

# MUJER, POBLACION Y DESARROLLO <sup>1</sup>

María Victoria Heikel\*

## ¿Por qué la preocupación por el Desarrollo?

Los conceptos más generales y las teorías universales se van estructurando a partir de acontecimientos históricos relevantes. Para el caso de las Teorías del Desarrollo, por ejemplo, habrían tres hechos que resaltar: 1) el fin de la segunda guerra mundial (1945), 2) la fundación del Sistema de Naciones Unidas (1945) y 3) la creación de la Comisión Económica para América Latina (1949).

El escenario en que se producen estos acontecimientos estuvo marcado por profundas desigualdades entre las regiones del globo y entre los países. Al interior de cada país también existían grupos sociales diferenciados con respecto a su acceso a recursos y condiciones de vida. La desigualdad se expresaba en conflictos y tensiones políticas y sociales que había que resolver o por lo menos equilibrar. Uno de los mecanismos utilizados para lograr un mejor equilibrio entre las naciones fue la definición de modelos de desarrollo, a partir de los cuales se proponían **líneas generales de acción** que eran implementadas en cada país bajo la forma de políticas públicas.

## Un concepto central: La Modernización

La década del 50 es considerada, en el marco del Sistema de Naciones Unidas, como la Primera Década del Desarrollo. El concepto central en aquel momento fue la **modernización** como

mecanismo para asegurar el bienestar de toda la población.

A partir de entonces se sucedieron diferentes modelos de desarrollo, que articularon planes y políticas dirigidas a atender las desigualdades y a elevar las condiciones de vida de los seres humanos.

El enunciado de un propósito tan general dió lugar al diseño de diferentes modelos, cada uno de ellos con resultados parciales, es decir: mientras que ciertas metas eran alcanzadas, otras quedaban sin resolver. Así la modernización no fue alcanzada plenamente, las desigualdades se acentuaban y los conflictos sociales y políticos no desaparecían.

El paso de un modelo de desarrollo a otro nuevo, estuvo siempre marcado por la discusión acerca de cuales eran los **recursos** del desarrollo, cuales sus **agentes** de cambio e implementación y quienes los **destinatarios** de las políticas.

## Recursos, agentes y destinatarios: Las principales teorías.

### a) Crecimiento por filtración:

El modelo que acompañó a la primera década del desarrollo asimiló los conceptos de Crecimiento y Desarrollo tal como si existiera entre ellos una relación directa y previó (erróneamente) que los beneficios del crecimiento, o del desarrollo, o de la

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el Seminario-Taller para periodistas y comunicadores sociales (9 de Julio, 1991)  
(\*Directora del Servicio de Formación y Estudios sobre la Mujer (SEFEM).

modernización, **se distribuirán naturalmente** entre toda la población por efecto de "filtración" o de "rebalse" de los beneficios alcanzados por los sectores sociales más altos hacia los bajos.

En este modelo, de crecimiento por filtración, el recurso principal era de carácter económico, el agente fue el mercado -responsable de la distribución de los beneficios de la modernización "de arriba hacia abajo"- y el principal destinatario fue el sector urbano industrial.

El principal logro del modelo estuvo en un crecimiento relativamente sostenido del Producto Interno Bruto, y su fracaso más grande fue haber previsto al mercado como agente de distribución. Se produjeron entonces efectos no esperados: como el aumento de la población pobre (a la cual no llegaron los beneficios de la modernización: servicios, ingresos, acceso a la tecnología, etc.), la desatención de la producción agropecuaria (sobre todo de la producción de alimentos) y la tugurización de las grandes ciudades.

#### **b) Crecimiento con distribución:**

El mecanismo que se introduce en la segunda década del desarrollo fue la activa **participación de los Estados** en la distribución de los beneficios **económicos y sociales** del desarrollo. La nueva concepción del desarrollo incluía así dos dimensiones en diferentes niveles: en el nivel de los recursos **la población** es considerada junto con la producción, y en el nivel operativo (agente), surge la planificación como condición para garantizar el proceso de desarrollo.

La educación y el empleo fueron elementos claves para la planificación de la modernidad y el Estado debía garantizar las condiciones de distribución a través del salario y de los servicios sociales. En el marco del modelo de crecimiento con distribución se consolidaron los llamados Estados del Bienestar, en un número grande de países.

La importancia otorgada a la función del Estado logró crear una red de infraestructura básica de servicios públicos y a su vez la "universalización" de la educación junto con los esfuerzos por crear fuentes de empleo origen -en los países más industrializados- a un sector obrero importante e influyente.

Sin embargo, en este modelo también se dieron efectos no esperados y no deseados, entre ellos se pueden destacar:

- Un crecimiento de los gastos sociales más alto que el crecimiento económico.
- Continuó el proceso de urbanización creciente, alentado por la instalación de los principales servicios públicos en las ciudades.
- Aumentó el ritmo de dependencia del capital financiero internacional (deuda externa).
- Se agrandó y burocratizó el aparato estatal, generando núcleos importantes de corrupción administrativa.
- La concentración urbana de los servicios se hizo a expensas de una efectiva cobertura rural que seguía reuniendo a las grandes mayorías poblacionales.

#### **c) El enfoque de las Necesidades Básicas y el Otro Desarrollo.**

De la experiencia del modelo de crecimiento con distribución, surgieron dos enfoques que intentaron dar respuesta al **problema de la pobreza**. Uno de ellos fue el enfoque de las Necesidades Básicas, también llamado Desarrollo Unificado, Desarrollo Integral u Otro Desarrollo. En él se plantea la eliminación de la pobreza, la participación de las grandes mayorías populares en los procesos de toma de decisiones, la eliminación del consumo suntuuario, el **cuidado del medio ambiente y la transformación de los valores societales**.

Los principales destinatarios del modelo fueron los pobres y las políticas tuvieron el carácter de «antipobreza» aunque no hubo





acuerdo sobre el grado de "eliminación" de la pobreza que se pretendía alcanzar.

#### d) El enfoque del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)

En la CEPAL (1975) y a partir de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1979, el debate acerca del Desarrollo se plantea mantener la interdependencia entre los países pobres y ricos pero con términos de intercambio más iguales.

Como estrategia el NOEI se propuso:

- Estabilizar los precios de productos básicos.
- Reformar el sistema monetario internacional, el comercio y las tarifas.
- Dar mayor participación a los países en desarrollo en el **comercio internacional**.
- Fomentar la cooperación entre los países en desarrollo para hacer frente al problema de la dependencia. Con esto se incluye en el modelo la **dimensión política** que había estado ausente en los anteriores.

Ambos enfoques, el Nuevo Orden Económico Internacional y el de Satisfacción de las Necesidades Básicas o del Otro Desarrollo, prácticamente coincidieron en el debate de los organismos internacionales y tuvieron numerosas críticas. El primero, porque no tomaba en cuenta que el orden internacional estaba dado y se regía por las normas -sobre todo económicas- de los países ricos y porque al aceptar formas de economías mixtas no se podía dejar de lado al mercado como principal mecanismo de distribución.

El enfoque del Otro Desarrollo no fue claro con respecto a los conceptos ligados a la pobreza y el desarrollo, tales como las diferentes concepciones de "necesidades humanas" que pueden tener las sociedades y de "modernización", como indicadores del proceso de desarrollo. En efecto, aún entre quienes han impulsado la discusión acerca del Otro Desarrollo se advierte que: «**La modernización**, concepto general básico propuesto... como complemento del desarrollo económico ha demostrado ser tan esquivada y tan



ambigua en su relación con el bienestar de los seres humanos como el propio concepto del desarrollo" (1979).

## **El Factor Humano y Medio Ambiental: una nueva lectura**

En la misma medida en que se constataba el crecimiento a ritmo cada vez más acelerado de la población pobre, se ponían en "discusión" los diferentes modelos y enfoques del desarrollo elaborados y se diseñaban nuevos planes y políticas, unas veces complementarias y otras contradictorias.

Sin embargo, la exuberancia de planes y políticas no fue suficientemente eficaz como para atenuar los efectos del empobrecimiento en una población cada vez mayor que no participa de los beneficios del desarrollo. Por ello fue inevitable reconocer que la década de los ochenta fue una «década perdida» para algunos o de retrocesos y avances parciales y precarios para otros.

El escenario hoy heredado tiene sus orígenes en un estilo de desarrollo que ha puesto el énfasis en el crecimiento económico «per se». A pesar de los ajustes realizados en aquella primera concepción, todo lo que siguió no ha podido desprenderse -hasta los años ochenta- de este defecto original.

El sesgo economicista y la ausencia de mecanismos e instituciones políticas para la distribución de los ingresos y de otros beneficios del desarrollo hacia la población, son los principales determinantes de la generación de pobreza, de la diferenciación social y en consecuencia de alteraciones importantes en las condiciones de vida.

El análisis de los efectos socio-poblacionales del desarrollo exige mantener presentes simultáneamente por lo menos tres dimensiones: la económica, la social y la política. Pero esto

no fue siempre así en los diferentes modelos y teorías. Es más, en muchos casos se dictaron medidas económicas que atentaron directamente contra el nivel de vida de la población (como en el caso de aquellas que favorecieron el endeudamiento externo en los años setenta y ochenta) o bien se discutían e implementaban modelos que no eran acompañados por los cambios políticos necesarios (como los debían desprenderse del NOEI).

En términos de los recursos del desarrollo, tampoco hubo suficiente claridad acerca de la interacción de tres componentes fundamentales: la Población, el Capital y el Medio Ambiente. La identificación del componente poblacional se produce sólo cuando tienen prevalencia las prioridades sociales de largo plazo sobre los intereses económicos particulares de corto plazo. Existe asimismo una estrecha relación entre el inmediatismo de ciertas medidas economicistas (que priorizan la rentabilidad del capital) y la degradación medio-ambiental.

En el caso paraguayo, el fomento de la agricultura de exportación ha tenido efectos negativos tanto sobre los recursos poblacionales como medio-ambientales del desarrollo.

El costo humano de la adopción de medidas económicas como ejes centrales del desarrollo, no es neutro: la disminución de la producción para el consumo, la contracción de la demanda de la fuerza de trabajo, la creciente fragilidad de los distintos eslabones en los circuitos de satisfacción de necesidades básicas como servicios urbanos, salud y educación, acentuaban los niveles de pobreza de los segmentos de menores recursos.

Atendiendo el comportamiento de estos dos factores: el humano y el medio-ambiental, se hace cada vez más difícil pensar en un estancamiento del proceso de desarrollo y más bien se trata de un proceso de involución. La

pregunta que surge entonces es: hasta qué punto se ha logrado la "modernización"? o estamos en presencia de un proceso dominado de modernización (desarrollo) de un pequeño sector social y de **medievalización de las condiciones de vida** para las grandes mayorías?

## **La Mujer y el Género en el Desarrollo: todo lo anterior más un factor político-cultural**

Cuando se hace una lectura del factor humano del desarrollo en contraposición a las posturas economicistas de los años sesenta y setenta, cobra importancia la mujer como factor clave del desarrollo y **las relaciones de género desiguales, como los principales obstáculos** para alcanzarlo.

La incorporación del análisis de género en el tema del desarrollo es reciente y no se da de manera general. Es más, éste es un punto de permanente fricción y resistencia tanto de parte de los planificadores como de parte de los agentes que implementan las políticas, entre quienes debemos incluir, sin lugar a dudas, a hombres y mujeres.

Las funciones que cumplen las mujeres en el desarrollo y los impactos que las políticas tienen sobre ellas, fueron evolucionando a través de los diferentes modelos. En un primer momento, cuando los beneficios debían distribuirse por filtración, la mujer estuvo prácticamente ausente, excepto en lo que respecta a los obstáculos para el desarrollo. Ella, vista (unilateralmente) como madre y responsable del crecimiento de la población fue objeto de un sin número de políticas tendientes al control del crecimiento poblacional.

Más adelante, fue considerada como un recurso económico en tanto podía participar de la fuerza de trabajo y fue objeto entonces de políticas dirigidas a la universalización de la educación y a la creación de empleo. En ambos casos la "participación" de las mujeres fue

limitada a la recepción de los planes, sin que éstos tuvieran en cuenta las especificaciones del género.

En el caso de la educación, si bien hubo un aumento sustancial de la matrícula femenina, la ausencia de planes que tengan en cuenta las características (y condiciones) de las mujeres hizo que el sistema de educación formal sean abandonado por las mujeres mucho antes que por los hombres, y que aquellas que alcanzaron niveles superiores no puedan hacer uso efectivo de su capacitación. Además, los contenidos sexistas de los programas, planes e incluso de la infraestructura educativa, en lugar de incorporar a la mujer en el desarrollo, reforzaron su posición tradicional de subordinación.

En el mercado de trabajo también se produjo la incorporación masiva de mujeres y sobre todo de la mujer joven urbana. Ella fue considerada entonces en su doble función: **como madre** (porque los programas de planificación familiar nunca fueron abandonados) y **como trabajadora** (principalmente obrera). Aún cuando fueron reconocidas ambas funciones, no se tuvo en cuenta que podían darse simultáneamente, sino que más bien **se hacía el supuesto de que la mujer alternaba su rol de madre y de trabajadora** según el desenvolvimiento del ciclo vital familiar.

A esto se sumó la fricción cultural, que hasta hoy subsiste, entre las funciones «naturalmente» reconocidas a las mujeres y las «otras». Entre las otras funciones estaba (está) **el empleo productivo** que por ser **antinatural** fue desvalorizado. Así, las mujeres, si bien lograron entrar al mercado de trabajo lo hicieron en los sectores de menor tecnificación, en los pobres puestos, con malas condiciones de trabajo y los más bajos salarios.

En el enfoque de las necesidades básicas, la mujer fue vista **como proveedora** de bienes y servicios en el sentido de ser la responsable de



concretar la satisfacción de las necesidades de alimentación, salud, cuidado de los niños y de la vivienda, etc. Fue entonces definida como **sujeto del desarrollo** e identificada como la más pobre entre los pobres, pero siempre en función de la familia y de la comunidad.

Por ser la encargada de la reproducción biológica y material del hogar, ella fue destinataria principal de las políticas anti-pobreza y de los planes que requerían de la «participación» de los sectores más «marginados» en la solución de sus problemas. Así tuvo que hacer frente a planes de saneamiento ambiental, programas de nutrición y de mejoramiento de la vivienda y, en no pocos casos, de pequeños proyectos de generación de ingresos. La mayoría de las veces, sin tener en cuenta que ahora se le exigía el desempeño de una triple función: como madre, como trabajadora y como encargada de proveer de servicios al hogar y a la comunidad.

Sin embargo, fue alrededor de la década de los setenta, con estas políticas, que la mujer logró tener una mayor visibilidad y, por ello, importancia en la planificación del desarrollo. En aquel momento el concepto era: **Mujer en el desarrollo**.

Durante la prevalencia del enfoque del Nuevo Orden Económico Internacional la mujer no cumple una función diferente a la que se le había asignado en el enfoque anterior, pero sufre los efectos negativos del modelo en dos aspectos principales: por un lado, la sobrevaloración de los cultivos de exportación determinó el aumento de la demanda del trabajo familiar y un creciente empobrecimiento campesino lo cual a su vez empeoró las condiciones de vida y de trabajo de

las mujeres. Por otro lado, los recortes presupuestarios efectuados en el Estado hicieron que sean cada vez más los bienes y servicios auto-producidos por las mujeres para mantener el nivel de reproducción del hogar: entre los más importantes están el suministro de agua potable, la salud, la educación, la infraestructura para vivienda, los caminos, etc.

Los efectos no deseados que produjeron los planes elaborados desde la perspectiva de la mujer en el desarrollo, tales como la doble y triple jornada y la sobre-auto-explotación, llevaron a las propias mujeres a ver la **necesidad de plantear la desigualdad de género como un obstáculo** para alcanzar niveles más humanos de desarrollo.

En la nueva postura de Género en el Desarrollo se hace el esfuerzo por evidenciar de qué modo «los factores culturales, causantes de la subordinación de las mujeres, tales como las jerarquías de familia, el fundamentalismo religioso y la violencia contra las mujeres se mezclan con factores económicos responsables de que ellas sean mayoría entre los pobres del mundo, entre los analfabetos y los desempleados y las más afectadas por el hambre, la sequía y la crisis de alimentos, de energía y agua y por la deuda externa. (N. Aguiar 1990).

En otras palabras, se trata de encontrar nuevas respuestas a viejos problemas que pasan además de reconsiderar los recursos poblacionales/humanos de desarrollo, por rever los valores culturales y las relaciones de poder que excluyen a grandes sectores sociales (en este caso las mujeres) de los beneficios del desarrollo.