

La Transición para las Mujeres y el Desarrollo Social

CDE/Ebert

15 de Octubre de 1993

¿Cual es el campo específico de lo social, qué se entiende hoy día por desarrollo social, cuales son los indicadores de desarrollo social y los vínculos con el crecimiento económico y la democracia?

El desarrollo como proceso nos incita a tener en cuenta las propuestas del pasado y a compararlas con las del presente. Es necesario rescatar la memoria histórica, más aún en un país que estuvo hasta hace poco al margen de los grandes debates. Las recetas de política económica tienen más de 40 años de vigencia, sólo que las mismas se han ido transmutando, las prioridades están hoy día mejor identificadas pero se ha complejizado el campo de intervención de los actores sociales.

Las primeras teorías del desarrollo datan del periodo de posguerra y hasta la década del 70 predominan básicamente 3 enfoques: el desarrollo como sinónimo de crecimiento económico, el desarrollo como un proceso que progresa en etapas o fases y el desarrollo como cambio de estructuras.

El denominador común de estos enfoques es el énfasis en lo económico y la ausencia de la problemática social. Ya en los 50s, las teorías del crecimiento económico atribuyen el lento desarrollo de nuestros países a la falta de ahorros e inversiones. Y es también desde entonces que se asigna al Estado un papel protagónico en tanto orientador de políticas económicas, estimulador de la inversión pública y privada y administrador de un adecuado nivel de gasto público.

El enfoque del desarrollo como consecuencia de fases ha conducido a la percepción del desarrollo como un proceso lineal, que tiene como referencia las experiencias de las sociedades industrializadas y que iría de lo tradicional a lo moderno, de la sociedad agraria a la industrial, del subdesarrollo al desarrollo. Si muchos de los supuestos son hoy día descartables se avanzó al menos en la identificación de lo peculiar del mundo subdesarrollado.

La literatura latinoamericana en materia de teoría del desarrollo ha sido profusa en la tercera variante: el desarrollo como cambio de estructuras. Aquí nos encontramos con la CEPAL y su original interpretación de los procesos que regulan las relaciones económicas entre países "centrales" y "periféricos" y el consecuente énfasis en reformas estructurales para superar los obstáculos.

Ante el fracaso de los modelos, la ampliación de las brechas entre países ricos y pobres, el endeudamiento externo, el aumento de la pobreza y la inestabilidad social, hoy día parece imponerse el pragmatismo que nos obliga a concentrarnos en el "aquí y ahora". Pero persiste la necesidad de identificar las fallas, rescatar las diferencias entre estilos de desarrollo y culturas, poner en evidencia las desigualdades sociales, regionales y entre varones y mujeres.

Hoy día al menos podemos percibir la complejidad del desarrollo y el debate se tiñe progresivamente de una dimensión social, ambiental y humana. Desde la década del 70 se ponen en juego variables claves, no contempladas en los enfoques antes señalados: el medio ambiente; la seguridad alimentaria, las necesidades básicas, las mujeres.

Se reconoce ahora que la problemática de las mujeres tiene implicancias para las políticas de

desarrollo, pero aún subsisten dudas sobre el cómo rescatar las especificidades de género en las políticas económicas y en los programas sociales.

Son prácticamente dos las cuestiones que llevaron a colocar al tema mujer y desarrollo sobre el tapete.

1. la constatación que el crecimiento demográfico tiene repercusiones negativas sobre el crecimiento por ejemplo, al incrementar el gasto social en servicios o al poner en tela de juicio la capacidad del sistema en absorber la fuerza laboral creciente.

2. la constatación de que lejos de lo previsto, el crecimiento no se filtra automáticamente desde arriba hacia abajo, desde el norte hacia el sur, o desde la ciudad y sus industrias hacia el campo. De ahí la preocupación por el bienestar o la calidad de vida y esto conduce a la adopción de la estrategia de necesidades básicas y a la prioridad por los más pobres. La emergencia de la dimensión humana del desarrollo conduce inevitablemente al rescate del papel de las mujeres en dicho proceso.

El desarrollo social integra hoy día al desarrollo económico, se reviste de una dimensión humana y se preocupa por la sostenibilidad. El reclamo por un desarrollo sostenible dice Naciones Unidas en su Informe sobre Desarrollo Humano 1992 no es simplemente un llamado a la protección del planeta tierra en distintos ámbitos y entornos: "el desarrollo sostenible implica un nuevo concepto de crecimiento económico, que provee justicia y oportunidades para toda la gente y no sólo para unos pocos privilegiados, sin destruir aún más los recursos naturales finitos del mundo ni poner en entredicho la capacidad de sostenimiento de la Tierra".

Los requerimientos mínimos para lograr un desarrollo sostenible incluyen:

- * eliminación de la pobreza
- * reducción del crecimiento demográfico.
- * distribución más equitativa de los recursos.
- * gente más saludable, instruida y capacitada.
- * sistemas comerciales más equitativos y abiertos.
- * gobiernos descentralizados más participativos.
- * atención a las cuestiones de la diversidad de ecosistemas y a los problemas medio ambientales.

Tarea titánica, grandes desafíos que hacen resurgir el tema de la planeación del desarrollo y por lo menos, de estadísticas sociales confiables y lo suficientemente desagregadas como para guiar las decisiones.

El Informe antes mencionado introduce un nuevo índice de desarrollo humano que permite clasificar a los países en relación unos con otros. El índice tiene la originalidad de combinar indicadores sociales y económicos con la intención de proporcionar una medida compuesta del progreso humano.

Paraguay se ubica en un nivel medio de desarrollo humano. Para ser más concretos ocupa el lugar No. 78 de un conjunto de 160 países. A la cabeza está Canadá y en la cola Guinea.

Para cada uno de sus componentes, el IDH examina los datos a fin de determinar el valor mínimo actual y el valor deseable máximo: por ejemplo, para esperanza de vida al nacer el mínimo es de 42 años en Sierra Leona y el deseable máximo es el alcanzado por Japón de casi 79 años. En Paraguay la esperanza de vida es de 67 años, casi dos años más que en Brasil y 3 menos que Argentina.

El índice es un dato sujeto a perfeccionamiento. Sólo refleja por ahora promedios nacionales. Lo ideal sería un índice desagregado según grupos de población, ingresos y regiones. Sabido es que las cifras promedio disfrazan disparidades entre áreas urbanas y rurales, entre mujeres y varones.

En el informe mencionado se incorpora el cálculo de un IDH global sensible a las disparidades entre sexos. De una muestra de 33 países, Paraguay se sitúa en el lugar/número 28. Pero sólo se trata de una muestra compuesta en su mayoría por países industrializados del norte. Un dato que sorprende es que el IDH femenino sea casi 89% del IDH masculino ya que este porcentaje es inferior en el caso de países como Japón y Costa Rica pero también Canadá, Estados Unidos e Inglaterra por citar algunos (pag. 58 del informe). No he logrado interpretar este dato sólo lo traigo a colación como una incógnita a elucidar.

Los datos nunca son neutros todo depende de cómo se los construye. Tomemos el caso del analfabetismo en el país. Según el Informe de Desarrollo Humano y basándose en proyecciones de UNESCO, en 1990 la tasa de alfabetismo adulto es del 90% mientras que la tasa de alfabetismo femenina es ligeramente inferior: 88%.

Las tasas e índices están en relación con la definición utilizada para medir el fenómeno. Por ejemplo, existen al menos 3 definiciones de analfabetos. Es analfabeto aquella persona sin escolaridad o que no lee ni escribe; o que no tiene aprobado el 2do grado aunque sepa leer (definición adoptada en el censo 1982) o que sólo tienen aprobado hasta el 3er grado (definición utilizada en estudios de casos y muestrales). En este último caso se mide lo que se llama analfabetismo funcional: 3 años de escolaridad no garantizan la lectura y escritura, menos aún en un país bilingüe con un sistema de enseñanza obsoleto e inadecuado.

En base a este último criterio la tasa de analfabetismo sería muy superior a las proyecciones que maneja Naciones Unidas: 26.1%, es decir uno de cada cuatro paraguayos son analfabetos según un reciente estudio de la Universidad Nacional y el BID. Esta proporción aumenta al 39.5% en el contexto rural y aún más en el caso de las mujeres rurales. De cada 100 mujeres con más de 15 años 42 son analfabetas.

El perfil educativo del país es bastante lamentable según este último estudio. Este perfil incorpora indicadores como años de estudio aprobado y tasa de asistencia escolar donde no se observa mayores diferencias según sexo, la infraestructura educativa y la calidad de la enseñanza, el fenómeno del plurigrado (17% de los maestros rurales atienden más de 1 grado según el propio MEC) y el número de escuelas con ciclo incompleto. El análisis de estos datos indica un panorama preocupante y necesidades vitales insatisfechas. Esta situación no se revierte tan fácilmente y puede incluso empeorar en lo inmediato.

El concepto de desarrollo humano pone énfasis en la inversión en la gente pero no se reduce a una cuestión de necesidades básicas. El desarrollo para la gente y por la gente implica generar oportunidades económicas y participación para defender y llevar a cabo ciertas opciones, sólo que estos aspectos son más difíciles de cuantificar.

Veamos ahora qué nos dice el informe sobre nuestra gente. El perfil de privaciones humanas es bastante elocuente:

En 1990 se estimaba que 1 millón y medio de personas se encuentran por debajo de la línea de la pobreza, 1 millón 600 mil personas no tienen acceso a servicios de salud, 2 millones 800 mil no cuentan con agua potable, unos 400 mil niños no asistían a la escuela primaria o secundaria.

En cuanto a las tendencias todo depende de qué ángulo se mire. En términos absolutos, todos los indicadores mejoran al tomar como referencia un determinado periodo de tiempo. Por ejemplo, la mortalidad para menores de 5 años desciende notablemente de 134 muertos por cada 1000 nacidos vivos en 1960 a 60 por mil en 1990.

Pero al relacionar la situación del país con la de otros países las cosas cambian. Las brechas humanas entre los países del norte y Paraguay tienden a ampliarse con el tiempo (30 o 20 o 18 años según el caso) en lo que se refiere a: niveles de fecundidad, población por enfermera, esperanza de vida al nacer, matriculas escolares, años promedio de escolaridad, Producto Interno Bruto real per capita.

Esta brecha humana norte/sur tiende en nuestro caso a reducirse sólo en términos de mortalidad de menores de 5 años y de alfabetismo adulto. Pero las diferencias son tremendas en lo que se refiere a mortalidad materna, acceso a teléfonos y radios, población por médico y matrícula escolar universitaria. Por ejemplo, la tasa de mortalidad materna por cada cien mil nacidos vivos es de 200 en Paraguay y de 26 en los países industrializados.

Otra perspectiva interesante resulta de la comparación de la situación de nuestro país con la del resto de los países en desarrollo. Ahí encontramos, por ejemplo, que en 1989 la proporción de la población por debajo de la línea de pobreza es más elevada en nuestro caso, mientras que en términos de PIB real por habitante nos situamos por encima de la media.

Por otra parte, nuestro gasto público en educación sólo representa el 1.5% del PNB mientras que para el conjunto de los países en desarrollo esta proporción es del 3.6%. Lo mismo acontece con el gasto público en salud. El monto de la ayuda oficial para el desarrollo proveniente del Norte es menor en el caso de Paraguay siempre en comparación al resto de los países en desarrollo y equivale a una ínfima proporción del gasto militar. La asistencia oficial con prioridad social representa el 5% de la asistencia total.

Toda esta situación no ha evolucionado favorablemente a juzgar por el modo cómo se sigue asignando el gasto presupuestario y la escasa capacidad del gobierno anterior en potenciar la cooperación internacional por indefiniciones de políticas de desarrollo y lentitud en las reformas institucionales.

En cuanto a las brechas entre sexos, en Paraguay la situación de las mujeres es relativamente mejor en términos de esperanza de vida, vivimos más años que los varones y de matrícula escolar secundaria. Pero hay mayor analfabetismo y menos años de escolaridad entre las mujeres, hay menos mujeres inmatriculadas en el nivel básico y el terciarios y sólo se registran 70 mujeres por cada 100 varones que integran la fuerza laboral.

A penas se inicia la medición de las brechas rurales/urbanas y los datos revelan disparidades tremendas, por ejemplo, en materia de servicios de salud. Sólo el 38% de la población rural en comparación al 90% de la población urbana tiene acceso a dichos servicios. Mientras que en materia de salubridad la situación sería ligeramente mejor en el campo (sólo 5 puntos de diferencia), lo que indica que al menos las campañas de letrización han surtido su efecto.

No se trata de abrumarnos con indicadores sino de utilizarlos como herramientas para hacer valer determinados derechos humanos y por lo tanto, establecer prioridades en la planificación y en el diseño de políticas. Lastimosamente no hemos podido desarrollar aún tales capacidades.

En materia de desarrollo las prioridades apuntan hacia el campo y hacia las mujeres y los varones campesinos. Es una cuestión de números y de justicia que no se resuelve con asistencialismo y que requieren de cambios de fondo aunque éstos sean lentos y complicados.

En nuestro país, el desarrollo social pasa por el desarrollo rural un concepto bastante olvidado pero que se debe rescatar y si no queremos pecar de ingenuidad o recaer en errores pasados y presentes, las mujeres deben ser atendidas en su interacción social -en su relación con los varones, en el marco de las organizaciones sociales y comunitarias, teniendo por meta el rescate de la economía campesina y evaluando constantemente la relación con su entorno.

Poco es lo que ha podido acontecer en este periodo de transición. El modelo agro exportador está prácticamente agotado pero aún no ha recibido su extrema unción. La depredación de los bosques, la especulación con las tierras y el deterioro de los suelos, la usura y la falta de mercados son fenómenos que se intensificaron en los últimos años. En sentido estricto no hubo Reforma Agraria pero sí se crearon más de 100 nuevos asentamientos, no por una cuestión de voluntad política que no la hubo sino por presión de la misma gente campesina. Pero a quien preocupa que unas 25 mil familias campesinas sigan libradas a su suerte, en medio del monte.

La sostenibilidad de estos emprendimientos está en juego, por problemas técnicos entre otros. El diseño cuadriculado sigue siendo el mismo que regía en tiempos de papacito frutos. No se respeta la topografía, no se preservan los arroyos y ríos, no se contemplan reservas forestales. Cuadricular y meter el mayor número de gente esa es la consigna. Difícil construir un espacio de vida con futuro en estas condiciones. Pero los problemas no sólo subsisten a nivel de nuevos asentamientos. También están las colonias y compañías donde sobrevive la mitad del país.

De hecho no hay una relación automática entre mayor bienestar y apertura democrática. Eso sí, la transición que aún no acaba ha creado las condiciones para una mayor libertad de opinión y expresión. Al menos se ha tomado conciencia de lo que significa en términos de capacidades y recursos humanos, el nefasto legado de la era de "progreso estronista".

El gran desafío hoy día es el que plantea el tránsito de las denuncias y de los diagnósticos al de las propuestas concretas y todo esto en un contexto huérfano de estrategias alternativas y de políticas de desarrollo viable. El desarrollo social exige algo más que recetas importadas, pequeños fondos de inversión social para aquietar las conciencias y programas vedetes confeccionados al vapor.

Ante la crisis del crecimiento agro exportador y el estancamiento de la economía, es necesario rescatar el papel productivo de las mujeres campesinas, su condición de proveedoras de alimentos y servicios teniendo muy presente la mutante división del trabajo al interior de las familias, el

contexto comunitario y organizativo, las oportunidades que ofrece el mercado. Esto implica un replanteamiento de fondo de las modalidades de apoyos al sector campesino especialmente en materia crediticia y de asistencia técnica. Otro desafío del presente.

Sólo que, hoy día, ante las carencias visibles y los experimentos fallidos, ya no bastan los diagnósticos a nivel micro, familiar y comunitario, por más participativo que sean estos diagnósticos. Las trabas que condicionan la actuación de las mujeres, su aporte y creatividad se detectan también a nivel macro o el de la sociedad global.

En este sentido, el éxito o fracaso de los programas de desarrollo rural con un mayor protagonismo femenino dependerá del papel que se asigne al sector rural y específicamente al sector campesino en el desarrollo, así como de las orientaciones que se generen en el contexto de la economía y de los ajustes propuestos para superar la crisis.

Esto significa que el contexto institucional y el de la cooperación internacional, la reforma educativa, financiera, fiscal, la descentralización político administrativa, el sinceramiento de los mercados, una mayor transparencia en la gestión para el desarrollo, la interacción entre organismos públicos y privados y entre estos y las organizaciones sociales serán aspectos cada vez más determinantes en la búsqueda de mejores oportunidades de vida, de trabajo y de organización de las mujeres campesinas.

El problema hoy día no es simplemente cuánto crecer sino cómo crecer y las mujeres pueden opinar al respecto.