulement de l'alimentation de leur famille, mais aussi de l'hygiène domestique et des soins aux malades de la maison. En tant que travailleuses, elles sont sujettes à la fatigue, exposées aux mauvaises conditions de travail et à toute sorte de risques pour leur santé. En tant qu'objets sexuels, elles se voient imposer des normes de beauté qui les rendent vulnérables aux pressions du marché de cosmétiques, et même à des mutilations. Et lorsqu'elles ne s'ajustent pas à tous ces rôles, on les traite de folles.

C'est sans aucun doute le rôle de la femme dans le processus de la reproduction qui est l'élément fondamental et unique de sa condition.

* Anthropologue, Centre de Recherche et d'Action Communautaires, R. Albuquerque Lins, 561/5.0 Andar, 01230, São Paulo (Brésil)

La capacité procréatrice est une variable essentielle des projets de développement social et économique, et c'est en effet en fonction de la croissance ou de la stagnation populationnelle que ces projets pourront avoir du succès ou pas.

Toutes les recherches internationales ont également montré que, d'un côté, les femmes ne participent que d'une manière insuffisante aux décisions relatives aux politiques populationnelles et que, de l'autre, les sociétés et les gouvernements, et ceci particulièrement dans les pays en voie de développement, n'offrent pas de garanties suffisantes pour l'exercice de la fonction reproductrice de la femme (offre et surveillance de la contraception, assistance à la grossesse, à l'accouchement, etc.) Or, c'est justement dans les régions en voie de développement que la majorité des habitants considère encore que la fonction de reproduction est l'élément dominant de l'existence féminine.

L'absence ou l'insuffisance de services dans ce secteur, parfois compliquée par la pénurie alimentaire ou encore par des politiques autoritaires de contrôle de la population, provoque inévitablement l'aggravation des conditions de santé de la population féminine.

Tout ceci s'applique bien entendu au cas du Brésil qui compte un énorme contingent de femmes en âge reproductif, et qui n'a pas, jusqu'à aujourd'hui, pu (par manque de ressources) ou su (par manque de politiques adéquates) développer et faire fonctionner un système de santé qui satisfasse les besoins de la population en général et des femmes en particulier. Ce n'est par exemple qu'en 1983 qu'a été formulée au niveau fédéral une stratégie spécifique pour la santé de la population féminine.

Ce Programme d'Assistance Intégrale pour la Santé de la Femme (appelé PAISM-Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher) n'a été très timidement implanté que dans deux ou trois Etats de la Fédération, sujet aux bonnes ou mauvaises humeurs politico-institutionnelles.

Cette situation de carence s'est traduite, au long de ces dernières années, non seulement par la multiplication des projets de recherche et la publication de statistiques variées, mais aussi par la création de groupes autonomes de femmes essayant de pallier l'insuffisance des services publics, particulièrement en ce qui concerne les soins de santé primaires. Ces associations et ces groupements féminins constituent des intermédiaires précieux pour l'organisation de programmes sanitaires au niveau de la collectivité et présentent souvent de grandes difficultés à se maintenir en activité.

Avant de passer à l'examen de la situation de santé de la femme brésilienne et de celui de l'activité de deux organisations autonomes de la région métropolitaine de São Paulo, quelques données générales devront familiariser le lecteur avec le Brésil.

1. LE BRESIL EN GENERALE ET AU FEMININ

Depuis le 15 mars 1985, la République Fédérative du Brésil essaie, non sans beaucoup de difficultés, de se remettre à la démocratie, après vingt et un ans d'une dictature militaire qui s'est entêtée à accélérer la modernisation de son économie, réussissant à en faire la huitième puissance industrielle mondiale. Ceci avec un énorme coût social qui ne fait qu'augmenter. En effet, comment vivre avec une inflation mensuelle de l'ordre de 20,66% (août 1988), dont la valeur accumulée des douze derniers mois correspond à 495,49% (juillet 1987 - août 1988)?

Malgré leurs ajustements successifs, les salaires perdent constamment de leur valeur réelle, et les investissements productifs sont substitués par la spéculation financière beaucoup plus rentable. Une nouvelle constitution qui reflète dans sa prolixité, son ambition et ses profondes contradictions, toute la complexité de la sociabilité brésilienne sera promulguée en octobre prochain. Pour les Européens, le Brésil est sûrement déconcertant; c'est un si grand pays!

Avec ses huit millions et demi de kilomètres carrés, il est équivalent en superficie à deux Indes et demi (ou encore à 278 fois la Belgique). Cependant, le fait que presque un tiers de sa surface soit couvert par la forêt amazonienne explique peut-être que sa population soit relativement basse, quand on la compare à celle de l'Inde qui est de cinq fois plus importante par exemple. De toute façon, il s'agit de 135 600 000 personnes (1986) dont 50,8% sont des femmes (tableau I).

TABLEAU I

NOMBRE D'HOMMES ET DE FEMMES ET POURCENTAGES
VENTILES PAR AGE, URBANISATION ET NIVEAU D'INSTRUCTION;
Brésil, 1986

Population			Masculin	Feminin
Ensemble du Brésil	Total	135,60	66,7	68,9
	%	100,00	49,2	50,8
0-4 ans	Total	16,80	(Voir Tableau II)	
	%	12,40		
0-14 ans	Total	63,20		
	%	46,60		
15-24 ans	Total	26,80		
	%	19,80		
0-24 ans	Total	90,00		
	%	66,40		
Rurale	Total	36,80		17,9
	%	27,10		48,6
Urbaine	Total	98,80		50,9
	%	72,9		51,5
Analphabète	Total	30,4		15,6
	%	22,4		51,3

Source : FIBGE *, PNAD ** 1986

* FIBGE : Fondation Institut Brésilien de Géographie et de Statistique

** PNAD : Recherche Nationale sur Echantillon de Domiciles

72,9% de cette population est urbaine, reflet de cent cinquante ans de croissance économique presque ininterrompue et, particulièrement, des années du "miracle économique", à la fin des années 70 (en 1980, Brasilia, la capitale inaugurée en 1960, comptait déjà 1 200 000 habitants).

La distribution de la population par âge correspond à une pyramide populationnelle de base large et symétrique, offrant un rapport de masculinité proche de un (Tableau II).

TABLEAU II

POPULATION BRESILIENNE : POURCENTAGES D'HOMMES ET DE FEMMES SELON L'AGE; Brésil, 1980

Sexe	Age			
	Moins de 15 ans	15-49	50-64	Plus de 65
M	38,0	49,5	8,3	4,1
F	36,7	50,3	8,5	4,5

SOURCE : FIBGE, Recensement de 1980

C'est d'autre part une population largement métissée, non seulement à partir des populations indienne (originelle) et portugaise (d'occupation), comme, et surtout, à partir de la population esclave d'origine africaine importée au long de trois cents ans. A partir de l'abolition de l'esclavage (13.05.1888), les ports se sont ouverts aux vagues successives d'immigration européenne (principalement italienne, allemande et espagnole) et asiatique (japonaise, et, plus récemment, coréenne). Sans avoir jamais souffert une politique officielle d'apartheid, la population noire et mulâtre est socialement et économiquement discriminée: emplois moins bien rémunérés, niveaux d'instruction plus bas, mortalité infantile plus élevée, etc. La femme noire est certainement plus discriminée que la femme blanche, et la femme noire pauvre, davantage que la femme noire aisée.

Le taux élevé d'urbanisation indique une économie hautement industrialisée, ce qui n'empêche pas, hélas, la permanence du taux d'analphabétisme important de 22,4%, lequel, en termes absolus, signifie plus de trente millions de Brésiliens. Les proportions d'analphabétisme dans les deux sexes sont très proches l'une de l'autre dans l'ensemble du pays, mais elles varient selon les différentes régions plus ou moins industrialisées du pays, les régions Nord et Nord-Est étant les plus maltraitées en termes de revenu per capita et de conditions générales de subsistance (Tableau III)

TABLEAU III

POURCENTAGES D'ANALPHABETES SELON LE SEXE DANS
QUELQUES-UNES DES UNITES DE LA FEDERATION; Brésil, 1980

Unités de la Fédération	Sexe	
	Masculin	Féminin
Alagoas	59,5	58,5
Bahia	49,1	50,1
São Paulo	14,9	19,5
Rio de Janeiro	14,7	16,6
Rio Grande do Sul	15,4	16,5

Source : FIBGE Recensement de 1980

En ce qui concerne la population active, on trouve des différentielles significatives entre les deux sexes; cependant, la participation féminine à la population active entre 1976 et 1984 a augmenté substantiellement dans toutes les régions brésiliennes, passant entre ces dates de 29% à 33% pour l'ensemble du Pays (Tableau IV)

TABLEAU IV

VARIATION DE LA POPULATION ACTIVE FEMININE SELON LES
REGIONS, DE 1976 A 1984; Brésil

Région	Année			
	1976	1978	1980	1984
Rio de Janeiro	29,5	33,3	31,9	36,6
São Paulo	29,2	32,4	31,9	24,8
Sud	30,9	34	27,7	33,8
Minas Gerias e				
Espito Santo	24,9	29	25,1	30,6
Nord-Est	28,2	32,5	25,9	32,3
District Fédéral	32,5	36,8	35,9	39,7
Nord et Centre-Ouest	29,7	34,7	21,1	28,1
Brésil	28,8			33,1

Source : FIBGE, PNADs 1976 à 1984

Des données plus récentes indiquent qu'en termes absolus, le contingent des travailleuses brésiliennes est passé de 6 millions en 1970 à 18,5 millions en 1985 (Bruschini 1985). Ces statistiques sont hélas insuffisantes pour capter toute la contribution féminine à la production sociale, puisqu'elles excluent les activités informelles, non continues, non mercantiles, comme les activités à domicile ou la petite production familiale. L'observation du Tableau V montre que le taux d'activité des femmes est considérablement supérieur parmi les femmes divorcées (57%) et les célibataires (33%), quand on les compare aux femmes mariées (20%). Ici, à nouveau, que dire des statistiques officielles qui considèrent les femmes mariées comme "inactives", ou qui ne considèrent comme activité économique des femmes que celle qui est exercée en dehors de leur domicile! Remarquons qu'en termes de pourcentage de la population brésilienne la somme des divorcées (3,6%) et des célibataires (30%) est inférieure au total des femmes mariées (57%).

TABLEAU V

POURCENTAGES DE LA POPULATION ACTIVE VENTILES PAR SEXE
ET PAR ETAT CIVIL; Brésil, 1980

Etat Civil	Sexe	
	Masculin	Féminin
Célibataire	56,7	33,2
Marié	89,0	20,2
Divorcé	79,1	56,7
Veuf	43,8	18,6

Source : FIBGE, Recensement de 1980

A l'image des autres pays, l'instruction joue un rôle essentiel dans l'augmentation du taux d'activité des femmes, lequel augmente sensiblement avec le niveau d'instruction. Pour les femmes avec plus de 12 ans d'instruction, la proportion de celles qui travaillent hors de chez elles atteint plus de 70% (Tableau VI)

TABLEAU VI

POURCENTAGES DE LA POPULATION ACTIVE VENTILES PAR SEXE
ET PAR NIVEAU D'INSTRUCTION; Brésil, 1980

Années d'instruction	Sexe	
	Masculin	Féminin
Sans instruction ou moins d'un an	72,4	17,8
1-4 ans	71,3	23,2
5-8 ans	68,9	30,0
9-11 ans	79,7	50,8
12-16 ans	86,0	70,8
17 et plus	93,3	80,9
Total	72,4	26,6

Source : FIBGE, Recensement de 1980

Et, comme partout ailleurs également, les revenus mensuels des femmes se montrent bien inférieurs à ceux des hommes (Tableau VII).

TABLEAU VII

POURCENTAGES DE LA POPULATION ACTIVE VENTILES PAR SEXE
ET PAR REMUNERATION; Brésil, 1986

Salaire (exprimé en salaire minimum mensuel *)	Sexe	
	Masculin	Féminin
jusqu'à 2	18,7	40,7
de 3 à 5	24,6	17,1
de 5 à 10	21,5	12
plus de 20	5,8	1,1

Source : FIBGE, PNAD 1986

* Le salaire minimum mensuel est (septembre 1988) de Cr\$ 18 960,00, ce qui correspond, en gros, à US\$ 45,00 (quarante-cinq dollars, oui). Selon le DIEESE, un institut intersyndical de statistique, le revenu mensuel moyen d'une famille, pour qu'elle puisse au moins se nourrir, devrait être équivalent à environ six salaires minima actuels.

Pour toutes les régions du Brésil, les proportions de femmes actives qui gagnent (en 1980) jusqu'à un salaire minimum mensuel ont toujours été supérieures à celles des hommes. Plus de 50% des femmes actives brésiliennes ne gagnent pas plus d'un salaire minimum par mois (Tableau VIII). Le fait que grand nombre de femmes soit des employées domestiques (20% environ de la population active féminine en 1980), contribue sans doute à ce que la fraction des travailleurs recevant de bas salaires est beaucoup plus importante pour le sexe féminin (Tableau IX).

TABLEAU VIII

PROPORTION D'HOMMES ET DE FEMMES ACTIFS GAGNANT MOINS
D'UN SALAIRE MINIMUM MENSUEL; Brésil, 1980

Brésil	Sexe		A/B
	Masculin (A)	Féminin (B)	
	34,3	51,1	1,5

Source : FIBGE, Recensement de 1980

TABLEAU IX

POURCENTAGES D'INDIVIDUS QUI VIVENT EN ZONE URBAINE ET
SELON LE SECTEUR DE PRODUCTION ET LE SEXE; Brésil, 1980

Sexe	% d'individus	Secteurs de la production			
	en zone urbaine	Primaire	Secondaire	Tertiaire	Autres serv.
M	66,3	35,8	28	9,8	26,4
F	68,8	14,4	14,9	33	37,7

Source : FIBG, Recensement de 1980

La situation de chef de famille est également moins privilégiée pour la femme que pour l'homme. En 1980, 61 % des familles soutenues par des femmes accusaient un revenu moyen mensuel de l'ordre d'un salaire minimum (Tableau X).

TABLEAU X
POURCENTAGES DE FAMILLES SUIVANT LE SEXE DU CHEF ET LE
REVENU MENSUEL MOYEN; Brésil, 1980

Revenu moyen mensuel (salaire minimum)	Sexe du chef de famille	
	Masculin	Féminin
Sans revenu	1,6	16
1/2 ou moins	7,7	23
1/2 - 1	17,7	21,9
1 - 2	27	18,3
2 - 3	14,6	6,7
3 - 5	13,9	5,8
5 - 10	9,8	4,5
10 - 20	4,8	1,8
plus de 20	2,6	0,5

Source : FIBGE, Recensement de 1980

Comme le montre le Tableau IV, la région méridionale, le "sud-merveille" (o sul maravilha), comme on l'appelle, est la plus favorisée en ce qui concerne les indices économiques. Siège des deux immenses mégapoles: São Paulo et Rio de Janeiro, c'est le pôle d'attraction des capitaux et de main-d'oeuvre en quête de meilleure rémunération. L'émigration du Nord-Est est particulièrement importante et fait de São Paulo la plus grande ville du nord-est. La région métropolitaine de São Paulo, qui est un ensemble de 38 communes (municípios), compte plus de 15 millions d'habitants (Tableau XI), et, malgré de meilleures conditions de vie, la situation de la femme y est semblable à celle de l'ensemble du Brésil.

TABLEAU XI

REPARTITION DE LA POPULATION SELON LE SEXE, L'AGE ET L'ACTIVITE; Région Métropolitaine de São Paulo, 1986

Population (Total en millions d'habitants)			Sexe	
			Masculin	Féminin
Individus de plus de 5 ans	Total	13,6	6,7	7,2
	%	100	48,2	51,8
Ensemble de la population	Total	15,8	7,7	8,1
	%	100	48,2	51,8
Population active	Total	7,1	4,4	2,7
	%	100	61,9	38,0

Source : FIBGE, PNAD 1986

1.1. La santé de la population féminine

Pour en arriver à la discussion du travail que réalisent des organisations de femmes en ce qui concerne leur santé, il est nécessaire de savoir un peu en quoi consiste le système de santé officiel au Brésil.

Il est composé de deux sous-systèmes : l'un préventif-collectif, constitué par le Ministre de la Santé et les Départements de Santé des vingt-deux états de la fédération; l'autre, curatif-individuel, représenté par l'Institut National d'Assistance Médicale et de Prévoyance Sociale (appelé INAMPSS - Instituto Nacional de Assistência Médica e de Previdência Social).

Outre ce système officiel auquel contribuent tous les travailleurs brésiliens par le retrait automatique de 8% de leur salaire mensuel brut, il y a les services privés, médecins et hôpitaux, chaque fois plus destinés à une élite sociale, et aussi la médecine dite "populaire" qui inclut les pharmaciens (lesquels substituent souvent les médecins car les médicaments sont vendus sans ordonnance médicale), les "mères de saint" des cultes afro-brésiliens, les sage-femmes, et autres thérapeutes de toute sorte.

Le système curatif-individuel bénéficie davantage les zones urbaines et stimule la sophistication des services et la privatisation, avec le transfert - à travers des contrats administratifs - de la responsabilité des soins à des services privés. En fait, en 1973, 17% des consultations et 95,4% des internements hospitaliers ont été réalisés dans des unités privées, sous contrat administratif. En 1981, ces pourcentages ont augmenté, passant respectivement à 73,9% et 98,4%. La privatisation des services médicaux est probablement responsable de leur sophistication, en partie à cause de la croissance excessive des hospitalisations et du développement exagéré de services hautement spécialisés au détriment de services de base (Barroso 1985, pp.22-23).

De plus, la corruption est inhérente à ce système qui introduit des facteurs non techniques dans les décisions médicales. En effet, le mode de rémunération est basé sur la quantité des actes médicaux et chirurgicaux, ce qui stimule évidemment les appétits mercantiles pour la réalisation de chirurgies ou d'exams inutiles.

Depuis le début des années 70, la protection materno-infantile est, soi-disant, une des priorités d'une "politique générale de développement et de sécurité". A la même époque, le planning familial fut également mis à l'ordre du jour par un gouvernement tiraillé entre un nationalisme "nataliste" et une nécessité de croissance économique accélérée, fatalement "contrôliste". Contre ces intentions officielles, le milieu des années 70 révéla les intentions des femmes de se prononcer sur leurs droits spécifiques à la santé.

Toutes les données générales que nous venons d'énumérer mettent en évidence que c'est dans un cadre général de difficultés que se dessine la santé de la femme brésilienne: politiques publiques désordonnées, déficience des systèmes de santé, pauvreté et, souvent, analphabétisme (Tableau XII).

TABLEAU XII

ESPOIR DE VIE A LA NAISSANCE, PAR SEXE ET PAR REGION;
Brésil, 1980

Région	Sexe	
	Masculin	Féminin
Nord	60,4	67,1
Nord-Est	48,2	54,0
Centre-Ouest	60,6	67,4
Sud-Est	61,9	68,8
Sud	63,8	70,9

Source: FIBGE, Indicateurs sociaux, 1982

TABLEAU XIII

TAUX DE FECONDITE TOTALE POUR LE BRESIL SELON LE
REVENU MENSUEL DE LA FAMILLE; Brésil, 1970 et 1976

Revenu mensuel de la famille (Sal.minimum)			Déclin relatif **		Moyenne d'enfants	
			1970*	1976	%	en moins
0	à	1	7,66	6,11	20,3	1,55
1	à	2	6,2	5,94	4,2	0,26
2	à	5	4,35	4,07	6,4	0,28
plus de		5	2,6	2,54	2,3	0,06

Source :

* FIBGE, Recensement de 1970

** FIBGE, PNAD 1976, apud Berquo, E. - "Algumas indicações sobre a recente queda de fecundidade no Brasil". Teresopolis, mimeo, 1980.

Les changements accentués du modèle reproducteur de la femme brésilienne peuvent être constatés par les données de fécondité aux Tableaux XIII et XIV, avec un déclin du taux de fécondité totale de 24% entre les années 1970 et 1980, et, plus récemment, en quatre ans à peine (1980 à 1984) de 19% nettement plus marqué pour les femmes les plus pauvres. Une recherche récente et non publiée (Faria 1988, ms.) montre que la baisse du taux de fécondité est extrêmement accélérée au Brésil, atteignant les chiffres de 3,07 et 4,59 respectivement pour le Brésil, la région Nord-Est et la région Sud-Est dans les années 86/87.

Des projections faites à partir des résultats préliminaires du supplément spécial sur la fécondité de la Recherche nationale par Echantillon de domiciles (PNAD) de l'IBGE (1984), permettent des projections qu'en l'an 2000, ces niveaux tomberont à 2,4 enfants, et 2,2 en 2025. Ce phénomène démographique n'a aucun précédent connu dans d'autres pays, ni dans ceux qui ont des politiques officielles de limitation de naissances et encore moins dans les autres, où, comme au Brésil, il n'y en a pas.

TABLEAU XIV

VARIATIONS DES TAUX DE FECONDITE TOTALE SELON LES
REGIONS; Brésil, 1970 à 1980

Régions	Taux de fécondité totale		Déclin relatif
	1970	1980	%
Nord	8,15	6,45	20,9
Nord-Est	7,53	6,13	18,6
Sud-Est	5,46	3,45	24,3
Sud	5,42	3,63	33,0
Centre-Ouest	6,42	4,51	29,8
Brésil	5,76	4,35	24,5

Source : Mendes, M.M.S. et al. - "Avaliação dos níveis e tendlin", 1984

L'utilisation de moyens anticonceptionnels a extraordinairement augmenté au cours des dernières années. Une recherche réalisée à São Paulo en 1987, sur un échantillon de 2789 femmes de 14 à 49 ans, a révélé que 62% des femmes mariées à l'époque utilisaient des anticonceptionnels : 25%, la pilule; 16,9% la stérilisation; 7,5%, le coït interrompu ; 6,1%, le préservatif masculin ; 5,2% la méthode Ogino-Knauss. D'autres données vont dans le même sens et permettent de vérifier les variations régionales. Dans le Sud, par exemple, alors que le pourcentage des femmes qui utilisent une méthode anticonceptionnelle est supérieur à celui des femmes du Nord-Est qui n'en utilisent aucune, le taux de stérilisation des premières est inférieur à celui des secondes (Tableau XV). Cependant, la technologie de la contraception n'est pas également accessible aux femmes. Le manque d'informations, la domination masculine et certains tabous culturels rendent difficile l'utilisation des contraceptifs à beaucoup de femmes et, spécialement, aux adolescentes célibataires.

TABLEAU XV

PREVALENCE DE L'USAGE D'ANTICONCEPTIONNELS CHEZ LES FEMMES MARIEES DE 15 A 44 ANS VENTILEE PAR LA METHODE ET PAR LA REGION; Brésil, 1978 à 1981

Région et année	Méthode			
	Pilule	Stérilisation	Autres	Aucune
Nord-Est, 1980	12,9	14,8	10,4	62,7
Sud, 1981	33,5	14,1	18,0	34,4
São Paulo (région métropolitaine) 1978	26,6	14,7	18,1	40,6
Rio Grande do Sul, 1981	39,9	11,0	19,91	29,2

Source : THOME, A.M.I., RODRIGUES, W. et al. - "Pratica contraceptiva em alguns estados brasileiros", Anais Terceiro Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, 1983

TABLEAU XVI

POURCENTAGES DE FEMMES MARIEES DE 15 A 44 ANS VENTILES SELON L'USAGE DE CONTRACEPTION ET LE REVENU DE LA FAMILLE; Etat de São Paulo, 1978

Méthode de contraception	Revenu de la famille (en salaire minimum mensuel)			
	moins de 1	de 1 à 2	de 3 à 4	plus de 5
N'en utilisent aucune	53,6	42,6	32,6	31,5
En utilisent	47,4	57,4	67,4	68,5
pilule	6,4	28,9	34,0	22,0
stérilisation	5,4	11,0	15,2	22,0
autres	35,6	27,5	18,2	24,5

Source : MERRICK, T. & BERQUO, E. - The determinants of Brazil's recent rapid decline in fertility. National Academy Press, Washington, 1983.

L'utilisation de la pilule est liée au revenu mensuel de la famille, et augmente avec lui (Tableau XVI). Ce qui est inquiétant, c'est son utilisation sans critères et sans l'accompagnement médical nécessaire qui prévienne les femmes au sujet des contre-indications. N'oublions pas qu'elle est largement distribuée par des organismes privés de planning familial et vendue en pharmacie sans ordonnance. Plus inquiétant peut-être, est le taux croissant des stérilisations contraceptives réalisées dans les années récentes.

Ceci particulièrement dans la région Nord-Est, comme nous l'avons vu. Le grand fournisseur de stérilisations est l'Etat, à travers les hôpitaux publics ou à travers l'INAMPS. Faite en général tout de suite après une césarienne, outre le fait d'être une chirurgie chère, elle représente de plus grands risques pour la femme. Mais, pour la plupart des femmes, la crise économique et le fait même de ne pas trouver au sein de sa propre famille les appuis nécessaires sont les facteurs essentiels qui déterminent sa décision de se soumettre à une chirurgie irréversible pour contrôler sa fécondité.

Une recherche récente parmi des femmes mariées entre 14 et 49 ans, habitant des bidonvilles de la commune de Rio de Janeiro, a révélé qu'entre les 20% qui avaient subi une stérilisation contraceptive, 48% l'avaient faite avant d'avoir 30 ans (RADIS 1986).

Il y a certainement un parallèle entre cette augmentation des stérilisations contraceptives et celle des césariennes. Aux Etats-Unis, ces dernières sont passées, au cours des vingt dernières années, d'un taux de 7% à celui de 20%, au contraire de l'Europe, qui maintient ses taux maxima à 10%. Au Brésil, le taux de césariennes réalisées varie avec le revenu de la mère, pouvant aller de 15% chez les plus pauvres jusqu'à 60% (!) pour les plus aisées. De toutes les façons, un taux de 31% pour l'ensemble du Brésil, et de 44% à São Paulo, indique justement que la majorité des femmes brésiliennes ne reçoit ni information, ni préparation suffisantes pendant le pré-natal et que le système de santé n'est pas celui qui leur serait nécessaire. L'INAMPS, par exemple, ne rembourse pas aux hôpitaux l'analgésie nécessaire à l'accouchement normal, mais rembourse, par contre, l'anesthésie pour les césariennes. La stérilisation contraceptive est, en principe, illégale, mais l'INAMPS la rembourse si elle est pratiquée au cours d'une césarienne.

Ainsi, malgré des taux d'hospitalisation pour accouchement, étude réalisée par l'INAMPS, apparemment satisfaisants (presque 100% à São Paulo et 80% pour l'ensemble du Brésil), l'assistance médicale n'est absolument pas adéquate. "Outre sa qualité précaire, et les excès de médicalisation de l'accouchement, "l'inflation" des césariennes constitue un grave problème" (Barroso 1985, p. 30).

Enfin, malgré l'augmentation de l'utilisation de contraceptifs, les avortements volontaires sont encore très nombreux, particulièrement parmi les femmes les plus pauvres. "La difficulté d'accès aux moyens anticonceptionnels, leur utilisation inadéquate, leur relative inefficacité et leurs dangereux effets collatéraux font que l'avortement - pour de nombreuses femmes - soit la seule possibilité d'interruption d'une grossesse non désirée" (idem p.36). Illégal, il est pratiqué dans la clandestinité et, comme partout ailleurs dans ce cas, il provoque la mort de milliers de femmes annuellement, aussi bien que des infections chroniques et la stérilisation définitive chez des milliers d'autres femmes. "En 1980, parmi les hospitalisations de l'INAMPS, 201 597 d'entre elles provenaient de complications d'avortements clandestins" (idem p.41).

Outre l'avortement clandestin, une des *causa mortis* les plus fréquentes pour les femmes est représentée par les tumeurs malignes du col de l'utérus et du sein. Le cancer du col de l'utérus (5 sur 100 000 femmes) est la première causa mortis des femmes porteuses de cancer. Selon le Secrétaire de la Santé de l'Etat de São Paulo, il y a aujourd'hui parmi les six millions de femmes entre 15 et 40 ans de cet Etat, 35 000 qui sont atteintes de cette tumeur sans le savoir. Toutes ces données permettent de mieux comprendre, à mon avis, pourquoi des groupes de femmes veulent s'organiser et se dédier aux actions de prévention et de promotion sanitaires qui s'imposent pour résoudre les problèmes particuliers de santé des femmes que l'Etat continue à ignorer.

1.2. Les mouvements de femmes au Brésil

Depuis la moitié du 19^{ème} siècle, à l'image d'autres femmes sud-américaines, de nombreuses Brésiliennes se sont organisées et ont manifesté contre l'esclavage, pour l'éducation des femmes, pour le vote des femmes, pour la syndicalisation des ouvrières, etc. Luttés strictement politiques pour l'obtention de libertés, et non pas directement liées à l'amélioration des conditions de vie, comme le sont, aujourd'hui, la plupart des revendications en milieu urbain.

Au Brésil, l'expansion de la production capitaliste pendant le "miracle économique" de 1968-1974 a aussi bien créé de nouveaux emplois et de nouveaux débouchés pour les universitaires des classes moyennes que forcé des milliers de femmes pauvres, habituellement ménagères, à accepter des emplois subalternes et mal payés du secteur tertiaire. Ceci associé à l'impossibilité des manifestations traditionnelles de l'opposition (syndicats, partis), à cause de la dictature, et à la diffusion des mouvements féministes des autres pays, a certainement accéléré le développement de l'organisation et des mouvements de femmes.

"Quiconque accompagne les mouvements sociaux qui ont surgi dans la ville de São Paulo depuis la moitié des années 70, que ce soit d'une façon directe en accompagnant la vie quotidienne des quartiers périphériques, ou indirectement à travers les journaux, sait que ces mouvements sont composés et dirigés essentiellement par des femmes. Ce sont des femmes qui forment les "Clubs de Mères" et qui constituent la clientèle minoritaire des Communautés Ecclésiastiques de Base et de mouvements revendicatifs tels celui des "Crèches", ceux de Santé, de Favelas (bidonvilles), d'occupations clandestines de terrains urbains et ainsi de suite. Ce sont des femmes qui parcourent les quartiers périphériques en quête de signatures pour les pétitions. Ce sont des femmes qui ont idéalisé, réalisé et, en grande partie, dirigé le Mouvement du Coût de la Vie. Ce sont à la base des femmes qui forment les caravanes d'autobus qui, presque tous les jours, partent des quartiers périphériques et se dirigent à la Mairie pour y déposer une revendication. Ce sont des femmes qui font le siège des bureaux des Administrations Régionales de la Mairie pour obtenir tel ou tel service public pour leur quartier." (Caldeira 1987).

Le plus extraordinaire est qu'on n'en parlait jamais. Les journaux, et même les rapports de recherches académiques, parlaient de "mouvements populaires" ou encore des "habitants des quartiers périphériques". Il a fallu l'insistance d'anthropologues un peu plus observatrices pour que l'on se rende compte, enfin, que le rôle social de la femme était en train de changer radicalement.

Un des premiers mouvements importants, au début des années 70, a été le Mouvement Féminin pour l'Amnistie (Movimento Feminino pela Amnistia), organisé par les mères, épouses et filles de prisonniers et d'exilés politiques. Revendiquant essentiellement des libertés civiles, c'est lui qui indiqua une voie possible de manifestation populaire contre le régime dictatorial, et malgré lui. Vers 1973, il est accompagné du Mouvement du Coût de la Vie, lui-même issu des "Clubs de Mères" de la zone Sud de São Paulo (liés en général à l'Eglise Catholique). Ce mouvement a été très vigoureux pendant toute la durée du "miracle économique", et toutes ces manifestations publiques étaient faites essentiellement par des femmes et des enfants.

A partir de 1972, d'autre part, le mouvement féministe se constitue, évidemment dans les grandes villes, en une constellation de groupes de "prise de conscience". Petit à petit, avec l'ouverture du régime, certains de ces groupes se lient aux nouveaux partis politiques, d'autres luttent pour des causes spécifiques: violence contre les femmes, sexualité et santé, etc. Ensemble, ces groupes organisent entre 1978 et 1980 des Congrès Nationaux de Femmes qui mènent à de nouvelles initiatives. Par exemple le Mouvement de Lutte pour les Crèches (MLC) qui "surgit" en 1979, pendant la réalisation du 1er Congrès de la Femme Paulista.

Lancé en octobre 1979, le mouvement obtient du Maire de São Paulo, en décembre, la promesse de ce que jusqu'à la fin de son mandat il ferait construire 830 crèches, alors que la Mairie n'en possédait que 3 à l'époque.

En 1982, la Mairie avait construit 203 crèches. Le MLC a représenté une tentative assez réussie de travail commun entre les groupes féministes (généralement composés par des femmes des classes moyennes) et les groupes de femmes organisés dans la périphérie, la plupart d'entre eux liés à l'Eglise Catholique. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu de conflits. Au contraire, ils ont été constants. Le MLC a constamment discuté les difficultés affrontées par les femmes. Il a été centralisé et étendu à toute la région métropolitaine de São Paulo. Il servit d'exemple de style d'action politique "participationniste", en opposition au style "clientéliste" que le Maire essayait d'imposer (Caldeira s/d, pp.13 et 18).

Ce qui doit nous intéresser ici n'est pas de discuter l'origine ou la consistance idéologique de ces mouvements si féministes, si socialistes ou réactionnaires, mais de constater qu'il y a eu non seulement une mobilisation féminine, mais aussi effectivement une mobilisation interclasse. D'autre part, lorsqu'on écoute les femmes qui participent à tous ces mouvements, on peut se rendre compte des transformations culturelles qu'ils opèrent en plus des résultats immédiats qu'ils obtiennent. Ces femmes subissent un processus d'apprentissage politique, au sens propre du mot: "...Elles traversent... dans la vie quotidienne des mouvements une importante expérience d'identification et de développement personnel... Pour toutes les interviewées, participer était important, et, avant tout parce qu'elles connaissaient... L'idée de participer et de connaître semblait aussi s'opposer à l'isolement de la maison... Dans ce sens, on pourrait dire qu'il y a récemment un élargissement du rôle de mère: revendiquer et participer sont vus comme faisant partie des tâches qu'une mère responsable se voit obligée à remplir, dans une ville comme São Paulo, où l'espace urbain est précaire, et où le pouvoir public n'agit que sous pression." (Caldeira 1987).

Dès ses débuts, le mouvement féministe a mis le thème "santé de la femme" à son agenda, mais c'est au cours des Congrès que j'ai cités que les femmes des quartiers périphériques pensent à revendiquer des cours de "Sexualité et Santé". C'est ainsi que des féministes s'associent à des "Clubs de Mères" et à d'autres associations dans plusieurs quartiers pour organiser ces cours. D'autres groupes publient des brochures sur la sexualité féminine et sur la contraception. Comme résultat de ces cours, d'autres groupes se forment dans d'autres États brésiliens. A São Paulo, deux ou trois poursuivent leur travail jusqu'à maintenant et c'est d'eux que nous nous occuperons dans les pages qui suivent.

2. DEUX ETUDES DE CAS MENEES A SÃO PAULO (Région Métropolitaine)

2.1. Le Collectif Sexualité et Santé ("O Colectivo Sexualidade e Saúde")

Située à côté d'un terminus d'autobus du quartier de Pinheiros, centre commercial de la région sud-ouest de la ville de São Paulo, une petite maison à un étage abrite, depuis deux ans et demi, les activités du Collectif.

A la fin de 1983, un groupe de onze jeunes femmes de professions différentes, ayant toutes participé à des groupes féministes, et plusieurs d'entre elles aux cours de "Sexualité et Santé" dans les quartiers périphériques, décident de fonder un petit dispensaire pour les femmes. L'une d'entre elles a fait un long séjour en Europe et, entre autres, un stage au Dispensaire des Femmes de Genève. L'objectif essentiel qu'elles se proposent est d'offrir à toutes les femmes qui le désirent une connaissance de leur corps qui leur permette une autonomie vis-à-vis des institutions médicales traditionnelles, ceci par la prise de conscience de ce qu'elles peuvent faire elles-mêmes pour améliorer leurs conditions de santé.

Ce groupe initial comptait, entre autres, deux femmes médecins (médecine générale et médecine sanitaire), une "para-médecin" (américaine), une homéopathe, une pharmacienne, une psychologue, une sociologue, une journaliste et une simple mère de famille. Pendant un an, elles se réunirent une fois par semaine pour formuler le projet du dispensaire. Il s'agissait en effet de mettre au point un projet susceptible de recevoir le soutien financier d'organismes étrangers habitués à appuyer les projets communautaires.

Parallèlement, les membres du groupe non-médecins commencèrent leur formation pour devenir aptes non seulement à tenir des consultations élémentaires de gynécologie, mais aussi à orienter des groupes pour la contraception. Avec une conception générale de soins de santé primaires, elles se proposent essentiellement d'apporter des solutions simples pour des affections communes, et d'enseigner aux femmes les rapports très simples qui peuvent être établis entre les symptômes cliniques et les conditions de vie et de travail.

En 1985, elles obtiennent un premier financement de US\$ 30,000 (trente mille dollars) pour 8 mois, de la part de l'ICCO (Interkerkelijk Coördinatie Commissie Ontwikkelingsprojecten) hollandaise, ce qui leur permet de s'installer au siège actuel et de prévoir un début d'activité à mi-temps au cours duquel elles commencent à recevoir quelques consultantes et accélèrent leur formation.

Le Collectif fonctionne donc depuis mars 1986. Entre temps, elles ont obtenu le renouvellement du financement de l'ICCO pour 1987 et 1988, soit US\$ 60,000, un financement unique de "Terre des Hommes" de US\$ 30,000, un financement du "Path Finder Fund" de US\$ 9,000 en 1987, dont elles sont en train de négocier le renouvellement, et, enfin, un financement de la "Ford Foundation" de US\$ 36,000 pour 1987 et 1988, qui sera peut-être renouvelé lui aussi. Le groupe a donc pu compléter son installation avec un laboratoire élémentaire pouvant réaliser des bactérioscopies de sécrétion vaginale et de segment urinaire, et des prélèvements de matériel qui sont envoyés à des laboratoires connus qui leur font des prix spéciaux pour les tests de Papanicolaou ou autres.

Quelles sont exactement les activités du Collectif? Et comment sont-elles reçues par la communauté? Il s'agit essentiellement de: a) soins, b) prévention et c) formation.

Les consultations de gynécologie recouvrent a) et b). Elles se concentrent sur la connaissance du corps et son fonctionnement, l'apprentissage de l'auto-examen gynécologique et de l'auto-examen des seins, permettant aux femmes aussi bien de reconnaître des infections communes que de pratiquer une prévention du cancer. Personne n'utilise d'uniforme blanc, le langage est simple, le diagnostic et la raison du traitement sont longuement expliqués. Une première consultation pourra durer au moins une heure, ou plus, si elle est complétée par une consultation de contraception. Celle-ci peut être donnée en groupe si les femmes l'acceptent. Toutes les techniques contraceptives sont expliquées, et, dans le cas du diaphragme, par exemple, il est montré, manipulé, essayé. Les cas cliniques plus compliqués sont acheminés sur les services officiels, et suivis, dans la mesure du possible.

Petit à petit s'est dessinée une pratique médicale à travers laquelle les femmes qui viennent en consultation reçoivent non seulement des soins immédiats, mais un enseignement qui leur permet de prendre leur santé en mains; les membres du Collectif, d'autre part, perfectionnent leurs connaissances mutuelles sous la supervision de celles qui sont médecins.

Au cours de ces deux années de travail, presque 1300 femmes ont été soignées au Collectif, ce qui correspond au double de consultations. Il est difficile évidemment de mesurer ce genre de travail médical. 1300 est-il un "bon" chiffre ou non? Faut-il faire des moyennes traditionnelles: nombre de patients/temps dépensé? ou encore nombre de patients/nombre de professionnelles? ou encore, nombre de patients/unité de monnaie investie au Collectif? Ce qu'elles peuvent mesurer, c'est la satisfaction d'une clientèle qui s'est construite par recommandations successives entre amies, voisines, parentes, etc., et qui revient.

Toute évaluation monétaire semble difficile. En effet, le quartier choisi, Pinheiros, est un quartier de commerce intense où transitent des femmes de toutes les régions de São Paulo et de toutes les conditions socio-économiques. La consultation est payée sur une base de 5% du revenu mensuel de la cliente et les moyens anticonceptionnels vendus, le sont à bas prix. (Il est bien entendu qu'une femme complètement démunie sera soignée gratuitement.) 5% d'un revenu moyen qui varie autour de deux salaires minimum (revenu de la plupart des clientes du Collectif) représentent environ US\$ 5.00. Ceci, pour une consultation qui dure une heure en général, et qui demande la participation d'une ou deux professionnelles. La consultation spécifique de contraception peut être faite en groupes de 5 ou 6 femmes et n'exige qu'une professionnelle.

L'activité de prévention est exercée soit au cours des consultations individuelles, comme nous venons de le voir, soit au cours de réunions de groupes organisées à cette fin: groupes de pré-natal (avec la participation des maris et compagnons), groupes de ménopause, groupes de réflexion, groupes de nutrition, etc.

La formation s'exerce non seulement au sein du groupe du Collectif lui-même, puisqu'il s'agit d'une formation constante des professionnelles de santé: médecins, infirmières, sage-femmes ou autres: psychologues, assistantes sociales, etc. Là réside sans aucun doute, la réussite du Collectif qui est devenu, en moins de trois ans, une espèce de "vitrine" d'un service médical différent. Lors de ma première visite, en mars, une matinée par semaine était réservée aux interviews, visites, discussions avec des médecins ou assistantes sociales intéressées. Depuis, cette demande a non seulement augmenté mais s'est transformée en une demande plus officielle, bien que non encore systématisée, de la part du Département de Santé de l'Etat de São Paulo, de formation directe de médecins de l'INAMPS. Au premier semestre, le Collectif a fait un séminaire pour une quarantaine de médecins qui travaillent sur les maladies sexuellement transmissibles (séminaire rémunéré). Au deuxième semestre, le Collectif a été appelé, à nouveau par le même Département, pour la formation de plusieurs groupes de planning familial, puis pour un autre séminaire de formation théorique pour environ trente professionnels, et enfin un cours de mensuration de diaphragmes dirigé par douze médecins. La formation en planning familial est donnée à des groupes de l'intérieur de l'Etat.

Il est sûr que du point de vue de la médecine préventive, le Collectif est une expérience réussie. Du point de vue du groupe lui-même, l'expérience est positive, ces huit femmes veulent continuer à travailler ensemble, sur cette base de coopération professionnelle.

Du point de vue social, les 1000 ou 2000 femmes qui ont reçu une formation d'ensemble sur leur santé et leur sexualité représentent une force; mais il est évident, en même temps, que ce n'est qu'une goutte d'eau au niveau de la ville de São Paulo.

Le travail de formation est difficilement mesurable, mais il est essentiel, le Collectif est déjà devenu un modèle de qualité de soins pour les médecins qui travaillent dans le cadre de l'INAMPS, ce qui est assez extraordinaire quand on pense qu'il ne s'agit que du travail de huit femmes, vis-à-vis de la taille des services de l'INAMPS à São Paulo ! Or les problèmes sont là. Les financements sont toujours susceptibles d'être suspendus. En 1987, trois membres du Collectif ont dû abandonner pour des raisons salariales. Les autres ont tenu bon, mais elles ne peuvent se dédier au Collectif qu'en temps partiel, car il faut bien avoir un autre emploi, ou activité, au cas où les financements cesseraient pour de bon. D'autre part, comment arriver à un auto-financement à partir de la rémunération de soins donnés à une population démunie? Ou à partir d'une collaboration avec un Etat dont l'administration reflète l'instabilité politique?

Nous reprendrons, dans la conclusion, l'ensemble des problèmes posés par l'expérience du Collectif et par celle de la Maison du Grajau.

2.2. La Maison de la Femme de Grajau ("A Casa da Mulher do Grajau")

Le Grajau est un immense quartier typique de cette "périphérie", de cet ensemble de communes à la limite de la Région Métropolitaine de São Paulo. Une avenue centrale commerciale, en même temps une route de passage de camions, d'autobus, etc., et une irradiation de multiples petites rues, souvent boueuses, sans trottoirs.

La périphérie est pauvre, continuellement en construction, ses petites maisons sont souvent mal finies mais, souvent aussi, peintes de couleurs vives avec de minuscules jardins fleuris qui ne suffisent pas à embellir ce cadre d'urbanisation précaire, ce perpétuel chantier que sont les grandes villes d'Amérique Latine.

La fondation de la Maison de la Femme est due à l'action de ces féministes qui, au début des années 80, s'associent à des femmes du quartier pour organiser un cours sur la "Sexualité et la Santé de la Femme". A l'époque, le quartier ne comportait aucun poste de santé, il fallait avoir recours aux communes voisines. Aujourd'hui, le Grajau a trois dispensaires du système officiel de santé. En 1980, donc, un groupe d'environ trente femmes, toutes ménagères, la plupart mariées et mères de famille, décide de créer une "Maison", pour que les femmes du quartier puissent y trouver non seulement un service de soins et de prévention, une orientation contraceptive, mais aussi une formation

professionnelle. Dès le début, elles organisent un mouvement pour obtenir aussi du lait bon marché pour leur famille, en s'associant à une coopérative laitière de l'intérieur de l'état. Au départ, une des féministes, médecin (qui est l'une des fondatrices du Collectif Sexualité et Santé), donnait toute l'orientation nécessaire. Plus tard, elle a été remplacée, pour les soins gynécologiques, par une collègue que la Maison rémunérait pour deux demi-journées hebdomadaires, mais qui a abandonné en 1987, parce que la Maison n'avait plus de financement. Les consultations de contraception sont assurées par une des membres du Collectif, qui habite au Grajau.

Une fois leur projet formulé, les femmes du Grajau l'ont soumis au Path Finder Fund qui accorde un financement trois ans après. En 1983, elles s'installent donc dans le petit pavillon qu'elles louent jusqu'à aujourd'hui, et commencent à offrir un service de santé et des cours divers: dactylographie, alphabétisation, cuisine, manucure, peinture sur tissu, crochet et tricot, gymnastique; la plupart d'entre eux sont donnés par des femmes du quartier, à des prix modiques. Elles tiennent une petite crèche, permettant aux femmes qui suivent des cours d'amener leurs enfants avec elles. Immédiatement s'organisent des groupes de réflexion, et, sous l'orientation d'une psychologue (une des militantes féministes), deux groupes de thérapie. Cette partie de santé mentale, telle qu'elles l'appellent, continue jusqu'à aujourd'hui soit en sessions individuelles soit en sessions de groupe.

"La conséquence immédiate des cours et des groupes de réflexion fut l'explosion de campagnes de revendications dirigées par les femmes"; (du quartier du Grajau) "lutte pour des crèches municipales" (elles en ont obtenu deux); "lutte pour le congèlement du prix de la viande, avec l'adhésion des bouchers contre les intermédiaires de distribution de la viande"; "lutte pour l'obtention de feux rouges, de passages cloutés et d'obstacles" (sur la route centrale meurtrière). "Le Grajau fut le premier endroit où l'asphalte des avenues qui représentaient un danger constant pour la population fut attaqué et détruit à coups de pelles et de pioches" (Barroso 1985, p.62). Une des principales actions menées pour faire face à l'augmentation constante du coût de la vie a été le Mouvement du Lait. Sous l'inspiration de la Maison du Grajau, d'autres associations de femmes de la zone Sud de São Paulo ont obtenu du gouvernement de l'Etat, à travers le Département de l'Agriculture, qu'une coopérative de Sorocaba (60 km de São Paulo) leur livre 1000 litres de lait par jour. Elles le revendent au même prix d'achat (soit 30 % environ de moins que le prix de la crèmerie), et repassent cet argent au Département de l'Agriculture, lequel est censé payer la coopérative. Or, elles viennent de découvrir que ce paiement n'est effectué que 40 jours après. Le gouvernement utilise donc ce Mouvement de Femmes pour spéculer. Sinon, pourquoi mettre tellement de temps à régler la coopérative?

La Maison du Grajau est responsable pour deux postes de vente de ce lait meilleur marché et ne gagne absolument rien pour faire ce travail qu'elle assure depuis quatre ans.

En 1985, La Maison de la Femme obtient des financements de l'Allemagne et du Danemark à travers le SUM (Service Universitaire Mondial), renouvelés en 1986, mais elle devra travailler toute l'année 1987 pour rien.

Les épargnes faites sur le financement antérieur lui permettent d'assurer le paiement du loyer, et, ainsi, de survivre. Les femmes de la Maison se décident alors à formuler un nouveau projet. Nouveau en effet.

En plus de la manutention du service de santé (contraception et santé mentale), des cours de formation et de la vente du lait, elles se proposent de fonder une micro-entreprise de confection de vêtements.

Pourquoi? Parce que c'est un projet qui est le plus facilement acceptable de la part de nombreuses organisations de financement international. En effet, ce genre de projet orienté sur la production vise en fait un auto-financement, parole magique, qui pour bien des organismes est synonyme de développement, ce qui est tout à fait discutable. Nous y reviendrons dans la conclusion. En décembre 1987, elles obtiennent donc un financement à travers l'Ambassade du Canada, qui leur permet d'acheter deux machines à coudre industrielles et du matériel. En même temps, elles ont obtenu un financement pour agrandir la maison qu'elles occupent. En fait, elles veulent arriver à acheter un local définitif.

Depuis que le dispensaire de l'INAMPS le plus proche offre lui aussi un service de gynécologie, la Maison des Femmes se dédie essentiellement à l'éducation de la contraception et à l'apprentissage de l'auto-examen préventif. Ce dispensaire lui envoie d'ailleurs toutes les femmes qui "veulent en savoir davantage sur leur corps". Mais comment assurer une meilleure contraception si le Brésil ne fabrique ni diaphragmes, ni gels spermicides fiables et bon marché? Comment recommander la pilule à des femmes qui n'ont souvent pas de quoi acheter le lait de leurs enfants? La Maison de la Femme du Grajau essaie de pallier aussi bien le manque d'argent que les difficultés culturelles. Le diaphragme, qu'elle recommande, est encore l'objet d'une grande résistance de la part des femmes soumises aux tabous culturels d'une société marquée par le patriarcat qui ne reconnaît à la femme un corps et des organes sexuels que lorsqu'il s'agit de reproduire.

A l'heure actuelle, 15 femmes constituent le groupe de base de la Maison du Grajau, ce sont elles qui assurent les cours, la partie contraception et de prévention du cancer, la santé mentale, la vente du lait, l'administration: comptabilité, rapports, confection des projets, et, maintenant, la micro-confection; la plupart d'entre elles passent une grande partie de la journée à la

maison et y dédient le gros de leurs efforts, mais elles ne reçoivent jamais plus d'un demi-salaire minimum mensuel.

EN GUISE DE CONCLUSION : LES PRINCIPALES QUESTIONS A DISCUTER

En mars-avril 1988, à l'époque où j'ai visité ces associations pour la première fois, il y avait donc 5 ans que la Maison de la Femme du Grajau fonctionnait et deux ans que le Collectif était ouvert. L'expérience de la Maison a sûrement encouragé les professionnelles du Collectif à se mettre au travail, prouvant que les femmes sont parfaitement capables de s'organiser autour d'un projet communautaire visant l'amélioration des conditions de vie et de santé générale d'une communauté.

Connaître ces femmes et bavarder avec elles est toujours intéressant. Moins empêtrées de connaissances théoriques d'administration, elles font preuve d'initiatives, d'inventivité et d'une grande agilité créatrice face aux problèmes qui ne cessent de se présenter. D'autre part, leur expérience suggère une réflexion.

On peut répartir les questions essentielles sur deux axes. D'une part, discuter ce que représente ce genre de service sur le strict plan des soins de santé primaires. Et, de l'autre, discuter les aspects financiers.

Dans les conditions générales du Brésil, informées par les données présentées au début de cette communication, les lignes d'action adoptées par l'Etat pour ses services de santé ne sont pas des plus adéquates. Ces organisations de femmes telles que je les ai décrites sont capables de proposer à l'Etat de nouvelles lignes d'action. Par exemple, inspirées par l'expérience de la Maison du Grajau, des femmes de la région Sud de São Paulo ont organisé, avec l'aide du Conseil de la Condition Féminine de l'Etat de São Paulo, la "Première Rencontre de Santé de la Zone Sud", dont les conclusions ont déterminé un changement dans les priorités d'action des Départements de Santé pour la région.

Cette rencontre, à laquelle assistaient environ 700 femmes, a obtenu que les fonctionnaires du système officiel de santé reçoivent une formation spéciale en "Santé de la Femme". Ces organisations montrent bien aux femmes qu'elles ont le droit d'exiger, de la part de l'Etat, une certaine qualité de services de santé, et, particulièrement des services d'information qui n'imposent pas qu'une seule solution, comme pour le planning familial par exemple.

Les aspects financiers du soutien de ces associations questionnent évidemment la philosophie de l'aide au développement. Quel genre de développement? Quel genre d'aide? Beaucoup d'encre a coulé à ce sujet, mais il serait peut-être temps d'aider vraiment qui sait aider par définition, qui produit, nourrit et reproduit dans les pires circonstances, en dépit souvent de politiques publiques soi-disant destinées au "welfare". Il serait peut-être temps de se rappeler que sans femmes il n'y a pas de développement possible, et particulièrement sans femmes conscientes et le plus autonomes possible.

Les financements visant des auto-financements ultérieurs des organisations de femmes ne sont pas toujours précédés d'une évaluation suffisante de la conjoncture culturelle, économique et politique. Comme nous l'avons vu, est-ce que le Collectif peut prétendre à un auto-financement s'il n'a que des clientes pauvres? Comment des femmes "pauvres", ce qui signifie souvent: sans instruction primaire complète, auxquelles sont destinés ces financements, sont-elles susceptibles de rédiger de beaux projets et de non moins beaux rapports? Comment gérer des fonds budgétaires, parfois strictement désignés, sous une inflation de plus de 20% au mois?

L'inflation exige une gestion agile, des stocks de marchandises et de matériel. La comptabilité est difficile avec des taux de change qui varient quotidiennement, et, enfin, toutes ces tâches administratives prennent beaucoup de temps. Aussi bien les membres du Collectif que de la Maison du Grajau sentent le poids de cette administration. Toutes sont unanimes à dire qu'elles n'imaginaient pas combien la rédaction des rapports et des projets nouveaux à présenter constamment pour obtenir de nouveaux fonds leur prendrait de temps. Ces questions peuvent être résolues partiellement lorsque les organismes financiers ont des représentants locaux. A condition, bien entendu, qu'ils soient informés sur les systèmes symboliques qui régissent la vie des populations locales. Les femmes du Grajau m'ont raconté que le représentant du Path Finder Fund leur avait reproché l'achat d'un canapé et d'une petite chaîne de son, non prévus dans les items de l'installation de la Maison. Mais comment imaginer une maison sans canapé? Et sans musique? Une maison sans canapé n'est tout simplement pas une maison "montrable" à qui que ce soit. La musique est non seulement importante pour les cours de gymnastique, mais aussi pour certaines réunions, et les enregistrements sur cassettes comme les enregistrements sur bande pour vidéo sont des instruments essentiels d'éducation et de formation. Pourquoi gronder des femmes qui mènent très bien leur entreprise depuis cinq ans, et qui ont su vivre un an sans aucun financement, sur des "économies" réalisées malgré le canapé et la chaîne de son?

Que penser d'autre part d'une tentative d'auto-financement à partir d'une micro-entreprise ? Les femmes du Grajau n'ont pas le recul nécessaire pour dire quoi que ce soit. Je les ai revues en septembre, et j'aimerais pouvoir rendre compte avec exactitude du doute qui m'envahit devant cette expérience. D'un côté elles sont très fières de "produire" aux yeux de la société. Elles prononcent le mot "micro-entreprise" avec un plaisir évident. Vis-à-vis de leurs maris, qui leur reprochent constamment de "perdre leur temps", la micro-entreprise est une preuve de ce qu'elles "font vraiment quelque chose de palpable, qu'elles ne perdent pas leur temps". J'ai la vague impression que c'est exactement ce que pense le représentant de l'ambassade du Canada qui les a financées. Ce qui est désolant, pour les femmes, pour leur développement, et par conséquent pour le développement en général, c'est que les activités de "formation", de "conscientisation" ne soient pas valorisées socialement.

Des femmes qui ont des qualités de "liderança", d'organisation de groupes, se voient obligées tout à coup d'apprendre à acheter des tissus, faire des prix, dessiner des modèles, et essayer de les vendre. Si je leur ai suggéré de fonder une coopérative, de moderniser leurs cours, allant, si on veut, dans la direction de la "production", je leur ai posé une question délicate: est-ce-que la micro-entreprise est utile aux femmes du quartier? Plus utile que des activités de discussions, de multiplication des groupes les plus divers: contraception, santé, alimentation, sexualité, politique locale, administration régionale?

La réponse n'est pas simple: utile, bien sûr, dans le sens où il y a une certaine formation professionnelle, et, peut-être de nouveaux horizons pour certaines femmes, mais il s'agit d'une activité qui ne devrait pas empiéter sur les autres, et, particulièrement, sur les activités qui permettent aux femmes de se constituer non seulement comme sujets, mais comme sujets politiques, comme citoyennes conscientes de leurs droits et de leur potentiel d'action.

BIBLIOGRAPHIE

ALVAREZ, Sonia, 1986 -

"The politics of gender in Latin America : comparative perspectives on women in the Brazilian transition to democracy". Yale University, PhD Dissertation. Mimeo

BARROSO, Carmen, 1985 -

"A saúde da mulher". São Paulo, Nobel/Conselho da Condição Feminina

BRUSCHINI, Christina, 1985 -

"Mulher e trabalho". São Paulo, Nobel/Conselho da Condição Feminina

CALDEIRA, Teresa s/d -

"Mulheres e cotidiano : transformações culturais". s/l ms.

— 1987 - "Mujeres, cotidianeidad y política". In : JELIN, E. (org.) - "Ciudadanía e identidad : las mujeres en los movimientos sociales latinoamericanos." Genève, UNRISD

OMS, Organisation Mondiale de la Santé, 1981 -

"Health and the status of women". Genève

RADIS, Fundação Oswaldo Cruz, 1986 -

"A mulher brasileira. Estatísticas de saúde". Rio de Janeiro, Ano IV, outubro

*SYMPOSIUM " PROMOTION DE LA
FEMME DANS LE TIERS MONDE"
Bruxelles, 27-29. IX. 1988
(Académie Royale des Sciences
d' Outre-Mer)
pp. 173 - 177*

*SYMPOSIUM " PROMOTIE VAN DE
VROUW IN DE DERDE WERELD"
Brussel, 27-29. IX. 1988
(Koninklijke Academie voor Overzeese
Wetenschappen)
pp. 173 - 177*

HOW DO NGO'S CONTRIBUTE TO THE DEVELOPMENT OF WOMEN IN THE THIRD WORLD COUNTRIES ?

by

Chris QUIRIJNEN*

INTRODUCTION

First of all I have to say that only very few or no scientific material exists to answer this question. This text is based on the experience of the work with the NCOS women group (a working group, that tries to coordinate the efforts of the women working in the Flemish NCOS) and on articles published in various magazines.

A report of the Dutch Ministry of Foreign Affairs states the following characteristics for a development that leads to a greater autonomy for women :

1. Women need autonomous access to and expressiveness on economic resources, services and supplies.
2. Women need possibilities to form their own organizations.
3. Ideologic changes in the relation patterns between men and women are necessary.
4. Women need greater autonomy over their own lives and the situation they live in.

When we consider these four fields it is clear that the work of the NGOs can contribute to the development of women, but it is even clear that there are a lot of possibilities to improve the situation.

* Projektmedewerker, Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking, Vlasfabriekstraat 11, B-1060 Brussel (België).

EXAMPLES OF POSITIVE ACTIONS AND REALIZATIONS

Let me first give some examples of actions that have been realized or that are going on at the moment.

1. The NGO ATOL (Centre for appropriate technology) published a book on "Women, technology and development". The publication informs on the social and cultural effects of technology and on the implications of technology on the situation of women.

To the book itself a check-list was added with very concrete material to evaluate the effect of development projects on women. The publication deals with various fields of action: energy, water, construction, food supply, health...

It is important to note that both book and check-list were translated in French, English and Spanish. In the promotion of the publications the NGOs were particularly asked to pass the material to their counterparts and their staff overseas.

2. In the NGOs, interesting examples exist of different types of collaboration with women's organizations :

- MENSENBROEDERS (Brothers to all men) involved to a real partnership with women's organizations as "UWAKI" in Zaire and "FEMMES DE ZABRE" in Burkina Faso. Both these organizations started with very concrete projects (f.i. a campaign for a mill in each village) but are now real African social movements for women.
- SOCIALIST SOLIDARITY has a lot of experience with organizations that work in the productive and social sector in the suburbs of Lima and in the rural areas of Peru.
- The Latin-American centre SAGO builds up relationships with various women's organizations and stimulates the discussion on feminism and organization-building.
- BROEDERLIJK DELEN (Sharing as brothers) has realized quite a lot in the field of education work: in the lenten campaign particular attention was given to the women's issue. This organization also organizes exposure trips for collaborators. In the programmes of the trips of this year women's projects will be visited and contacts are foreseen with women's organizations.

3. Last year the NCOS women's group worked on the item "Women and income generating activities". The Commission of Development Co-operation of the National Women's Council gave a lot of support to realize the study work. In May a conference was organized for project-officers and members of project-committees.

Afterwards a policy-document was published on this item and promoted to all NGOs. Special education materials have been prepared on income generating projects and a reader on this item will be published soon.

NECESSARY AMELIORATIONS AND CHANGES

In the efforts of the NCOS women group to ameliorate the quality of the work of the NGOs regarding to the development of women no doubt some things have been realized successfully and plans for the future do exist.

On the other hand the group encounters difficulties and it would be good to explore a few fields of actions where changes or ameliorations are very necessary.

1. The NGO staff

A study carried out by ICDA in 1985 showed that there is a direct link between the presence of women in NGOs and the attention payed to the "Women in Development" issue. But the same study and a study carried out by the NCOS showed that in the NGO staff and in policy bodies women are really under-represented.

A few figures, taken from the NCOS study (85):

The total number of women employed in NGOs varies from 22 to 44%. When we take the total number of people employed by NGOs only 39% are women, of whom 20% work part-time. Most of the women work as secretaries or in the administration. Nearly all responsible persons are men. The percentage of women in the General Assemblies varies from 11 to 50% (50% is an exception !). Here the average is 26.5%. In the board of directors the presence of women varies from 0% to 29%. Here the average is 10%.

NGOs have to do further investigation on the reasons thereof and to take concrete measures to change the situation (f.i. well described jobs, compensation for overwork, possibilities for social leave, ...).

2. Special skills

Beside the general absence of women there is the lack of staff skilled in "emancipation work". NGOs have to collaborate with and to engage such people - probably most of them will be women.

Linked to this it must be stated that in Belgium there exist no facilities for staff training. In Holland f.i. there is the women's department at the Institute of Social Studies, there is a documentation centre in Leiden. The Belgian government could foresee grants or a system of scholarships for people who want to study this item.

3. The projects

One of the possibilities to improve the situation of women is to promote and finance women's projects. Of course this is valuable, but it may not be forgotten that all projects have an impact on women.

Especially NGO projects sometimes have greater possibilities to reach women because of the fact that they are usually small-scale projects. A small-scale project often gives more possibilities for a participatory approach. Only when enough attention is given to the involvement and participation of the women is it possible to reach this group. Of course this is important for the women themselves, but everybody knows that a lot of projects failed because of the fact that the women's issue was not taken into account.

Training of the staff of project-departments and members of project-committees is absolutely necessary.

In the application-forms, used f.i. by the NCOS' project commission, a few special questions are asked on the impact and participation of women. In the application forms used by official or private funding agencies only very few notice is given to the women's issue. It is important to integrate these questions, of course for the projects themselves but also to stimulate the awareness of project-officers, who are mostly men.

4. Possibilities for financment

NGOs are restricted in their possibilities for financment, as well by their own ways of working as by restrictions imposed by the co-financment systems.

A few examples of wishful changes :

- In the Belgian co-financement system it is not easy to obtain funds for identification and/or evaluation. In the text I already mentioned the necessity of a participatory approach to reach women. A good identification is absolutely necessary to define the needs of women and their participation in the project.
- The NGOs as well as the official funding agencies have to develop alternative ways for funding. Regarding to women the development of credit systems or possibilities for small loans have to be studied.
- More attention has to be paid to non-traditional projects as f.i. the building-up of women's organizations or projects in the juridical field (as f.i. on the item of landownership).

It is important to support all efforts that strengthen the organization building and confidence of women.

CONCLUSIONS

After three years of work with the NCOS women's group a certain strength has been build up and no doubt positive things have been realized. Our big problem up till now was the lack of means as well in personnel as in money. To assure the further support of the group we are now looking for someone who can work part time for it, and for a small budget.

There also remains the problem of social acceptance. The work on the women's issue is regarded as a surplus, as something that can be taken up when the rest is finished. The group is not in the "mainstream", we are f.i. not asked to participate in important working groups as the one on evaluation. Therefore the group decided from now on to follow the strategy to be present in important meetings and working groups.

It is the feeling of our group that in the NGOs the attention for women is now less than a few years ago. In the project work f.i. women are not considered as a separate group, whose needs are different from men. A lot of work has to be done and we hope that we can count upon the support and collaboration of the official funding agencies.

*SYMPOSIUM " PROMOTION DE LA
FEMME DANS LE TIERS MONDE"*

*Bruxelles, 27-29. IX. 1988
(Académie Royale des Sciences
d' Outre-Mer)
pp. 179 - 186*

*SYMPOSIUM " PROMOTIE VAN DE
VROUW IN DE DERDE WERELD"*

*Brussel, 27-29. IX. 1988
(Koninklijke Academie voor Overzeese
Wetenschappen)
pp. 179 - 186*

APERÇU GLOBAL SUR UWAKI - ZAIRE

par

Zita KAVUJIRWA*

INTRODUCTION

La participation de la femme au développement apparaît au même titre que celle de l'homme comme un élément essentiel pour assurer le progrès économique. Mais ceci n'est possible que dans la mesure où la femme est intégrée dans sa société et y jouit pleinement de ses droits.

L'ONU, de plus en plus consciente que la participation des femmes au développement dans des conditions d'égalité avec les hommes est essentielle pour le développement et la paix dans le monde, a proclamé 1975 "Année Internationale de la Femme", cela dans le but de sensibiliser l'opinion publique sur le rôle réservé aux femmes, dans la société traditionnelle et sur celui qu'elles doivent en principe jouer dans la société moderne.

Le Zaïre, notre pays, n'a pas tardé à faire sienne cette préoccupation de l'ONU. En effet, le Président de la République a créé le Secrétariat Exécutif à la Condition Féminine et à la Famille, comme outil qui s'occupe exclusivement des problèmes des femmes.

Mais les traditions sont fortement enracinées et une masse de femmes, surtout les paysannes, doivent être aidées pour acquérir des droits qui se font attendre.

I. ORIGINE DE UWAKI

Après une première année de travail sur le terrain, SOLIDARITE PAYSANNE est arrivée à la conclusion selon laquelle la condition actuelle des femmes paysannes ne leur permet pas de participer aux actions de développement de leur milieu.

* Coordonnatrice du projet UWAKI - KIVU - ZAIRE - BP 200, Cyangugu (Rwanda).

Pourtant, le développement du milieu rural ne peut s'opérer sans la participation des femmes paysannes qui sont le principal pilier de l'économie rurale.

Cette absence de la paysanne dans les débats relatifs au développement de son milieu tient à des raisons d'ordre culturel, au trop-plein du travail féminin en milieu rural et à l'analphabétisme.

Interrogées sur leurs conditions de travail, les femmes paysannes avaient déclaré que les tâches matérielles (portage, travaux agricoles, pilage du manioc, etc.) constituaient leur plus grande préoccupation; sans doute parce que harassantes et quotidiennes.

Et face à cette situation, les femmes paysannes se trouvaient complètement désarmées et dépourvues de tout moyen de s'en sortir. Non seulement la participation des femmes aux réunions de développement était médiocre, mais, chose plus grave, elles n'osaient pas s'exprimer de peur de faire entorse aux coutumes qui font interdiction à la femme de parler dans une assemblée d'hommes. Pourtant ce n'est pas l'envie d'avoir voix au chapitre sur la question du développement de leur milieu qui manquait aux femmes rurales. SOLIDARITE PAYSANNE s'en était rendu compte au cours de ses nombreux contacts, dans la Plaine de la Ruzizi, avec les paysannes. C'est ainsi que naquit l'UWAKI.

II. QU'EST-CE QUE L'UWAKI?

Initiée par SOLIDARITE PAYSANNE en 1982, l'UWAKI (Umoja wa Wana-wake Wakulima wa Kivu) est une union de plusieurs groupements et intergroupements organisés dans le but d'exprimer leurs aspirations d'agir et de rechercher des solutions communes et adaptées à leurs problèmes de développement.

III. QUELS SONT LES OBJECTIFS DE L'UWAKI?

L'UWAKI a pour objectif global l'amélioration des conditions de vie et de travail de la maman paysanne du Kivu :

- en créant une structure de réflexion, d'expression et d'action des femmes en milieu rural;

- en cherchant les moyens d'améliorer la santé des mères et des enfants en milieu rural;
- en se dotant des moyens adaptés de production, de stockage et d'écoulement des produits des femmes paysannes.

IV. STRUCTURE ET ORGANISATION

Des 75 groupements de femmes paysannes déjà identifiés et regroupant 5000 membres environ, nombreux sont les groupes nés suite à l'animation de l'UWAKI et des anciennes organisations (mutuelles, groupes de développement). Le nombre de villages qui demandent à l'UWAKI d'intervenir dans leur milieu va toujours croissant, au jour le jour.

Et c'est uniquement faute de moyens si l'intervention de l'UWAKI se limite encore à ces 75 groupements.

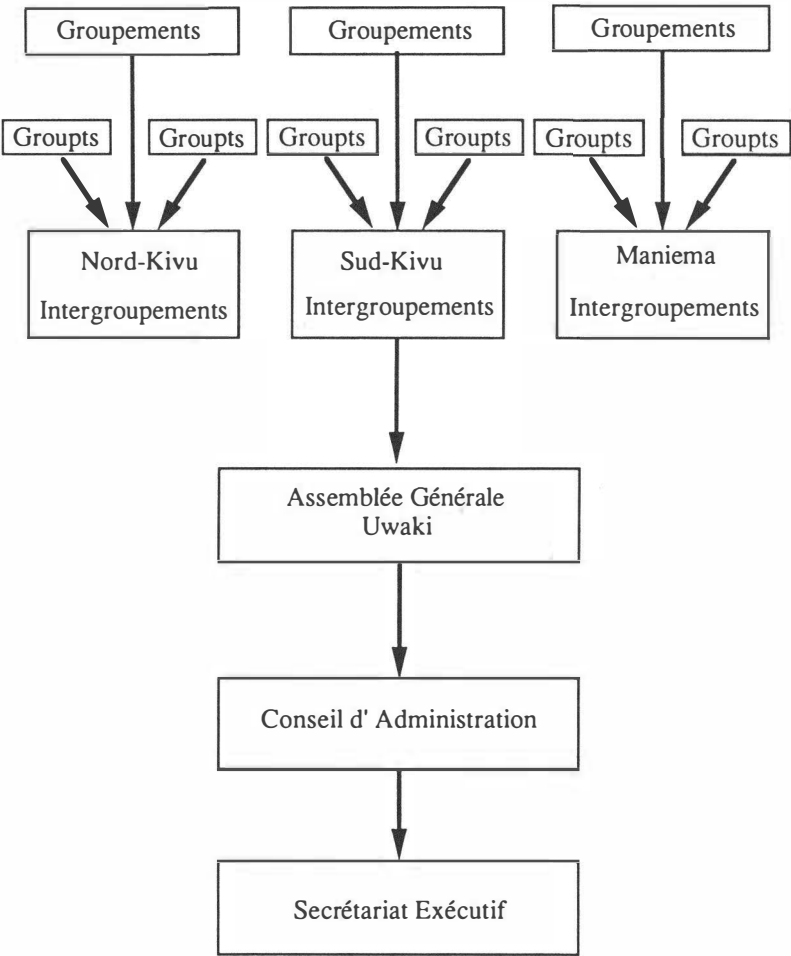
A la base, nous avons les associations regroupant 75 femmes au niveau de villages: ce sont des groupements villageois.

A la tête de chaque groupement existe un Comité de direction.

Au niveau de chaque Sous-Région, il y a un intergroupement dont les membres sont des groupements villageois.

Au niveau régional, il y a une Assemblée Générale des femmes paysannes du Kivu (Umoja wa Wanawake Wakulima wa Kivu) qui a à sa tête un Conseil d'administration composé de 10 membres.

SCHEMA



V. FONCTIONNEMENT DE CES ORGANES

A tous les niveaux (groupements, intergroupements, Assemblée générale) se tiennent des assemblées générales qui prennent des décisions exécutées par les différents comités.

C'est dans ce cadre que le Conseil d'administration veille à l'exécution des grandes décisions prises par l'Assemblée générale et sauvegarde les grandes orientations de l'association tandis que le Secrétariat exécutif est chargé de la coordination et du suivi technique des activités de l'association.

VI. LES AXES D'INTERVENTION DE L'UWAKI

UWAKI intervient dans les milieux ruraux de trois Sous-Régions qui constituent l'ancienne région du Kivu :

- le Nord-Kivu: en zones de Beni, Lubero, Rutshuru et prochainement en zones de Goma, de Walikale et de Masisi;
- au Sud-Kivu: en zones de Fizi, Unira, Walungu, Kabare et prochainement en zones de Kalehe, d'Idjwi et de Mwenga;
- au Maniema : en zones de Kikombo, Kindu et Kasongo.

VII. LES REALISATIONS ACTUELLES DE L'UWAKI

a) Animation-Organisation

Après trois ans de travail sur le terrain, l'UWAKI compte actuellement 75 groupements villageois regroupés en 3 intergroupes :

- 27 au Nord-Kivu;
- 28 au Sud-Kivu;
- 18 au Maniema.

b) Soutien aux micro-projets

* Au Nord-Kivu, les groupements féminins gèrent :

- une maternité à Magheria, en zone de Lubero,
- une garderie d'enfants à Kayna,
- 7 dépôts de stockage et d'écoulement de produits agricoles à Butembo, Beni, Masereka, Bulotwa, Vuvogho, Kiwanja et Kayna,
- un foyer social à Luotu, en zone de Lubero,
- deux cantines d'approvisionnement à Ndoluma et à Kayna, en zone de Lubero,
- un moulin d'autofinancement à Butembo.

* 5 moulins sont opérationnels au Sud-Kivu dans les villages de : Lusenda, Rubanga, Ndolera, Sange et Swima; 5 cantines d'approvisionnement à Runingu, Mukolwe, Rubanga, Kiringye et Kibungu; 4 dépôts de stockage et d'écoulement de produits à Bitobolo, Kilimionga, Sange et Ninja.

* Au Maniema, les femmes paysannes tiennent 4 dépôts de stockage et d'écoulement de denrées agricoles à Kasongo, Kindu, Mwanandeké et Wamaza. Et une presse à huile à Kipaka.

Dans les différents intergroupements, les femmes discutent et échangent les idées selon les difficultés auxquelles elles se heurtent.

c) La campagne "UN VILLAGE, UN MOULIN"

Dans leur longue marche vers l'autopromotion, les mamans paysannes du Kivu se sont toujours soucies de ne pas faire cavalier seul d'autant plus qu'elles vivent dans une société où les relations des hommes entre eux et celles des femmes avec les institutions sont susceptibles de changements. C'est dire qu'à elle seule, l'action de la maman paysanne risque de produire l'effet d'une goutte dans un océan. La campagne "Un village, un moulin" se veut donc un cri d'alarme dont le but est d'amener tous ceux qui nous écoutent à oeuvrer pour l'amélioration des conditions de vie en milieu rural du Kivu par l'organisation, l'encadrement technique et/ou financier des femmes rurales. Il va sans dire qu'une action dont le but est l'amélioration de la condition de la femme paysanne doit viser toutes les charges agricoles et domestiques qui l'accablent journellement. Etant donné que tous ces travaux (puiser l'eau, couper le bois, laver les enfants, cuire, etc.) constituent le lot quotidien de la paysanne, même en période de grossesse et d'allaitement des enfants, pourquoi avons-nous alors choisi le moulin? Le moulin ne constitue ici qu'un outil symbole.

En effet, de tous les travaux quotidiens de la femme paysanne du Kivu, le pilage du manioc constitue la corvée la plus exténuante même si elle ne dure, en moyenne, que deux heures par jour. Le manioc constituant la nourriture de base dans la plupart des familles du Kivu, le moulin qui facilite la consommation de cet aliment nous est donc apparu comme l'outil par excellence, l'instrument privilégié pour l'allégement des tâches de la femme paysanne. Il représente un type de technologie adaptée à une situation particulière dans nos milieux ruraux.

Précisons aussi que tout ce qui concerne la femme dans toute cette tragédie, concerne aussi sa fille ou sa petite-fille. C'est donc une problématique qui englobe tout le sexe féminin et ne se limite pas seulement à une classe d'âge ou à une catégorie sociale (la femme mariée).

Le Kivu est composé d'environ 6 000 000 d'habitants dont la majorité est essentiellement constituée par les femmes vivant de l'agriculture. D'après les recherches menées par le CEMUBAC/Lwiro en 1984 à Kabare, Walungu, Kavumu, la femme paysanne assure 92% des travaux agricoles. Nous pouvons donc affirmer sans risque de nous tromper que ce sont les paysannes qui nourrissent le reste de la population directement ou indirectement; la nourriture dont vivent les habitants des villes provient de la sueur des paysannes.

Dans notre lutte pour le développement national en général, et pour celui du Kivu en particulier, l'occasion est belle grâce à cette campagne de conjuguer nos efforts pour mettre fin à l'indifférence de tous face à la détérioration des conditions de la femme paysanne. Car à notre humble avis, il est impossible de penser un quelconque développement du Kivu sans traiter avec beaucoup d'égard la question des femmes paysannes; notamment celle relative aux lourdes tâches auxquelles celles-ci sont astreintes quotidiennement. L'allègement des travaux des femmes rurales du Kivu doit donc figurer parmi les stratégies prioritaires du développement pour tous ceux qui se soucient de la promotion du paysan.

Pour que chaque village ait son moulin et que les diverses difficultés des femmes paysannes soient combattues valablement, nous lançons un vibrant appel en faveur de cette campagne à vous tous ici réunis, et vous demandons d'en parler à tous ceux que vous pouvez atteindre pour participer aux efforts que fournissent les mamans paysannes du Kivu pour améliorer leur sort. Cette participation prendra diverses formes selon le type d'activités rencontrées. Elle peut consister en :

- * l'introduction des technologies susceptibles d'alléger leurs tâches telles que les adductions d'eau, les presses à huile de palme ou d'arachides, les moulins ou décortiqueuses à paddy pour ne citer que celles-là.
- * la création des institutions propices à la protection de la santé des mères et des enfants telles que les maternités, les centres de santé et les garderies d'enfants.
- * la mise sur pied d'infrastructures de stockage, d'écoulement et d'approvisionnement en produits agricoles et manufacturés telles que les dépôts, les cantines d'approvisionnement, etc.

Notre appel vise donc toutes les couches de la société :

- hommes et femmes,
- jeunes et vieux,
- de race noire, jaune, rouge et blanche,
- riches et pauvres,

afin de participer selon leurs possibilités aux efforts de promotion de la femme rurale du Kivu.

*SYMPOSIUM " PROMOTION DE LA
FEMME DANS LE TIERS MONDE"
Bruxelles, 27-29. IX. 1988
(Académie Royale des Sciences
d' Outre-Mer)
pp. 187 - 207*

*SYMPOSIUM " PROMOTIE VAN DE
VROUW IN DE DERDE WERELD"
Brussel, 27-29. IX. 1988
(Koninklijke Academie voor Overzeese
Wetenschappen)
pp. 187 - 207*

WHY DON'T PLANNERS AND POLICY MAKERS LISTEN ?

by

Kate YOUNG*

One of the frequent complaints in the WID literature is that planners and policy makers, despite two decades of research findings, countless meetings, exhortations and publications, still do not appear to be persuaded of the importance of taking women into account in development thinking and planning. If this is the case, and one has only to turn to look at most structural adjustment policies or at virtually any development project designed to enhance production to suggest that it is, why is it so ?

In this paper I will sketch out three possible reasons for this apparent continuing neglect. First I will look at one of the most basic economic models used by economists, planners and policy makers, and examine two components of it - the household and household economic behaviour, and economic activity. I will briefly touch on the way in which this conceptual model then structures the collection of quantifiable data for the compilation of statistics. Then I will briefly touch on some of the assumptions about human nature and intra-family relations built into the conceptual model, and argue that it presents a biological theory of human nature based on stereotypes rather than theoretical constructs. Then I will turn to the questions of whether planners lack personal commitment to change, or whether women's lack of political clout is responsible for planners deafness.

PART 1 : THE ECONOMIC MODEL

By far the most influential way of analysing economic behaviour is neo-classical economics. This is based on the basic premises of liberal philosophy which developed in Europe roughly at the time of the emergence of capitalist forms of production. The principal concern of liberal philosophers was the eradication of arbitrary forms of centralized political power such as absolutist monarchy.

* Professor at the Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, Brighton BN1 9RE (England)

The theory was both a set of propositions about human nature and a way of understanding and organizing conceptually human activity. It takes the individual as its starting point and assumes that all human beings are capable of rationality, that they are primarily motivated by self-interest, making choices between competing activities in pursuit of or to maximize self-interest (i.e. choosing that action or set of actions most likely to achieve a pre-determined desired goal). As a result, society operates in a relatively smooth, self regulatory way precisely because each person is out to maximize utility and thus has to choose strategies which avoid unbridgeable conflict with others so as to ensure that own goals may be reached. The role of centralized political power (the state) is to act as arbiter between irreconcilable competing interests, protecting the rights of individuals and providing a climate of law and order conducive to the smooth functioning of society's institutions.

In applying these principles to the study of the economic behaviour of individuals, the focus was on the allocation by individuals of (scarce) resources between competing ends, in the pursuit of self-interest and the maximization of utility. The prime location of interaction between self-interested individuals is the market, conceived of as the site of free and voluntary exchange between individuals - unless both parties benefit from a transaction the theory suggests it is unlikely to take place. The market structures production and consumption through the regulation of the "invisible hand" ensuring scarce resources are rationally distributed largely through the price mechanism.

It has been said that neo-classical economics offers a "universal" theory of economic behaviour: nonetheless it presumes the existence of markets while abstracting them from any wider institutional context. Equally, in this abstract world, individuals are not embedded in and thus constrained by relationships such as those of kinship, paternity, nor are inequality, exploitation or conflict intrinsic features of it.

The Household

The theory does of course encompass the fact that individuals marry and bear/father children and form household units. But the individual tastes and preferences of spouses and other household members are aggregated and the household is assumed to have a common set of goals which maximizes household welfare. In other words a simplifying assumption is made: the family/household behaves as if it were an individual, makes choices, has tastes and preferences, and maximizes utility (or welfare).

This view of the household as a corporate unit does not encourage economists to analyze the internal structure of the household, to investigate how it actually works as a collectivity, or to enquire into the ways in which joint welfare

comes to be arrived at in the interest of all family members. Indeed it has been argued that economics can bypass all these awkward questions by the assumption that the family is a natural unit in which sharing, reciprocity and co-operation prevail over self interest and competition (Folbre). The family and the family based household can thus be firmly allocated to the realm of 'the private sphere' (in contrast to the public sphere of the market), which allows intra-household relations to be defined as being out of the competence of the discipline of economics.

Nonetheless there is a fairly simple model of the form of inter-household economic relations: this is most commonly expressed as pooling and sharing. Both are assumed to be characteristic of economic behaviour within families, in large measure because marriage is supposed to create a joint domestic economy. However as research shows, even where jointness is a social fact, the degree of economic jointness varies.

In Europe in law there are two recognized forms: the joint estate and the separate estate. But even where joint marital economy is the accepted pattern, it has been shown, for example in the UK, that wives get a much smaller share of the husband's resources than the ideology of sharing would suggest. Many divorced women living on social security (pegged at poverty line) have stated that they are better off than when married. In north and Sub-Saharan Africa there would appear to be little notion of the jointness of marital economy; women are expected to be economically active and to provide for their children. Where men grow commercial crops (e.g. export or national market cash crops) women can expect little benefit from them. Studies show the variety of ways in which women attempt to capture some of their husbands cash income. For example, in a study of a farming community in Cameroon Jane Guyer showed that wives had developed a range of strategies to capture some of their husbands cash income from cocoa, for example selling them small cooked delicacies (REF). This pattern of independent economic activity for men and women, but mutual responsibility for children is also common in the Caribbean where a woman may have children by a number of different men, each of whom should be responsible for the upkeep of his child(ren) (but not its mother).

In the South Asian joint family conjugal jointness does not appear to be the case either; all household income is given to the patriarch for redistribution among family members. There would appear to be no concept of even shares, rather sons are preferred above daughters, and eldest son above other sons. Married sons and their wives contribute their income/resources to the pool but do not necessarily get a return commensurate with their input.

In the poorest strata almost everywhere women's income is vital to their own survival and that of their children.

Where there is no concept of joint economy, husband and wife may well have different strategies for survival and advancement - and sometimes these may be in opposition to each other. A good deal of recent research from Africa attests to the struggles that can take place around the control of women's labour.

A married man can call upon the labour of his wife on his own fields or crops from which she may gain little or no benefit but nonetheless it is her duty as wife to assist him. The contrary does not seem to hold; that is a woman may ask her husband for assistance but usually he is rewarded by a share in the proceeds whether in the form of cooked food, or a cash payment. Equally as Pepe Roberts (REF) shows, wives may try to get out of farming (where they are obliged to assist their husband) by going into trade where they can better control their earnings. But this can usually only be negotiated once there are children old enough to work with the husband or a second wife. Where labour is scarce/expensive, husbands can indulge in all sorts of manoeuvres to try to prevent their wives' free labour slipping from their control.

What are the implications of research findings that show that neither joint decision making nor equal sharing is a common pattern? One has already been mentioned: that the standard of living of wives can be lower than that of their husbands (see also Agarwal). Yet in most censuses the income of the husband is taken as an indicator of household income, and of the level of economic well-being of all household members. Secondly, incorrect assumptions about intra-household economic relations, can lead to misdirected policies, for example taxation, child and marriage allowances. A case in point is the fact that married women in some African countries pay a higher rate of tax than their husbands because it is assumed that the men take care of household expenses and women's income is used to cover additional or luxury expenditures. And this despite the fact that marriage does not in these countries create a joint domestic economy.

A further implication has to do with women's economic undertakings and the division of labour in which they are embedded. In most economic theory labour is treated as a homogeneous factor of production which can be flexibly allocated on the basis of its comparative costs in market and non-market production and consumption. Women's comparative advantage is assumed to lie in motherhood and housework, men's in economic activity. However much evidence from LDC agrarian societies points to the fact that not only are women economically active and involved in a range of productive endeavours,

but also there is a well defined division of labour by gender and age which is relatively inflexible - in particular as far as adult male labour is concerned.

Division of Labour

In general, the division of labour will allocate the production of certain crops to one sex (what we call a sex segregated production system), or production will be sex sequential (e.g. men breaking the ground and sowing, women weeding and watering, men harvesting, women processing), or it will be sex integrated (with men and women working side by side) (see Edholm Harris and Young 1976). In most situations different production mixes will ensure a mixture of types. One of the important effects of the division is to create a situation of interdependence between household members and between households, but this is neither necessarily reciprocal nor equivalent. Another is that certain tasks become imbued with the characteristics of the gender doing them - hunting or felling trees becomes a symbol of masculinity, cooking or caring for poultry for femininity. One implication of the relative inflexibility of the division of labour is that demographic vagaries can have a profoundly impoverishing effect.

For example, in most of Sub-Saharan Africa wives are at the core of most family production units; they cultivate their own crops, provide labour to their husband's enterprises, as well as carrying out a wide range of household maintenance and reproductive activities (processing, cooking, provision of water and fuel etc.). Husbands on the other hand may have their own crops (both for own consumption and sale), may perform some tasks on their wives' plots (e.g. breaking the soil), have additional productive concerns - keeping cattle, fishing, hunting, making utensils - but they rarely concern themselves with daily household maintenance. As a result of this division the enterprises of both men and women are finely balanced as to their requirements for labour and for other inputs, but generally speaking women's undertakings are more precarious in that women's time is more densely utilized - because they are largely solely responsible for daily household maintenance and reproductive activities which are relatively invariable. Men have a greater right to call on women's labour but given women's own responsibilities they can choose whether to collaborate fully or to the minimum required, depending on the return to them. When a family unit has too few males that it can call upon, it may have to reduce production, if it has too few females it is almost bound to have to.

We have noted above that marriage in many societies does not create a joint domestic economy, and men and women have separate economic enterprises but joint responsibility for their children.

Yet all too often development projects assume that men and women have the same preferences and same production/consumption goals, that women are "merely" occupied with domestic tasks and therefore have greater available leisure than men, and that labour within the household can be rearranged to meet new demands with little disruption of on-going activities since tasks can be redistributed among household members indifferent to their gender. The division of labour however is not merely a functional division, but a symbolic and political one. By its workings it constitutes different specialisms and arenas of competence and binds men and women together in particular forms of interdependence.

Problems with the Economic Model of the Household

The economists' model of the household has been accepted relatively unquestioningly by policy makers and planners, and is the basis for the collection of statistical data. Built into it are a number of assumptions: that the household has clearly defined boundaries and does not overlap with others, and that household members are clearly allocated to only one household unit; that the family (generally nuclear in form) is coterminous with the residential unit i.e. the household; that production and consumption decisions are made by the household for its members; that household members share a common budget and a common provisioning thereby forming an economic unit.

In fact these assumptions pose a number of problems for the analysis of household behaviour and the nature of intra-household economic relations, particularly in the developing countries whose economies are not fully market orientated. For example, in many parts of the world family members may live under one roof but not eat together or share a common budget; they may share a common budget but not live under the same roof; some members may share production tasks but the resultant produce may be consumed by other family-households altogether etc.

Household composition is also very varied and depends on a number of factors including rules of residence on marriage, nature of kinship (patrilineal, matrilineal, bilineal etc.), marriage rules (polygamy vs. monogamy); availability of housing, means of access to housing also play a role particularly in urban areas. Composition changes not only with the development cycle as domestic units expand and contract with the passage of time, but also in response to other economic, social and political factors. Nonetheless, in most societies there appears to be a strong ideological operator at work which appears to privilege certain residential forms (largely based on kinship criterion) despite the fact that demographic and other factors make the actual number of types to be found much greater.

Economic Activity

We noted above that neo-classical economics was developed around the same time as the birth of industrial capitalism, when the site of production was largely moving from the household to the factory or specialized unit of production and when production for use was giving way to production for exchange. As a consequence one of its basic distinctions is between what is produced and traded on the market, and that which is not. The former being conceptualized as economic and generally speaking productive activity, and the latter not. Looked at another way, most productive activity within the household destined for use was excluded from the category of the economic. The economy then was seen as the arena in which scarce resources are allocated to production of goods and/or services for which there is a demand and which pass through the mediation of the market which assigns a price and in some sense a value to the good or service. As with most categorizations, there is room for considerable disagreement about which activities should be included or excluded - in other words boundaries tend to be rather fuzzy; and whether the definition should be narrow and rather exclusive, or wide and relatively inclusive.

Statistical Data

While economics provides analytical models, planners and policy makers have to flesh them out with data, both quantitative and qualitative. Such data is collected on a more or less regular basis through censuses and surveys, and is then transformed into statistics. Statistics are powerful planning tools, guaranteed the neutrality of numbers, and are crucial in the assessment and hence further planning of economic development.

Early on in the second development decade it was argued that lack of concern for women's economic participation was reflected in the absence of statistics on it - indeed most economic data was not disaggregated by sex. The call then was for statisticians to provide disaggregated data because the 'invisibilization' of women was not only detrimental to the women themselves, but was having a negative effect on the planning process. By disaggregation and improving data collection processes and techniques, women's contribution to development could be quantified (and women more efficiently utilized): 'Women who comprise half the population, can and do make enormous contributions to development in all nations. Without adequate statistical description, their current contributions remain invisible and the barriers to promoting their future contributions to the development process remain hidden' (UN/INSTRAW 1984 : 6).

By the third decade it was recognized that even with sex disaggregated data, women's contribution to national economic well-being was still not being adequately recorded. Their participation was greatly underestimated for two main reasons. Firstly, the majority of women work in non-market, informal and subsistence sectors, and secondly, the bulk of what women do (i.e. household and family work) is not recognized as productive and thus goes unrecorded. By the late 80s considerable efforts had been made to overcome these difficulties, and an enormous amount of data on women at national and local levels are now available to researchers and planners.

But problems still remain: as with other hard data, much of the information is unreliable and inaccurate (often out of date). Definitions can also vary between censuses making comparisons over time difficult. For example, in India a change in the definition of economic activity reduced the female labour force participation rate by an estimated 23% between the censuses of 1961 and 1971. The lack of international standardization makes comparative work hazardous. Although there are international conventions on the collection of much macro-level data, different countries still adopt different definitions of and different ways of measuring economic activity, employment and under-employment, income distribution, and so on.

Concentration on amassing disaggregated data has also led to the neglect of what many would argue is a more fundamental problem - that of the stereotypes about women which inform the conceptual categories used to create data. These stereotypes, which derive from looking at the world almost entirely from a male perspective, are held by planners, economists and statisticians alike. Yet it can be argued that the categories themselves have the effect of undercounting and undervaluing the activities and economic contribution of women. We will illustrate this by looking at the analysis of what constitutes economic activity.

Statistics on Economic Activity

The standard statistics on economic activity in a market economy centre on labour force participation rates, the available stock of workers and their employment status (own account, employer, employee), and levels of employment and unemployment. Labour force participation rates are based on definitions of economic activity - supplying the labour for the production of goods and services - which suffer from problems of fuzziness described earlier and which, in the case of defining the boundary between productive and non-productive work, are notoriously vague.

The economically active population includes both the employed and the unemployed - defined as those who, during the reference period, were not working but were "actively seeking employment". This criterion has come in for extensive criticism because it leads to undercounting the numbers of those who have been looking for work and found nothing available for them (technically called "discouraged" workers). Given the narrower range of jobs open to women, and their home responsibilities, discouraged workers are more likely to be women than men.

In some censuses unpaid family workers are considered economically active if they contribute "at least a third of normal working hours" to an economic enterprise. But there is no consensus either as to the minimum number of hours that an individual has to spend on an economic activity to be recognized as economically active, and the criterion for inclusion varies widely in differing countries even in the same region. Magdalena Leon noted in 1984 that "in 6 Latin American countries no minimum time is stipulated; ... and in 7 a period of between 1 and 18 hours per week is laid down" (Leon 1984, p.14). Censuses also rarely distinguish between principal and secondary activity: of the 145 censuses carried out between 1955 and 1964 by those UN members which collected occupational information, only 27 asked the respondents about their secondary occupation (Dixon 1982). If only one activity occupying a fixed amount of time is recorded for each individual those who have multiple activities but spend less time than the defined amount in each will be classified as inactive. It is therefore theoretically possible for the majority of women to be classified as housewives (because they regularly spend 7 hours a day on this set of tasks) despite the fact that they also put in 35 or more hours a week on standard economic activity.

'Women who are full time homemakers', students, those totally dependent on others, and the retired are considered to be inactive (Boulding 1983, p. 288). In other words, the economically inactive are all those who cannot clearly be defined as engaging in productive activity or attempting to do so.

Recently, further statistical categories have been developed to record more accurately the reality of societies where the bulk of the population is not in regular wage work: these include "underemployment", i.e. either working for abnormally long hours or for disproportionately low wages. However, the concepts are neither consistently, nor widely applied.

Statistical Data and Women's Work

Apart from general problems in getting accurate statistical data, what are the major difficulties facing those trying to get data on women? We would point to three: the assumptions about women's place in society, about the basis of the sexual division of labour, and about the place of human reproduction in economic thought. We will look at these briefly below (much of the following section is based on Alison Evans 1983 and forthcoming).

Firstly, there are difficulties in recording women's activities at all; both interviewer and respondent are likely to hold preconceptions about women's social place, which will produce an undercount of their activities. Interviewers may expect and therefore elicit stereotypical answers; respondents may give them the expected answer for a range of reasons including desire to please, perceptions of class difference, and cultural proscriptions. Women themselves may adhere to cultural norms which encourage them to undervalue and underestimate their economic activities; 'I'm only a housewife. Using Sen's terminology, their perceived contribution is low, whatever the reality (Sen 1985).

Secondly, women's work is vulnerable to a form of conceptual blindness deriving from the fact that interviewers and respondents alike may use a mental mapping which allocates many of women's tasks to domestic activity and most of men's to economic activity: consider, for example, the linguistic nicety which allows that women garden while men farm. Furthermore domestic activity is seen as a "natural" aspect of women's condition as women, and not as activity allocated socially by the sexual division of labour; as such it is given little economic value.

Thirdly, those who devise census questions have to decide how to distinguish household activities which are "economic" or "productive" from the daily processes of living or even leisure. For example, certain activities - knitting, going to the market with a few bunches of herbs, gardening, throwing a few pots - could be regarded as leisure although they have an income or income replacing component. Dividing activity into productive and unproductive poses particular problems for measuring the nature and importance of women's economic participation. A great deal of what women do, whether in LDCs or ADCs - processing, preparing and cooking raw food; caring for children and old people; cleaning and washing - is not considered productive. "But why should preparing and processing food for own-consumption be considered any less productive than growing the food? Why should caring for children be considered less productive than caring for livestock?" (Evans forthcoming, p.9).

Why should a man who works in the water board that brings water to the town be considered a productive worker while a woman who supplies water to her family by carrying it from the river in huge buckets on her head is not? The standard answer is of course that much of women's work satisfies the needs of the family unit; it has use value but not exchange value.

A less common response implicates widely held preconceptions about the roles of men and women and the biological or 'natural' basis of the division of labour between men and women, particularly as regards work around what we called human resource production and maintenance (Young 1987).

If this is thought of as activity deriving from women's natural capacity for childbearing, then a whole range of tasks can be subsumed under this, made invisible ('my wife doesn't work') and thus excluded from the category economic. It is in this sense that what is most needed is for the conceptual model that lies behind the census categories to be brought out into the open, contested and changed.

What can be done to rectify the situation? Statisticians have been trying to modify their census categories, adding new ones and so on. Clearly they have to walk the tightrope of simplifying without over-simplification. They have to exclude certain activities if the term "economic" is to have any meaning at all. However to exclude all the work that goes into producing the human resources without which no economic activity would occur seems perverse, unless one accepts the premise that what women do in this regard is a natural aspect of their condition of being a woman.

Once it is agreed that producing human resources is a productive economic activity, then ways will be found to categorize it for inclusion in censuses, and a means to collect data systematically will be devised. We have ourselves suggested that all the tasks associated with the rearing, care and socialization of children should be recorded (categorizing them as human resource production), and given an imputed economic value. The same should be done with those associated with direct daily personal and house maintenance activities - cooking, washing clothes, processing food ('human resource maintenance') and the range of activities such as fetching wood and water, family food farming, making items for domestic or farm use ('activities supporting human resource production and maintenance' - Young 1987).

If the time spent by women and men on the different aspects of human resource production and maintenance is recorded in census and other statistical records, given an imputed value and shown in national accounts, considerable policy benefits accrue.

For example, having a record of the amount of labour spent on the different aspects of human resource production and maintenance would highlight critical labour bottlenecks and facilitate discussion of how they are to be reduced; by direct state investment (i.e. on infrastructure), or indirect investment (i.e. providing credit for acquiring domestic technologies) or encouraging private sector involvement. Furthermore the contribution of work in the home to socio-economic development will be put on a par with work outside it and a more balanced view achieved of the totality of economic potential in the society (see Goldschmidt-Clermont 1982). But the market in this schema becomes dethroned as the arbiter of what is productive or unproductive.

PART 2: HUMAN NATURE AND INTRA-HOUSEHOLD RELATIONS

Human Nature

Studying the household and trying to make sense of observed organizational and behavioural patterns almost inevitably raises questions about the correctness of assumptions as to universal and unchanging human nature. Have neo-classical economics and liberal philosophy got it right - are human beings primarily motivated by individual self interest? Or do the values of co-operation and reciprocity play as prominent a part in humankind's make up? Anthropologists would argue that the evidence shows that both co-operation and competition, altruism and self interest are potential forms of behaviour and that the way in which the economy is organized plays a key role in whether individualism and self interest predominates, or co-operation and altruism. Many previous forms of social organization did not encourage the pursuit of economic self interest in the way or to the extent capitalism does. Indeed tendencies to economic differentiation were often culturally proscribed (witchcraft accusations being one means of preventing differentiation) or there were social mechanisms to ensure that those who succeeded economically gained social prestige by giving their wealth away, often in grand displays of conspicuous but collective consumption.

By starting from the individual as the most basic unit of society, neo-classical economics can largely discount the importance of the ways in which individuals are embedded in social structures, the ways that a variety of institutions including the family inculcate tastes and preferences in children, and convey notions of appropriate behaviour towards others. And the ways in which these differ for boys and girls (the latter being socialized from very early on to be more selfless, less personally ruthless, less experimental and daring).

What is needed however are the analytical tools which will allow us to develop theories of co-operative behaviour which can be compared to those of self interest so as to see which have more predictive power.

Intra-household relations

Studying the household also makes one question the stereotypes built into the way we see the world; to stand back from the ideological representation of the family as the supportive bulwark in a heartless world, to ask what are relations between men and women actually like in reality, what underpins them, what transforms or distorts them. Rather than seeing these relations as effects of unchanging human nature, or of set patterns of roles, they can be seen as dynamic and changing, with men and women bargaining with each other as they seek to further their own advancement as well as the collective good. Indeed a number of analysts have looked at household dynamics in terms of bargaining theory. This inevitably leads to the recognition that the family is as much a site of conflicts of interest as altruism.

What are the mechanisms by which such conflicts and convergences of interest are resolved? As David Sahn puts it "there is a need to determine ... how household members with divergent preference orderings reconcile their differences through some sort of bargaining process" (Sahn 1985: 16). Amartya Sen (1985) suggests that the intra-couple dynamic is most usefully thought of as co-operative conflict. He constructs a model of a bargaining problem which he suggests is applicable to all household conflicts. In this, there are a number of potential solutions to differences of goals and strategies (he calls them 'collusive agreements'), the one finally adopted being the result of the bargaining ability of individuals. Ability however in this sense is not a personal negotiating skill. While household members may have divergent views on how to invest resources, use labour and so on, they do not all come with equal power to the bargaining table.

One important component of bargaining power is the perception of self-worth, which differs widely between family members, and which influences perceptions of advantage. This is based in part on the 'perceived contribution' that the various household members make to household well-being. Two factors enter here: actual ability to bring valued resources into the household, such as cash income, and the value given to different household members' contributions. As men often do get privileged access to income earning opportunities, and women's contribution to both household and external labour is generally underrated, the idea that the person providing the main inputs to the family or society should make the decisions as to resource allocation is reinforced in men's favour.

Sen's concept of co-operative conflict nicely captures what I have noted above as a more realistic interpretation of human behaviour: the mixture of co-operation and competition, of seeking own aims and furthering those of others. His analysis points to the need to be aware of the factors which throw the relation out of equilibrium and balance into one of inequality. Sen argues that a number of forces have conspired against women's bargaining position over time and that: 'Asymmetries - however developed - are stable and sustained, and the relative weakness of women in co-operative conflict in one period tends to sustain relative weakness in the next' (Sen 1985: 13). Until women's contributions are recognized and made visible, therefore, their bargaining power will remain weak.

PART 3 : POLITICAL WILL OR POLITICAL CLOUT

Political Will

In this section I will look at the question of political will, and explore the question of whether there is a powerful operator at work which operates to impede men's recognition of women's importance to economic development.

Are men and women similar ?

In many cultures it is axiomatic that the differences between men and women are categorical and unchangeable - god given or based in nature. In some, the natural inferiority of women is little questioned and indeed until fairly recently similar beliefs were quite pervasive in the west. According to this women are not only biologically different from men but also psychologically and emotionally. They are programmed as it were to be child bearers and carers: they have great gifts for empathy and for tolerating boring and repetitive forms of work (all useful skills for mothers); they are intuitive and emotional rather than rational, particularistic rather than universalistic (hence poor dispensers of justice) and so on. Often women's natural inferiority is validated by scriptural or other supernatural pronouncements. In such cultures intra-familial relations bear the stamp of pronounced paternal authoritarianism, frequently with marked age hierarchy as well.

A more modern version is that of the need for specialization of functions within complex societies. Women because of their ability to bear children have tended to specialize in child bearing and caring, and this latter task has become much more complicated with the advance of civilization since each

young person has to be the bearer of a wide range of economic, class, and cultural skills to be able to take their place adequately in the adult world. Men have tended to specialize in economic activities and the management of public affairs. This has given them over time greater capacity in decision making and management matters, and they have come to be thought of as representing the family in public. In economic parlance they have greater comparative advantage in the public sphere than women. Again, given this specialization of roles, once women do enter into the public sphere they have greater comparative advantage in the caring professions and those calling for domestic skills. In this view women are not inferior to men, just different and with different social and economic skills.

Men, women and the family

As a result the genders are not considered to be unequal. Within the family relations between husband and wife are represented ideologically as being those of partners. In the west (as elsewhere) there is a strong ideology about the family and the self sacrifice that it calls for from both men and women - we have already noted that neo-classical economics has absorbed this ideology in its assumption that altruism and co-operation naturally characterize relations within the family or the private sphere in contrast to those of competition and self interest in the market or the public sphere. The heavy ideological charge that the family bears is very relevant to any discussion of how policy makers and planners deal with it. But is self sacrifice and altruism demanded equally from all family members, or are some exempt? We have seen that at least oblique recognition is given to the fact gender and age do create a degree of hierarchy within the family.

Despite the ideology of equality and caring, in practice the family is the site of considerable inequalities between different members, and of considerable violence and brutality. Daughters suffer lower nutritional and educational levels, are given poorer health care, exercise weaker control over their income (while still unmarried) than sons; wives' income tends to get spent entirely on children's needs, husband's on a wide range of personal expenditures once minimal collective responsibilities are met. The response of family members to economic opportunities are often dictated by those who have superior economic or political power within the family. A number of writers have looked at differences between power of husband and wife and between daughters and sons (REFS). Writers have also pointed to women's exclusion from inheriting land and other socially valued resources as a cause of their weaker social position. Still others point to the careful selection of "suitable brides" by individual men or by their families. Suitability usually implies that the woman has lesser education or training than the man, comes from a lower

class or class fraction or subcaste, is younger and less experienced than he. In other words wives are carefully selected so as not to be in an obviously superior position, economically or otherwise, to their husbands.

Such inequalities are often explained in terms of non-economic factors - "culture" or pervasive male bias- or in terms of women's preference for voluntary sacrifice "for the sake of the family". In other words, since the reasons for unequal treatment are not located within economic structures and processes, but are "in society" they can be assumed. But what happens if in fact the inequalities are located within economic processes? Economists, by assuming that household choices are motivated by altruism, preclude the possibility of choices being shaped by structural inequality.

Structural inequality

The response of different family members to economic opportunities is shaped by a number of factors. Firstly, the form those opportunities take, and the assumptions built into them of the ideal respondent to them. For example, the 'normal' 8 hour working day for factory operatives as much as for supermarket employees assumes that workers have access to people who can spend part of their "non-working" day organizing their daily reproduction needs. Paying a worker a money wage equally assumes the capacity to transform the paper money and coins of the wage into the hot meals, cold drinks, and clean clothes of daily consumption. Empirically, this capacity usually takes human form.

Even in non-wage economies, male farmers are encouraged to expand and diversify production, to spend the bulk of their day on the farm; the assumption being that there will be someone to haul the water and the wood, light the fire, pound the grain, cook the food (and probably even find the relish), and, it goes without saying, look after the children. Given this one could argue that the expectation that there will be another person to back up the worker (whether wage worker or market orientated farmer) must act as a constraint upon that person's ability to take up economic opportunities. We know empirically that mothers with small children find it virtually impossible to accept a straight 8 hour day factory job unless they have a mother-substitute to rely on. We also know that many African mothers can manage their economic enterprises only because their daughters substitute for them as home workers and child carers (often to the detriment of their own schooling).

Secondly, structural inequalities between men and women, and adult males and their children of either sex, have been demonstrated to be an effect of the logic of the family mode of production (REF). Marxist writers have also tried to

prove that the capitalist system itself induces such inequalities between husband and wives because of the need for capital to draw surplus value from labour. Men are therefore paid a wage which is not sufficient for their reproduction and that of their family members via the market; hidden within the capital:labour relation is the unacknowledged free labour of the labourer's wife (Molyneux). Several analysts have shown that women's weaker economic position in the market cannot be fully explained by their lower levels of education, skills or training.

Other researchers have argued that men in general, through their professional or work based organizations, are able to limit and restrict the ways in which women participate in wage labour (e.g. excluding them from better paid occupations) (see for example Cockburn).

State policies may also do so by restricting child care provision, limiting part time work, providing incentives to staying at home (which may include taxation policy).

Inter-personal relations and social forces

The stereotyped model of relations between men and women within marriage clearly no longer holds; whatever the situation in the past, women now increasingly want/have to be involved in economic and other activities both within and outside the home. This means that a new model of intra-familial economic relations needs to be developed; one which encompasses the fact that men and women are interdependent but on the basis of relative independence. The belief in men's intellectual, management, and economic superiority has been unmasked as prejudice; women's supposed (mental, moral, physical) weakness has been shown to be a social construction: her lesser ability to command good jobs and wages is a result of the way the labour market has been constructed, it is not intrinsic to her nature. Of course children must be cared for and protected in the future as in the past: but society, and that means those charged with developing policies as much as those who are affected by them, has a wide range of different ways of organizing itself so as to ensure that responsibility is met. And this implies that the economy must be organized in such a way as to make this possible rather than to provide obstacles to it. And this in turn implies that policy makers must be much more honest about their own ideological baggage: about their assumptions about relations between men and women, husbands and wives, parents and children. They will probably have to come to terms with a radical rethinking of the common-sense, biologicistic model of the human family - the man geared through centuries to be the breadwinner and public operator, the woman to be the producer and carer of children, the counsellor and helpmeet of the man.

It is in this sense that the phrase political will is relevant: feminists have argued that the personal is the political. If we follow this train of thought, then recognition of women's right to be included in the shaping of the economic, political and social life of their societies must be predicated upon a recognition of their equality in the family and within marriage. Equality in this sense is not the equality of separate spheres - each person specializing in the tasks appropriate to their gender and age - but the equality of difference. The recognition that men and women are different, that their contributions though different are equally valuable, and that only together through discussion, negotiation and compromise on both sides, can a viable political and economic future be assured. Men have much to lose but so too have women; both have much to gain.

Political Clout

The last point to be explored is that of whether getting policy makers and planners to listen is a question of political clout. In much of the literature and indeed many of the discussions about planners and policy makers, these powerful figures seem to exist in a curious political vacuum. Getting them to attend to women's concerns appears to be a matter of capturing their attention and of course getting them to listen. Once this is achieved change in policy follows swiftly. Reality is somewhat different. Both planners and policy makers are in fact front line agents of state intervention in the economy and, as such, they are not merely technical experts but political actors.

Planning is in fact a process in which choices have to be made between economic options with different social, political and even cultural outcomes. These choices are in most cases profoundly political because they bear within them the potential for a particular type of society and social relationships; they are born of collective value judgements which derive from social consensus or a given ideology. As part of the administrative apparatus of government, planners not only have to meet the short term goals imposed on them by governments which may change (both in terms of personnel and political complexion) but also to work within the constraints imposed by planning decisions made in the past and by the structure of the national economy, itself embedded in a global economic system.

If we accept this view of planners, what about policy makers? They almost by definition are political actors. Both planners and policy makers, as part of the state apparatus, are responsive to directives and pressures from a variety of political arenas and actors of varying degrees of power and persuasiveness, to much the same extent than the political system itself is.

Thus in many cases to get policy makers or planners to recognize an obligation to do something about even women's pressing practical needs, such needs have to be expressed in such a way as to become a critical political problem which requires a planning solution.

And this I would argue involves constituting women as political actors of equal weight as men. But almost everywhere women are either absent or excluded from the main political arenas, and as a result have little experience of the operation of the political system. Equally even when women are incorporated into the economy they are generally found in sectors which can bring little purchase to bear on the political system. It has been argued that a democratic political system is a prerequisite for a modern economy (whether capitalist or socialist), but while much attention has been paid to the representation within that system of a range of class and other interests, that of women as women, i.e. as a gender, has been and continues to be lacking.

The question has to be asked whether women's interests can be represented unless women themselves take up the challenge and enter the political arena. In many countries this is not likely to be an easy matter: a number of pre-conditions would have to be met given women's lower educational levels, their lack of experience of involvement in the public sector, their exclusion from a range of political arena from the local to the national level. These pre-conditions might include: providing special formal and non-formal education programmes; eliminating discriminatory legislation; integrating women into the labour market; providing child care facilities; organizing women in local level women only organizations so that they can learn the basics of effective organization, identification of goals, strategic planning and alliance building, and so on; and making positive efforts to recruit women and men sensitive to gender issues to the ranks of civil services, planning organisms etc. (see ed. Young 1987 and especially Pareja). However, many of the pre-conditions themselves presuppose the support of the state, and building women's organizations at a minimum requires the tacit approval of the state not to speak of considerable financial resources from public coffers. Even if these pre-conditions were met, what is the likelihood of women being able, given the multiplicity of differences between them (age, civil status, class, religion, political party persuasion etc.), to cohere around a basic platform of women's issues (see Molyneux)

As a way out of this dilemma, others have argued that women must form a variety of pressure groups that will play an active role in civil society. And that through networking, alliances, temporary coalitions and so on, these groups can collaborate on ensuring that certain critical strategic issues are accepted as socially relevant, or politically desirable, and thus built into state policy.

A major problem here is that this assumes a specific state: civil society relation in many LDCs. Instead, political cultures are very varied, political systems likewise.

In some countries the form of political process may be such that there is space for interest groups to compete against each other (or to form alliances) to influence government decisions, or to mobilize public opinion in favour of certain decisions. In such countries political and economic power is likely to be widely spread throughout the populace and the political system relatively uncorrupt and effective precisely because of the strength of civil society itself and its ability to act as watchdog over state activities. But in many LDCs the institutions of civil society are weakly developed, political power is the purview of a small coterie, the main pressures exerted on them being mediated through kinship or locality. Lobbying by voluntary associations, or overt and recognized interest groups are not the stuff of the political process in such countries. Equally, in many LDCs the tradition of civilian government is weak as are the institutions of civil society, and in the wings the military waits to capitalize on any mistakes made.

The assumption that the state or those in power will respond positively to the pressure that organized social groups can bring is brought into question by the experience of attempts to widen (or strengthen) basic democratic structures in a number of countries. An equally likely outcome appears to be that such pressure is interpreted as hostile and undermining of state authority, thus the response to it is curtailment of basic civil liberties. Given the nature of male-female relations in virtually all countries known to us, any attempt to ameliorate the conditions within which the bulk of women live may give rise to a degree of social unrest which the military, authoritarian or fundamentalist groups can utilize to their advantage.

Despite these objections, or perhaps because of them, a strong argument can still be made in favour of women organizing politically in those countries where the political system permits this so as to make women's concerns intrinsic to political bargaining and negotiations. The changes women are able to achieve in such countries will act as a demonstration to others of the social usefulness of making such concerns a central aspect of public policy. Political will flourishes when there is political impetus.

CONCLUSION

In this paper I have discussed three possible reasons why planners and policy makers do not listen to women's demands for inclusion as central actors in the economic and political processes of development. Although each reason is self-contained, most policy makers are likely to be influenced by all three, so that women's exclusion is overdetermined. But the outlook is not altogether dark. Some economists are trying to build a more dynamic view of inter-household and inter-gender relations into their models, some statisticians are trying to reorganize their ways of thinking and their techniques of work so as to get closer to the reality of LDC economies, and even in those countries characterized by a highly male biased philosophy and culture, some women are beginning to ask awkward questions. In most LDCs the reorganization of the economy itself is beginning to make demands on women which in the long run must lead to a reorganization of inter-personal relations. What the outcome will be we cannot predict although the ability of women to communicate and collaborate with each other across class and caste and even international frontiers is having a powerful effect, and should continue to do so.

*SYMPOSIUM " PROMOTION DE LA
FEMME DANS LE TIERS MONDE"
Bruxelles, 27-29. IX. 1988
(Académie Royale des Sciences
d' Outre-Mer)
pp. 209 - 214*

*SYMPOSIUM " PROMOTIE VAN DE
VROUW IN DE DERDE WERELD"
Brussel, 27-29. IX. 1988
(Koninklijke Academie voor Overzeese
Wetenschappen)
pp. 209 - 214*

WOMEN'S ROLE IN SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES

by

Josefina A. ESPAILLAT*

I. INTRODUCTION

Role of small industry in growth

Empirical studies covering both developed and developing countries, and several decades indicate that in the course of economic growth, the size-structure of manufacturing enterprise passes through three broad yet distinct phases.

Household and cottage-shop enterprises, also called the informal sector, predominate at the early stage, accounting for up to three quarters of total manufacturing employment.

The predominantly rural and agricultural character of the economy leads to forward and backward linkages of processing and input supplies in rural and semi-rural household non-farm enterprises.

Fragmented markets, insufficient infrastructure and low technology encourage labour-intensive manufacturing in cottage enterprises. The growth of incomes from the first phase of development generates changes in demand patterns and stimulates the development of technology and infrastructure. Small workshops and factories, often located in urban centres, using modern technology and equipment, tend to displace household manufacturing in this second phase. With the growth of infrastructure, technology, urbanization and localization, large-scale production eventually tends to dominate and displace most of household manufacturing and a great proportion of small workshops and factories, the growth of the latter itself contributing appreciably to the development of large-scale industry.

* Asociación Nacional de Mujeres Ejecutivas y Profesionales - Plaza México II, suite 203 ,
Av. México con Tiradentes, Apdo Postal 1227, Santo Domingo (Rep. Dominicana)

While the above description of changes in the size-characteristics of manufacturing is broadly true, it should be noted that :

- (a) different size of enterprises co-exist in most economies, since labour, capital and product markets are usually imperfect, and changes in technology, transportation, consumer preferences and life styles continually influence manufacturing.
- (b) due to the dualistic nature of most developing economies, the stages of growth usually overlap, informal manufacturing dominating in the rural areas or in subcontracting activities, large-scale organized manufacturing taking over in certain branches and sectors of industry.

Size differences in industrial groups

Thus, small and medium enterprises play an increasing role in the early stages of development and a decreasing role at later stages. The trend towards large-sized manufacturing enterprises as incomes increase reflects increases in market size, economies of scale, changing factor proportions, and better infrastructure of transport and communications. However, such economies are more important in some industries than in others. Other factors governing large-size establishments are government regulations, factor market imperfections, and legal and political advantages. Relative factor costs influence scale economies of optimum size and thus account for different size structures of the same industry in different countries.

Smaller-scale activities in developing countries are of major importance in food products, wearing apparel, leather and garments, wood products, furniture, non-metallic mineral products and metal products. The average size of plants in different industry groups in high income and middle/low income countries provides an indication of size characteristics in relation to development.

II. PARTICIPATION OF WOMEN IN SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES

Women represent a real and important role in small and medium scale enterprises, though they have to face all kinds of barriers and obstacles for better and more complete participation in industrial development. They also lack the opportunity for adequate training.

Therefore appropriate education and preparation is the essential resource. It will result in better productivity under certain levels of quality control, and the necessary updating on the competitive market demands.

A duly organized training program is very important for the complete integration of women in the social and economic sector, and allows them to be self-sufficient and to produce adequate maintenance for themselves and for their families.

Dominican women have had an active participation in small and micro-industries. For example they have produced candies, baked and cooked foods as well as produced garments for women and children. Their hand-crafted artisan work is beautiful. Women also benefit from a better preparation as contracted workers in industry and big business. Of course the community as a whole will benefit from the addition of this productive important human resource.

A basic recommendation has been made for the women's training programs in small and medium scale enterprises: that they should be duly informed on their potential capability to develop themselves as self-sufficient entrepreneurs.

Background and justification

Developing managerial capability and putting it to optimum use is being given increased attention by most of the developing countries by the fact that the skill bottle-neck in general and the lack of managerial capability is increasingly being recognized as a factor impeding the process of the countries' economic and industrial development.

Women could represent an important management force in small and medium scale industry in a large number of developing countries, although they had confronted institutional and attitudinal barriers, in the quest for a greater participation in industrial development. Such constraints tend to increase the complexity and delay in behalf of the integration of women in the development process.

However, the number of women entrepreneurs in the developing countries is growing. Women are increasingly seen to progress in area and scope of managerial responsibility. The impact of their activities could be optimised further if an appropriate system for continued education and training could be established to improve the skills they need for the various types and forms of technical and managerial functions.

Interventions to improve the human contribution should take account of knowledge, skill attitude and the structural dimensions in which these elements are applied.

III. GENERAL INFORMATION ABOUT DOMINICAN REPUBLIC

In the heart of the Caribbean, in the middle of the Atlantic on the north coast and the Caribbean Sea to the south, there is a peaceful country, whose natural beauties and rich history delight those who get to know it.

It was discovered by Christofer Columbus on his first voyage, on December 5, 1492, and occupies an area of 48,442 square kilometers of the 77,914 which it shares with the neighbouring Republic of Haiti.

By Royal Privilege of King Ferdinand of Spain, in 1508 it was named Island of Santo Domingo. Its aboriginal name, "Quisqueya", in the Taino language means "Mother of all lands".

Inhabited by 6,242,729 people, its territory is divided politically into 29 provinces and a National District.

As other nations of Latin America, it has lived through periods of political unrest, violent changes in government and civil war. Yet, due to its capacity for fighting and resisting in the eyes of adversity, it has been able to solidify its political belief in representative democracy.

The government is divided into three branches: Executive, Legislative and Judicial. A President is elected every four years through direct votes. The President, by constitutional decree, names the provincial governors who are his representatives in the various provinces. The Senate elects the members of the Judicial Power.

Its capital, Santo Domingo de Guzman, founded on August 4, 1496, was the cradle of American civilization during the XVth and XVIth centuries and is the oldest city in the New World and the geographical point closest to Europe. Due to its strategic geographical position, it has been covered by the super-powers; so that we have suffered interventions from and were governed by Spain, France, England, Great Colombia, Haiti, and the United States, on more than one occasion.

It achieved its independence and proclaimed its freedom and sovereignty on February 27, 1844, under the name of Dominican Republic.

V. ENVIRONMENT AND POLICIES

Reasons for favouring small industry

The specific reasons for promoting small industries in a developing economy need to be appreciated in each case for creating the proper environment and adopting appropriate policies. They may be listed as follow :

1. Small industries provide the seed-bed for growth.
2. They stimulate indigenous entrepreneurship.
3. They mobilize capital not otherwise generated in the economy.
4. They save scare capital and employ less scare labour.
5. They can be developed on a decentralized basis in rural and semi-urban areas to meet local demand.
6. They provide linkages to agricultural and rural activities.
7. They use simple technology.
8. They use local resources - human and material - economically and save on transport costs.
9. They create a middle class of self-employment entrepreneurs.
10. They contribute to more equitable distribution of income and wealth.

The role of small industries in growth and their contribution to employment and incomes has already been emphasized in the introductory chapter. It has also been stated that in a healthy industrial structure both large enterprises and small enterprises play an appropriate role, varying in different branches of industry and at different stages of development, and depending on scale economies, infrastructure development and relative factor proportions and costs. It is thus necessary firstly to properly demarcate the small industry sector, and secondly to relate small industry policy to leading sector policy as well as to macro-economic policy in the economy.

V. CONCLUSIONS

1. The role of small enterprises in the process of development should be carefully defined with reference to the requirements of the country and the goals of its economic policy.
2. Small industry policies should be related to leading sector policies and macro-economic policies as a single strategy in a continuum of development measures, in order to promote healthy, balanced and integrated development.
3. Macro-economic policies towards agriculture, rural development, education, training, natural resources, transportation and industrialization in general should create the proper environment for small industry growth through ensuring the equitable supply of inputs.
4. Efficiency of leading sector policies contributes to efficiency of small industry. Small enterprises should have equitable access to finance, incentives and other assistance as large-scale enterprises.
5. Small industry policies themselves should promote total factor productivity, remove X-inefficiencies, improve entrepreneurship and management, be positive and developmental, utilize decentralized delivery mechanisms, and ensure growth.

*SYMPOSIUM " PROMOTION DE LA
FEMME DANS LE TIERS MONDE"
Bruxelles, 27-29. IX. 1988
(Académie Royale des Sciences
d' Outre-Mer)
pp. 215- 220*

*SYMPOSIUM " PROMOTIE VAN DE
VROUW IN DE DERDE WERELD"
Brussel, 27-29. IX. 1988
(Koninklijke Academie voor Overzeese
Wetenschappen)
pp. 215 - 220*

PROPOSALS FOR A FUTURE POLICY

by

R. RENARD*

When I was first asked to participate as a speaker in this conference, it was in my capacity as a social scientist at the University of Antwerp, working in an Institute of Development Studies. In the meantime I joined the staff of advisers of the Minister of Development Co-operation. Consequently the organizers of this conference asked me to put on another hat and to approach the subject from a policy perspective rather than as an academic.

I will only partly do so, because the Minister of Development Co-operation will himself take the floor to-morrow and will address the specific issue of how we will try to improve the WID aspect in Belgian aid policies.

I would like to take as the underlying theme of my intervention the close link between the feminist movement in the Western World and the WID issue. I want to do so to pay tribute to the crucial role the feminist movement has played in providing the inspiration for some excellent scientific work on this topic which has greatly improved our understanding of gender and development, and also in providing the political pressure on donor agencies and governments.

I equally want to emphasize this link to draw attention to the fact that the feminist movement makes analyses and defends policy changes which do not necessarily carry general consensus in our society. This fact will have to be taken into consideration when trying to translate some of these conclusions in the day to day running of an Aid Ministry.

I would like to discuss what I believe to be three propositions which are basic to the WID perspective as presented by the speakers at this conference. They have been placed in increasing order of controversy.

* Lecturer at the Centrum Derde Wereld; Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius (UFSIA), Prinsstraat 13, B-2000 Antwerpen (Belgium).

(1) The first proposition is that life of men and women is overwhelmingly influenced by gender roles. Therefore gender roles cannot be ignored in development policies.

You have been talking in much detail about gender roles so I need not go into this concept here. Gender roles heavily influence the way in which we feel, how we think, how we identify ourselves. They also largely determine how others see us, the tasks we are assigned in society and therefore the room of manoeuvre we have as social and as economic agents.

The gender role division with respect to economic activity is different in most Third World societies compared to Western society. In addition it tends to be much more pronounced. To give just a few examples from agriculture, very often access to land, tools in production, agricultural crops, and certain stages of food processing are gender specific, in the sense of being assigned to either men or women in a rigid way. By contrast, in Western society an important amount of blurring of economic gender roles has occurred since the advent of capitalism, and especially in the last decades.

The importance of this for development policies is obvious. Development is about creating an environment conducive to individual and collective advancement. If economic life is so compartmentalized along gender lines as it is, this will influence how people are willing and able to react to opportunities offered for better housing, health, schooling, productive employment, and the like.

Thirty years ago development specialists would have been less impressed by this reasoning. They believed that development would come about mainly through the modern sector of the economy, which would import Western technology, capital and management techniques. It was implicitly assumed that cultural values and behaviour, among them gender roles, would adapt smoothly enough for policy makers to be able to ignore this dimension.

In the meantime we have learned from experience that this is not so. Culture has shown itself to be a major driving force behind individual behaviour. The expression of one's own identity, largely moulded by cultural factors, is a primordial felt human need which can easily override other individual aspirations including the aspiration for material advancement. Gender identity belongs to the essence of one's identity. Hence existing gender divisions are not easily swept aside. They do change but too slowly just to be ignored in development strategies. Another way of putting this is to say that people are by nature cultural conservationists. They will stick to what they have been trained to believe, for better or worse.

The major conclusion to draw from this is that a good knowledge of the gender division in society and its dynamics are essential for setting up effective development policies. This does not require a feminist perspective. All it requires is a professional and competent attitude towards development. Thus we may avoid gender blindness in our analysis, which occurs if we either ignore gender issues, or, more likely, assume incorrectly that the same gender divisions apply as in the West.

In this sense I believe that a number of basic mistakes relating to women in development can be avoided if we strengthen the socio-cultural dimension of project and programme identification, monitoring and evaluation. To this extent, the WID issue runs parallel with an appropriate emphasis on socio-cultural aspects of development. To put it maybe somewhat too simplistically: if we pay attention to the latter, the first will be taken care off automatically.

(2) The second proposition is that in LDCs women are overrepresented among the poor.

One of the major objectives of development aid is to seek solutions to poverty problems. If therefore women are overrepresented among the poor then they form part of the primary target group of development policies. Of course it has to be admitted that helping the poor has been very difficult, and there have been eternal disputes about attacking poverty by targeting interventions directly on the poor, or indirectly through some version of the trickle-down approach. A general conclusion which can be drawn from this kind of analysis is that development policies which are centered on small peasants, on the informal sector of the economy and the urban poor are more consistent with women in development approach than those which center on the modern large scale sector of the economy. In other words: there is a parallel between poverty orientation and attention for WID issues.

Analysis will usually reveal that there are structural reasons for most forms of female poverty, and therefore the long term solution involves the combating of discrimination against women which prevent them from taking up their rightful place in society.

This second proposition should not be considered or used as a feminist slogan but rather as a scientific working hypothesis. I think that it can indeed be backed up by an important amount of empirical evidence.

Yet we must avoid considering women as one homogeneous social group which suffers from across the board discrimination.

It is useful to acknowledge that there are enormous differences on this score among developing countries. We have for instance many case studies on Africa which bring out that women are overrepresented among the poor, but with striking differences within Africa.

If we look across continents the differences are even more important. A glance at the World Bank development indicators will reveal that the life expectancy of women in India, Pakistan and Bangladesh in 1985 was one year lower than that of men, whereas in Sub-Saharan Africa life expectancy for women was on average 3 years higher than men, which corresponds more closely to biological differences. The difference among continents may be due, among other things, to the different access of women to productive resources for food production. If I therefore believe that this second proposition is a good working hypothesis, I equally suggest that it should be carefully tested in each individual case, and the reasons for its prevalence or lack thereof understood before we propose actions.

For the same reason I believe that we cannot just stop at the distinction men-women. Even within a given country certain groups of women are living below the poverty line, while others are doing very well. Often this is related to a differentiated access to economic resources (land, credit, training).

(3) The third proposition is the more controversial one because it is so obviously a value judgement. The formulation I propose here is the one which corresponds to my own subjective preference, but it is in line with one particular strand of feminist thinking. It is that we should aim at freeing human beings from socially imposed gender roles, and in this way give the individual a broader choice from which to construct his or her own personality and place in society.

I think that this is a controversial statement. Yet I believe that it, or some equally controversial alternative statement, is necessary if we want to make the claim for women in development which most speakers have proposed to us.

Of course we could claim that although this third proposition is a value judgment, it is at least based on solid scientific facts. Feminism has inspired useful empirical work on how gender roles are socially constructed in different societies. The way we are as men or women is to a large extent more a consequence of socialization than of biological determination.

Why do we need such a value judgment? I think that this has to do with the fact that development is about engineering technological, economic, but equally social and cultural change.

The approach towards development, whether in policy or in science, is essentially a voluntaristic one: it is about steering the very complex process of change in society. This implies that we must have a set of value judgments with which to evaluate the different options available. This applies to gender roles as much as to, say, technology. The third value judgment in my list gives a direction to the change we want to foster in the respective roles of men and women in society. I think that it is not difficult to prove that at one stage or another in the analysis of the different speakers at this conference such a value judgment becomes necessary.

I want to draw your attention to the fact that we are trying to introduce an objective in aid politics which is not always equally applauded by all people and to which some, both men and women, may actively resist. They may well be the very same people who are expected to put those policies into practice.

We do not only face a problem in our own society. We in fact face a similar problem in the societies which are at the receiving end of our development policies. Feminism generated in our societies, and many Third World citizens regard it as Western as Coca-Cola, and much more harmful. I think we are entitled to use it as an objective in our development policies regardless. In essence we claim that what we are doing is based on value judgments which are universal, not specific to one particular culture. But it raises very delicate problems of cultural exchange between donor and recipient societies.

Let me by way of conclusion round up some of the things which I have learned during this conference.

We in Belgium are late-comers as far as WID issues in development are concerned. The experiences of the other donors may help us to avoid repeating their mistakes and to imitate their successes. One of the lessons seems to be that if one thinks in terms of projects one must work through the whole cycle of a project, starting from identification, all the way through to monitoring and evaluation. This has a lot of implications of how we bring the WID issue in into the BADC.

It also appears from the experience of other donors that if we want to introduce the WID issue more systematically in the day to day operation of the BADC we have to do it in an integrated way, and not by having women projects nor by isolating women components in general projects.

One technique we could usefully borrow from other donors is the use of check-lists, which can be used in the different stages of projects and which alert people to the WID issue. In this respect I would suggest that background studies sector-wise and region-wise may be very useful.

It is increasingly important to link up policy formulation with those groups in Belgian society who address themselves to the problem of women. Whether we have to set up a special advisory council, steering committees or whether this can be integrated in existing or newly created but broader councils is something which we have to look at.

I also sympathize with the intervention by Chris Quirijnen when she argues that the BADC ought to be more flexible in granting NGOs support for strengthening women organizations in developing countries independent of specific projects.

Finally it may be interesting and important to have a policy document which can act as a specific programme for action where we can all fall back upon and which specifically translates our understanding of this problem: the concrete rules to be followed by those people involved in development policies.

Séance académique du 29 septembre 1988
Academische zitting van 29 september 1988
Academic Session of 29 September 1988

*SYMPOSIUM " PROMOTION DE LA
FEMME DANS LE TIERS MONDE"
Bruxelles, 27-29. IX. 1988
(Académie Royale des Sciences
d' Outre-Mer)
pp. 223 - 227*

*SYMPOSIUM " PROMOTIE VAN DE
VROUW IN DE DERDE WERELD"
Brussel, 27-29. IX. 1988
(Koninklijke Academie voor Overzeese
Wetenschappen)
pp. 223 - 227*

SLOTTOESPRAAK

door

André GEENS*

Excellentie,
Dames en Heren,

U hebt zich gedurende twee dagen, op uitnodiging van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking, gebogen over de boeiende problemen die zich stellen wanneer men vrouwen in ontwikkelingslanden wil helpen om hogerop te geraken of hen in staat stellen hun rol te vervullen bij de opbouw van een nieuwe, betere leefwereld.

Ik wil U vooreerst danken dat U deze uitnodiging zo talrijk hebt beantwoord, want wij hebben U eigenlijk gevraagd uw inzichten te delen met ons, ons te komen bijscholen in een domein waar we, naar onze overtuiging, tot op heden onder de maat zijn gebleven.

Wij zullen de resultaten van dit symposium gebruiken bij de uitbouw van ons beleid inzake de betere inschakeling van de vrouw in het ontwikkelingsgebeuren.

VERGELUKING MET ONZE RUIMERE PLANNING

Wij zijn bezig met een bezinning over de hele werking van het ABOS, zoals

- 1) de rol van de samenwerkingssecties, de antennes die wij hebben bij Belgische ambassades,
- 2) de delegatie van meer bevoegdheid naar projecten,
- 3) de delegatie van verantwoordelijkheid naar NGO's en universiteiten,
- 4) de rol van evaluatie, enzovoort.

* Minister van Ontwikkelingssamenwerking, WTC Toren 2, Em. Jacqmainlaan 162, B-1210 Brussel (België).

Het treft mij dat veel van de problemen die zich daar stellen gelijklopend zijn met problemen die hier aan de orde waren bij de vrouwenproblematiek tijdens het symposium.

Vandaar valt het me ook niet moeilijk om met veel van de consensus-elementen die hier naar voor komen rekening te houden. Ze passen in hetzelfde stramien: meer inbreng van de sociale wetenschappen, betere evaluatie-methoden en integratie ervan in het beleid, enz.

CONCRETE BELEIDSINITIATIEVEN

INLEIDING

Vele dingen zitten nog in een denkfaze, en dus kan ik mij niet op alle punten concreet uitspreken. Maar ik kan U mijn engagement laten zien.

1. Personeelsbeleid

Discriminatie :

* die zou bestaan in het KB van 1967 dat het statuut van coöperanten regelt. Eigenlijk een typisch voorbeeld van "gender-blindness". Door geen rekening te houden met de mogelijkheid dat een coöperant een gehuwde vrouw zou kunnen zijn wiens man te harer laste is voor de sociale zekerheid, spreekt men alleen van de gehuwde coöperant in mannelijke naamval.

Gevolg : gehuwde vrouwen hebben niet dezelfde rechten.

* reeds een poging in het verleden om er een mouw aan te passen, was niet bevredigend.

* ik neem mij voor dit te onderzoeken en snel een nieuw KB op te maken en aan de regering voor te leggen.

Er zijn weinig vrouwen op ABOS, in de coöperatie, en ook bij de bursalen. De adviescommissie van 1981 stelde als streefnorm 25% voor. Dit blijkt moeilijk haalbaar, onder meer om statutaire redenen. ■ zal daarover verder advies moeten hebben om concrete haalbare streefnormen in te bouwen. Misschien moeten we, eerder dan percentages voorop stellen, regels uitvaardigen die een kentering van de huidige toestand bewerkstelligen.

Wat de bursalen betreft, achten wij het bestaan van een vrouwelijke intelligentia dubbel belangrijk omdat zij het bewustzijnsproces omtrent de vrouwenproblematiek kan aanwakkeren.

Ook kunnen zij in totale voeling met de lokale culturele, sociale en politieke dynamiek concrete initiatieven nemen.

In dit verband ben ik het eens met sommige deelnemers die stelden dat "institution building" in de derde wereld zeer belangrijk is. Dat vereist aangepaste financiering, bijvoorbeeld naar NGO's toe, voor dit soort van niet-traditionele projecten.

2. Structuur van ABOS

- er schijnt consensus te zijn dat het inbrengen van de vrouwenproblematiek op een geïntegreerde manier dient te geschieden, d.w.z. in het geheel van de samenwerking.
- exclusieve vrouwenprojecten, of vrouwencomponenten in grotere projecten, zijn niet genoeg, ze kunnen zelfs soms averechts werken.
- een geïntegreerde benadering vereist vorming (en sensibilisering) van het personeel van ABOS. In onze denkoefeningen over ABOS zien wij in ieder geval het belang in van deze vorming. Als wij daarvoor de procedures en middelen creëren, wat wij van plan zijn, is het niet moeilijk om aan de vrouwenproblematiek speciale aandacht te schenken.
- voor projecten is een geïntegreerde aanpak vereist dat zowel bij de conceptie, de uitvoering als de ex-post evaluatie specifieke aandacht aan de vrouwen schenkt. Uitgebreide checklists gericht op vrouwenaspect kunnen daarbij zeker nuttig zijn. Het is mijn bedoeling om hier, zoals elders, te profiteren van de ervaringen van andere donors.
Mij trekt onder meer de idee aan om enkele afgelopen projecten ex-post te evalueren hoofdzakelijk vanuit de vrouwenproblematiek bekeken. Dit geeft ons meteen concrete voorbeelden die wij in de vorming kunnen gebruiken.
- maar, zoals ook herhaaldelijk benadrukt werd op het symposium, stelt de vrouwenproblematiek zich niet alleen op projectniveau, maar ook op macro-economisch en politiek vlak. Trouwens, ook in de ontwikkelingshulp is er een verschuiving van projecthulp naar programmahulp gebonden aan sectoriële of macro-economische hervormingen, wat deze constatacie des te prangender maakt.

- omwille van het feit dat het vrouwenaspect op al deze niveau's speelt - van klein NGO-projectje tot Structural Adjustment Lending gekoppeld aan devaluaties en andere macro-economische maatregelen - moeten wij het op al deze niveau's ook volgen. Daarom zijn wij van plan de inspanningen inzake integratie van de vrouw in alle concrete aspecten te doen ondersteunen door een aparte cel die op het geëigende niveau zal kunnen opereren.

Wat dit geëigende niveau is kan ik nog niet zeggen omdat het afhangt van de hervorming van het ABOS die nog in een denkfase is.

- één van de taken van deze cel, eventueel bijgestaan door experts van buiten ABOS, is een beleidsdocument te maken (een "policypaper") dat als leidraad kan dienen voor het uitvoeren en toetsen van het ontwikkelingsbeleid wat betreft de vrouw.

3. ABOS en de vrouwenbeweging in België

- Ook hier blijkt er een quasi-consensus te zijn geweest op het symposium. Velen hebben gewezen op het belang van de vrouwenbeweging als stuwende kracht, niet alleen vanuit het engagement dat ervan uitgaat, maar ook vanuit de technische expertise die zij kan aanbrengen. Ook in België is dit het geval.
- Wij willen in de toekomst deze band versterken en vooral meer effectief maken. Hoe dit juist moet gebeuren, is mij nog niet helemaal duidelijk. Ik ben hier het slachtoffer van een lacune in de huidige structuur van de ontwikkelingssamenwerking in België. Wij hebben een Raad van Advies, met externe mensen aan de administratie, die de Minister adviseert. Om allerlei redenen werkt deze Raad van Advies op dit moment niet zoals het hoort. Ik onderzoek op dit moment een hervorming van deze Raad waarbij die wellicht zal worden uitgebreid en meer bevoegdheid krijgen. Een mogelijke plaats voor een vrouwenadviesraad is als een afdeling van deze Raad van Advies. Maar andere oplossingen zijn niet uitgesloten.

4. NGO's

De NGO's doen het relatief beter dan de overheid in hun werking naar vrouwen toe. Of althans de betere NGO's, want - zoals ook gesteld tijdens het symposium - er zijn er van alle soorten, wellicht ook in België.

Ik ben onder de indruk van de analyse die op het symposium gemaakt is door een vertegenwoordigster van NCOS, en die erop neerkomt dat NGO's gehinderd worden door te strakke bureaucratische regels van financiering door ABOS, die het hen moeilijk maken om op de juiste manier lokale vrouwengroepen te steunen. Mijn verhaal zal saai beginnen klinken, maar ook hier ben ik van plan om samen met de Administratie en de NGO's het medefinancieringssysteem een algemene revisie te geven. Ik denk dat op de gestelde problemen :

- 1) geldmiddelen voor identificatie van projecten in samenwerking met de doelgroep zelf,
- 2) mogelijkheid tot institutionele ondersteuning buiten het gewone projectkader aan lokale vrouwengroepen in de derde wereld,

een bevredigend antwoord zal gegeven worden door het nieuwe systeem van medefinanciering.

5. Statistische informatie

- Er is op het Symposium veel belang gehecht door veel deelnemers in hun interventies aan het probleem van het gebrek aan goede gegevens.
- Tenminste op het gebied van de eigen Belgische Ontwikkelingssamenwerking neem ik mij voor om hier een klein steentje bij te dragen door in de jaarverslagen van ABOS de cijfers die worden voorbereid voor de DAC over vrouwenbetrokkenheid, en wellicht nog andere die beschikbaar zijn hieromtrent, te publiceren. Dit laat buitenstaanders toe om onze prestaties ter zake van jaar tot jaar op te volgen.

Excellentie,
Dames en Heren,

Ik heb in dankbare reactie op het denkwerk dat U hier in de voorbije dagen hebt geleverd eraan gehouden enkele beleidsopties en -initiatieven aan te kondigen, om zo te tonen dat we niet enkel moreel en intellectueel bij de problematiek van de promotie van de vrouw in de derde wereld betrokken zijn, maar eveneens concreet beleidsmatig. Het colloquium was zeker een goede gelegenheid voor ons om te leren, en om onze opvattingen te toetsen en te systematiseren.

*SYMPOSIUM " PROMOTION DE LA
FEMME DANS LE TIERS MONDE"
Bruxelles, 27-29. IX. 1988
(Académie royale des Sciences
d' Outre-Mer)
pp. 229 - 236*

*SYMPOSIUM " PROMOTIE VAN DE
VROUW IN DE DERDE WERELD"
Brussel, 27-29. IX. 1988
(Koninklijke Academie voor Overzeese
Wetenschappen)
pp. 229 - 236*

SITUATION DU ROLE DE LA FEMME DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

par

Gaudence HABIMANA - NYIRASAFARI *

Monsieur le Ministre de la Coopération au Développement,
Distingués Délégués et Participants,
Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs,

Au terme du symposium qui vient de se tenir, je voudrais d'abord renouveler les remerciements des participantes venues d'Outre-Mer pour l'accueil qui leur a été réservé.

Dans la plupart de nos sociétés, la femme est appelée à assumer de multiples responsabilités en tant que productrice, épouse et/ou mère et en tant que citoyenne. Souvent, elle cumule ces divers rôles: elle fonde un foyer et l'entretient, met au monde et élève des enfants, travaille beaucoup pour le bien-être de sa famille et doit répondre aux obligations d'une bonne citoyenne.

Si l'on se préoccupe tant aujourd'hui du rôle de la femme dans le développement, c'est que pendant longtemps ce rôle n'a pu être estimé à sa juste valeur. Les bilans entrepris au sujet de ce rôle aux niveaux national, régional et mondial, spécialement durant la décennie internationale de la femme, ont conclu à l'importance de ce rôle. Les femmes, constituant un peu plus de la moitié des habitants de la planète, c'est pour que leur participation ou intégration dans le développement soit effective que des études et des concertations sont menées pour mieux analyser la problématique du rôle de la femme et promouvoir ensuite des programmes adéquats en sa faveur et dans l'intérêt du bien-être général.

* Directrice de l'Office National de la Population et membre du Comité Central du Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement, Kigali (Rwanda).

Dans les pays du Tiers Monde, comme dans ceux développés, le rôle de la femme s'avère clé dans la production, la gestion des vivres, la cohésion sociale.

En tant que productrice, nourricière et objet privilégié dans la constitution d'alliances sociales, la femme ne jouit pas cependant d'un statut social comparable à celui de l'homme. L'analyse par secteurs révèle qu'elle bénéficie d'un statut de dépendance et d'infériorité par rapport à l'homme dans tous les domaines de la vie sociale.

1. Situation du rôle de la femme dans le développement économique.

Notons, pour commencer, que dans la plupart des pays, les femmes représentent plus de la moitié de la main-d'oeuvre active ou potentielle. Leur contribution au développement économique est très importante. Sur le plan mondial, une étude des Nations Unies sur le "Rôle des femmes dans le développement" réalisée en 1986 relate que les femmes constituent le quart de la population active dans le secteur industriel et les quatre dixièmes dans le secteur industriel et tertiaire. Ici, il est question de la main-d'oeuvre dite économique active et qui fait l'objet d'enregistrements dans les calculs officiels. En effet, le travail domestique, qui a beaucoup d'importance comme on le sait et qui est à charge de toutes les femmes du monde, n'est pas comptabilisé dans des statistiques officielles parce qu'il n'est pas rétribué.

Outre le travail ménager, dans le secteur économique de nombreux pays en voie de développement, et notamment au sud du Sahara, c'est surtout dans l'agriculture que les femmes constituent la principale source de main-d'oeuvre. Les femmes représentent jusqu'à 80% de la main-d'oeuvre agricole dans certains pays, bien qu'elles reçoivent une proportion beaucoup plus faible du revenu perçu. Le niveau de participation agricole varie selon les régions (moins forte en Asie qu'en Afrique Noire), mais partout on relève que les femmes sont particulièrement actives dans la production alimentaire; leur contribution au niveau nutritionnel de la population est donc importante.

Le commerce est une autre activité où la contribution des femmes est importante mais aussi souvent sous-estimée alors que cette activité constitue une source non négligeable de revenu pour un certain nombre de ménages. Ce commerce est associé la plupart du temps à la production agricole ou est exploité par des femmes qui exercent un autre petit emploi dans le secteur tertiaire. C'est souvent un secteur non organisé et peu saisi par les études économiques.

D'après les quelques données disponibles relatées par l'étude des Nations Unies précitée, bien que ce secteur ne représente qu'un pourcentage relativement faible de l'ensemble de la main-d'oeuvre féminine, il emploie cependant une proportion élevée de femmes et ceci est en constante progression. Dans certains pays d'ailleurs (Ghana, Thaïlande, Haïti), c'est dans ce secteur que les femmes sont en plus grand nombre.

En général, les femmes de ce secteur exercent essentiellement un commerce de subsistance souvent sans formation technique, mais un petit nombre d'entre elles a fait preuve d'une forte perspicacité en affaires, a fait fortune et a acquis un grand prestige. Il est rapporté qu'en Afrique Occidentale, dans les Caraïbes et dans la partie Sud de l'Asie, les femmes négocient entre 70 et 90% des produits de consommation provenant des exploitations agricoles familiales et de la mer. La plupart des femmes s'acquittent de ces fonctions tout en prenant soin de leur famille et en participant aux activités agricoles et aux tâches domestiques.

Les femmes sont également présentes dans le secteur tertiaire. Elles représentent près de 27% dans les pays du Tiers Monde bien qu'il y ait de fortes variations selon les régions.

Par ailleurs, la majorité de ces femmes occupent des postes subalternes (femme de ménage, secrétaire, personnel d'entretien...) et se concentrent dans un nombre limité de métiers (enseignantes, assistantes sociales, infirmières...). Cette situation est d'une part liée au faible niveau de qualification et de diversification de la formation des femmes et d'autre part à la préférence que manifestent les employeurs envers les hommes pour les postes de décision.

2. Situation des femmes dans l'éducation et la formation.

L'éducation est l'un des facteurs importants dans l'évolution de la vie des femmes et leur épanouissement.

Il est généralement accepté que l'analphabétisme, outre qu'il constitue un handicap pour les femmes en tant qu'individus, limite sérieusement leur contribution au processus de développement. C'est ce qui transparaît dans les divers domaines de leur vie, sociale, économique, sanitaire, politique, juridique.

Or, dans toutes les régions en voie de développement, les femmes constituent la majorité de la population analphabète. L'analphabétisme des femmes adultes (de plus de 15 ans) dans la région arabe est des plus élevés au monde puisqu'il est estimé à plus de 82%. Cette région est suivie de près par l'Afrique avec un taux d'analphabétisme qui avoisine 80%.

Les taux pour l'Asie et l'Amérique latine tournent autour de 55 et 25% respectivement. Partout, l'analphabétisme est plus élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines.

Plus que des problèmes d'investissement, des facteurs sociaux et historiques sont à l'origine des disparités marquées entre la scolarisation des hommes et des femmes. On notera une attitude traditionnelle selon laquelle l'éducation scolaire de la femme est superflue.

On se contente de la préparer, selon le cliché traditionnel, à être une bonne épouse et mère et on concentre les besoins en éducation moderne plutôt sur le garçon.

Dans certaines sociétés en développement, on marie les filles très jeunes parce qu'on s'y fait l'idée que donner une éducation prolongée aux filles est du gaspillage, dans la mesure où elles sont appelées à quitter leur famille de naissance lors de leur mariage.

Des comportements traditionnels qui amènent les filles à abandonner l'école à la puberté ou qui exigent que les filles ne soient éduquées que par les femmes (mères, tantes...) sont également notés.

La tendance à garder les filles à la maison pour aider leur mère surchargée de travail ménager et agricole, ainsi que l'absence de modèle de référence pour les filles dans la plupart des sociétés techniquement peu avancées constituent des facteurs défavorables à l'accès des femmes à l'éducation moderne. Tous ces éléments ont influé sur les conditions de départ d'accès à la scolarisation qui, comme on le sait, a été introduite dans les pays en développement par les colonisateurs. Pour accroître l'accès des filles à l'éducation formelle, il faudra non seulement un développement des services éducatifs mais également un changement d'attitudes défavorables aux filles assez répandues et profondément ancrées dans nos sociétés.

La diminution générale du taux d'analphabétisme est donc principalement liée à un accroissement des taux de scolarisation.

D'après les données disponibles, si la scolarisation s'est améliorée pour les deux sexes, le retard des filles n'est pas comblé pour autant. Selon les prévisions, les écarts entre les taux de scolarisation pour le groupe d'âge de 6 à 11 ans vont continuer à décroître tout en restant très importants, surtout en Afrique et en Asie du sud. Pour le groupe de 12 à 17 ans, les écarts vont augmenter en Afrique, en Amérique latine et ils vont diminuer légèrement en Asie, tout en restant très élevés en Asie du sud. Pour le groupe de 18 à 23 ans, les écarts augmentent partout dans le Tiers Monde.

Par ailleurs, malgré une certaine amélioration de la scolarisation féminine à tous les degrés intervenue ces dernières années, les femmes ont encore moins accès que les garçons à l'enseignement technique et scientifique et au perfectionnement professionnel.

Ceci résulte d'une situation de départ qui confine les filles dans les mêmes filières menant à des métiers traditionnellement dits "féminins" (éducation, soins de santé, arts ménagers, assistance sociale, secrétariat ...).

C'est la conséquence aussi dans les pays non industrialisés de la faiblesse des services éducatifs conjuguée à la persistance de certaines attitudes traditionnelles défendant la mixité par exemple. C'est également encore une fois le peu d'intérêt des parents (par ignorance ou tradition) et de modèle de référence pour les femmes dans ces domaines.

3. Situation du rôle de la femme dans le domaine sanitaire.

Les femmes sont principalement les agents de la santé au sein de la famille; c'est à elles que revient la tâche de maintenir un niveau d'hygiène, de décider du régime alimentaire, de s'occuper des enfants, des malades, des personnes âgées et de communiquer les connaissances liées aux soins de santé.

Dans ce rôle aussi, elles se heurtent à de multiples obstacles.

Les femmes connaissent un taux de morbidité généralement plus élevé que celui des hommes, suite à leur rôle complexe et exigeant de production (comme relaté ci-dessus), mais aussi de procréation. C'est ainsi que les problèmes de santé des femmes et des enfants sont intimement liés. Un des indicateurs de la mauvaise santé des femmes est le nombre élevé de nouveau-nés au poids insuffisant, ce qui rend ces derniers extrêmement vulnérables à un décès prématuré et aux maladies.

Les lourdes tâches de production et de reproduction conjuguées à une malnutrition qui semble chronique dans un bon nombre de régions en développement et aux mauvaises conditions sanitaires, rendent les femmes rurales surtout, extrêmement vulnérables à des maladies infectieuses (paludisme, hépatite, infections des voies urinaires et pulmonaires ...).

La forte fécondité des femmes du TiersMonde les expose particulièrement à des taux de mortalité maternelle importants: plus de 500 000 chaque année en Afrique et en Asie.

Parmi les éléments favorisant cette mortalité, on note des conditions souvent précaires d'accouchement en présence d'accoucheuses traditionnelles sans formation scientifique (2/3 des femmes ne peuvent recourir à un agent de santé compétent).

Ailleurs aussi, des pratiques traditionnelles affectent la santé des femmes comme l'excision féminine, le mariage des adolescentes, l'imposition de tabous alimentaires aux femmes enceintes ou allaitantes.

Enfin, en ce qui concerne la reproduction, l'introduction timide de la planification familiale constitue un facteur essentiel des programmes d'amélioration de la condition sanitaire des femmes des pays en voie de développement.

Néanmoins, son accessibilité dans ces pays se heurte encore principalement au faible niveau d'instruction des femmes, à l'insuffisance des services et du personnel qualifié, à la forte dépendance des femmes vis-à-vis de l'homme et des enfants ...

4. Situation du rôle de la femme dans le domaine juridique.

La plupart des sociétés se sont déjà dotées d'instruments juridiques (lois fondamentales, code familial, code du travail, ratification de conventions internationales, notamment la "convention pour l'élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes") dans lesquels les dispositions discriminatoires à l'égard des femmes sont progressivement supprimées.

Mais dans certains pays, l'homme est encore désigné chef suprême de la famille et c'est donc lui qui décide de tout. C'est la conséquence de l'habituelle prédominance du système patriarcal dans la plupart des sociétés. Ailleurs, la femme n'a le droit à l'héritage, ni dans sa famille de naissance, ni dans celle de son mari, surtout pour les biens immobiliers. Elle a également rarement droit à la propriété des champs, des outils ce qui se répercute négativement sur ses potentialités de production.

La polygamie pratiquée dans la plupart des sociétés, surtout en Afrique de l'ouest et dans les pays musulmans, oblige les femmes et leurs enfants à vivre dans des conditions parfois humiliantes.

Dans certaines réglementations du travail salarié, des avantages peuvent être accordés aux hommes et refusés aux femmes travaillant dans les mêmes conditions, sous prétexte qu'elles ne sont pas chef de ménage.

5. Situation du rôle de la femme dans la politique

Traditionnellement, dans la plupart de nos sociétés, les femmes jouent un rôle effacé dans les affaires publiques qui étaient l'apanage des hommes.

Depuis les indépendances nationales et avec l'évolution culturelle et économique, les femmes participent de plus en plus activement à la vie politique de leur pays. Dans bon nombre de pays, elles participent aux votes au même titre que les hommes et elles sont éligibles. De plus, elles commencent à faire partie des organes politiques, depuis les communautés de base jusqu'aux plus hauts échelons.

Cependant, elles restent fortement minoritaires (par rapport aux hommes) aux différents niveaux de ces organes.

Au Rwanda par exemple, au plus haut échelon qu'est le Comité Central du Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement (M.R.N.D.) où les femmes sont nommées par le Chef de l'Etat, on compte actuellement 3 femmes et 23 hommes. Au niveau du Conseil National de Développement (organe législatif), on dénombre 13% de femmes contre 6% dans la législation précédente. Au niveau de la base, on retrouve des femmes aussi, mais ne dépassant pas 1% du total des hommes.

CONCLUSION

Eu égard à ce qui vient d'être relaté, la femme dans les pays du Tiers Monde est réellement un agent du développement, bien qu'entravée par de bas niveaux d'éducation et de prise de conscience, une nutrition, un assainissement et une santé insuffisantes et par tous les autres éléments de pauvreté qui sévissent dans ces pays; la femme continue de constituer une source principale de la force de travail agricole tout en contribuant largement au secteur informel du commerce, des petites industries...

Toutefois, il apparaît aussi qu'elle ne jouit pas de ce développement proportionnellement à ses efforts. De plus, elle ne bénéficie pas de soutiens suffisants pour améliorer ses potentialités et rendre ainsi son rôle plus efficient dans la société globale.

Des actions visibles sont heureusement, lentement mais sûrement, mises en route pour créer les structures nécessaires à l'intégration des questions féminines.

Des évaluations menées dans un bon nombre de pays relatent que les questions féminines sont incluses dans les plans de développement ou que des centres spécialisés pour ces questions avaient été créés ou étaient en voie d'installation.

Bien que beaucoup semble avoir été déjà accompli, le besoin demeure, non seulement d'une plus grande prise de conscience à tous les niveaux sur le potentiel des femmes quant à leur contribution au processus de développement, mais également de voies et de moyens spécifiques, pour incorporer les problèmes relatifs aux femmes dans le développement.

Reconnaissant l'importance particulière de la coopération dans ce secteur, ce symposium est venu bien à propos pour aider à éclaircir davantage le long chemin que doivent parcourir tous les partenaires de la promotion de la femme à son développement et à celui de la société.

PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTES

- Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales internationales, "Etude Mondiale sur le rôle des femmes dans le développement", New York, 1985.
- Bilan des réalisations de la Décennie des Nations Unies pour la Femme au Rwanda (1975-1985), document inédit, 1986.
- République Rwandaise, Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, "Bilan des 20 ans de Politique Etrangère de la République Rwandaise" (1962-1982), Kigali, 1982.
- Programme des Nations Unies pour le Développement, "Participation des femmes rurales au Développement, Etude d'Evaluation n° 3", New York, juin 1980.
- Conférence mondiale chargée d'examiner et d'évaluer les résultats de la Décennie des Nations Unies pour la Femme, Nairobi, 15-26 juillet 1985.
- Pour une action commune, par les Volontaires des Nations Unies (VNU), document inédit.
- Association néerlandaise d'assistance au développement (SNV) avec l'assistance de BEKKER Y., "Les activités féminines au Rwanda : des efforts à déployer", Kigali, juin 1987.

Achevé d'imprimer le 15 juin 1990
par les imprimeries
Dewarichet s.p.r.l., 1060 Bruxelles

Gedrukt op 15 juni 1990
door drukkerijen
Dewarichet p.v.b.a., 1060 Brussel