



Fondo de Población
de las Naciones Unidas



*Universidad Nacional de Asunción
Facultad de Ciencias Económicas*

San Lorenzo, Paraguay ~ Año XIV ~ Julio de 2003

NÚMERO **24**

POBLACIÓN Y DESARROLLO

DECENIO INTERNACIONAL DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS DEL MUNDO





Universidad Nacional de Asunción
Facultad de Ciencias Económicas



Fondo de Población
de las Naciones Unidas

POBLACIÓN Y DESARROLLO

NÚMERO 24

Universidad Nacional de Asunción
Facultad de Ciencias Económicas ~ Dirección de Investigación y Extensión
Departamento de Estudios de Población y Desarrollo (DEPyD)

- **Director**
Prof. Dr. Antonio Rodríguez Rojas
Decano FCE-UNA
- **Editor Responsable**
Prof. Econ. Oscar S. Barrios Leiva
Director, Dirección de Investigación y Extensión
- **Asistentes de Producción**
Lic. Gregoria Colmán
Lic. Alice Escobar
María Estela Báez
- **Cuidado de Edición**
Silvia Soteras
- **Diseño y Diagramación**
Reinaldo Vargas
- **Fotografías**
Rafael Urzúa
- **Impresión**
Ediciones y Arte SRL

Dirección:
Ruta 2 ~ Mcal. Estigarribia, Km. 11
Casilla de Correo 1463 ~ Tels.: 585 566/8 ~ Fax 585 568
E-mail: revistapoblacion@yahoo.com
San Lorenzo ~ Paraguay

P R E S E N T A C I Ó N

Población y Desarrollo es una publicación de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad Nacional de Asunción, editada semestralmente gracias al apoyo financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Pone a disposición de sus lectores un conjunto de temas para la información, el análisis y la reflexión en el campo de la población y el desarrollo.

Los artículos e investigaciones presentados pertenecen a destacados profesionales, tanto nacionales como internacionales. En esta edición, la número 24, y en su decimocuarto año de publicación ininterrumpida, la revista ofrece aportes en las más diversas áreas. Así, se analiza la sostenibilidad del hábitat, de cara a la globalización. Se presenta, igualmente, un trabajo de diagnóstico y propuesta de reforma institucional para el Instituto Nacional del Indígena (INDI). Aspectos antropológicos y étnicos son considerados en el abordaje de las políticas de desplazamiento y asentamiento de población.

Esta edición, incluye también un análisis de la orientación actual de los estudios demográficos y la perspectiva que brinda a esta ciencia el carácter pragmático/operativo. Del mismo modo, aparece un tema de relevante trascendencia en nuestra realidad social como lo es el de la niñez y adolescencia, entregándose un plan nacional de acción para este sector y un examen de situación de los delitos sexuales que afectan especialmente a esta población, además de otros interesantes materiales.

Este número da continuidad al esfuerzo realizado, a partir de la edición especial. Anhelamos que esta innovadora imagen de Población y Desarrollo, junto con la calidad académica e informativa acostumbrada, satisfagan las expectativas de nuestros calificados lectores.

Í N D I C E

- Hacia un hábitat sostenible: Apuntes para una reflexión conceptual sobre hábitat.
Karen Beatriz López Hernández 9

- Política migratoria y calidad de población: Aproximaciones antropológicas.
Hugo Enrique Ratier 19

- Delitos sexuales en Paraguay, o la impunidad como una violencia más.
Susana Torres 31

- Una propuesta de reestructuración institucional del INDI.
Augusto Fogel Pedrozo 47

- Niñez y adolescencia paraguaya
Diagnóstico para el Plan Nacional de Acción (PNA).
Roberto Stark
Ramón Corvalán 57

- Estrategias de desarrollo para la población.
Hugo Oddone 71

- Diagnóstico sociodemográfico del Paraguay.
Zulma C. Sosa Portillo 79

- Gran Pantanal en el Paraguay.
Juan María Carrón 95

- Estadísticas complementarias de la niñez.
Roberto L. Céspedes R. 109

Las opiniones expresadas en los artículos son de responsabilidad exclusiva de los autores, y no reflejan necesariamente la línea editorial de esta publicación.

Karen Beatriz López Hernández

Hacia un hábitat sostenible: Apuntes para una reflexión

conceptual sobre hábitat

Hacia un hábitat sostenible: Apuntes para una reflexión conceptual sobre hábitat

Karen Beatriz López Hernández *

Podría considerarse el hábitat como un concepto que nos permite nombrar aquello que nos preocupa, como es la relación sociedad-naturaleza: el hábitat constituye la dimensión ambiental en la que se



produce la relación entre sociedad y naturaleza, en un espacio-tiempo dado. Es el lugar disponible y propicio para desarrollarnos como seres vivos y seres sociales; este concepto se ajusta para definir la estructuración y apropiación de los asentamientos humanos en su relación con el sistema ecológico.

Acercamiento conceptual

El hábitat es un concepto heredado de la ecología, cuya definición más común es la de “lugar en el que habita un organismo o una población”¹. De acuerdo con esto, el hábitat es un concepto restringido en tanto que es delimitado como el lugar o el espacio. Sin embargo, de esta definición se desprende el acto de habitar, el cual es algo más que “ocupar” un sitio, en la medida que implica el despliegue de las funciones, que permiten el desarrollo de la vida en un tiempo dado. Este desplegar de las funciones significa la realización de las acciones de los individuos, quienes gravitan en torno a sus necesidades y capacidades para obtener aquello que, finalmente, les signifique su supervivencia biológica y social. A su vez, el desarrollo de estas acciones sucede en la interacción de las dinámicas de la vida, en la cual actúan distintos organismos vivos: tenemos entonces que el hábitat contiene el espacio, el tiempo, los organismos vivos y las interacciones entre éstos, motivadas por sus funciones específicas.

En este contexto, podría considerarse el hábitat como un concepto que nos permite nombrar aquello que nos preocupa, como es la relación sociedad-naturaleza: el hábitat constituye la dimensión ambiental en la que se produce la relación entre sociedad y naturaleza, en un espacio-tiempo dado. Es el lugar disponible y propicio para desarrollarnos como seres vivos y seres sociales; este concepto se ajusta para definir la estructuración y apropiación de los asentamientos humanos, en su relación con el sistema ecológico. Dicha estructuración significa la ma-

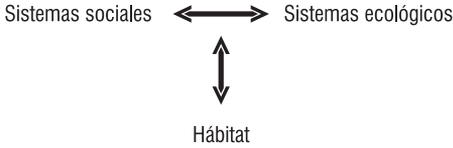
* Socióloga, especialista en Población y Desarrollo Sustentable y Ecología Humana de la Universidad de Chile. Investigadora independiente.

¹ Ángel, Augusto. 1999. Capacitación de docentes universitarios en educación ambiental. Módulo 1. Ministerio del Medio Ambiente. ICFES. Bogotá.

nera como los seres humanos se instalan en el mundo (Yory, 2000).

Gráfico 1

El hábitat, dimensión ambiental: una relación entre sistemas sociales y sistemas ecológicos



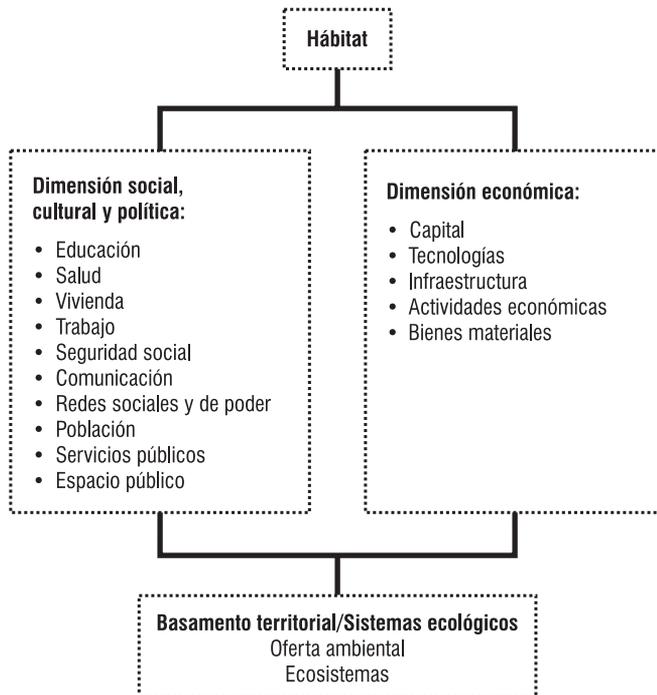
Cuando se señala la interacción de las sociedades con los sistemas ecológicos, se incorporan las dimensiones relacionadas con la reproducción social y biológica de los seres humanos: los circuitos económicos, políticos, sociales, ambientales y culturales, con sus respectivos componentes, que se interrelacionan para configurar la vida de los seres humanos: la educación, la tecnología, la población, la salud, la vivienda, las redes

sociales y de poder, el trabajo, los hábitos, los servicios básicos, el territorio, los recursos naturales, entre otros.

Esta definición nos permite observar el hábitat, no sólo como un asunto de ocupación o de lugar, como ya se había señalado, sino como aquello que incluye las distintas dimensiones por las cuales transitan los seres humanos. Si bien es cierto que el soporte territorial constituye una necesidad biológica vital, ello sucede en el contexto de las apropiaciones, identidades y desarrollo de la sociedad. De esta manera, no basta con la descripción de una vivienda como la unidad que expresa el hábitat de un individuo; o de un barrio o ciudad como la expresión del hábitat de una colectividad, para dar cuenta de las maneras como los grupos e individuos resuelven su habitar. Para ello, es necesario considerar el intrincado universo del tejido social. El basamento territorial se configura en la relación con los hilos invisibles y conductores de lo social, lo cultural, lo económico y lo político.

Gráfico 2

Dimensiones y algunos componentes del hábitat



6

Este enfoque holístico no sólo nos permite precisar la configuración de distintos hábitats –urbanos, rurales, étnicos–, en tanto que su especificidad se encuentra en la manera como la sociedad entabla relación con los sistemas ecológicos. También resulta fundamental para la formulación de políticas públicas, la cuales deben considerar el engranaje de las dimensiones y de los componentes que estructuran un hábitat. Tomemos un ejemplo: el caso de la vivienda. Si bien la podemos considerar como la unidad o célula del hábitat, no se la puede abordar de manera aislada y desprendida de las dimensiones ya señaladas. ¿Cómo puede una política social considerar el mejoramiento de la vivienda, sin tomar en cuenta aspectos como el hecho mismo de tener o acceder a una, el rol de la mujer en su uso, la satisfacción de esta necesidad, que a su vez demanda el concepto de calidad de vida, la interconectividad con el contexto del asentamiento, entre otros?

Según Fidel, (s.f.) “el diseño de una política del hábitat (vivienda + contexto urbano) puede engarzar los distintos circuitos productivos y simbólicos que habitan los seres humanos. Los circuitos que transitan los seres humanos, están conformados por las siguientes áreas:

- Universo del trabajo.
- Universo de la recreación.
- Universo de la salud.
- Universo de la educación.
- Universo de la seguridad social.
- Universo de los jóvenes”.

Este enfoque se ajusta a la conceptualización con la cual pretendemos abordar el hábitat. Para la comprensión de la necesidad de considerar la interconectividad de las dimensiones planteadas, señalamos los siguientes aspectos relacionales:

Hábitat y población

El hábitat se relaciona con la población, entendida ésta como los sujetos de una sociedad así como sus dinámicas demográficas. Como se ha señalado anteriormente, el hábitat no es sólo la ocupación de un territorio o la simple suma de un número de habitantes, sino que es producto

de las interacciones sociales que suceden bajo los referentes construidos por los individuos y las colectividades, sobre lo que son y lo que quieren ser: las dinámicas de la población determinan, y se ven determinadas a su vez, por los paradigmas de cómo se construye sociedad. La población se constituye en el eje articulador entre el territorio, la organización socioeconómica y el medio ambiente, al ser ella la conductora de los procesos y al constituirse, al mismo tiempo, en objeto y sujeto de las políticas públicas.

La reproducción biológica, la permanencia –o no permanencia– en ciertos territorios, así como la morbimortalidad, entre otras dinámicas de la población, se ve relacionada con las actividades sociales, culturales, políticas, ambientales y económicas, que realizan los seres humanos.

La localización de un hábitat, y su posicionamiento en la red global de asentamientos, así como su capacidad funcional en servicios básicos y especializados, incide en la movilidad de la población, cuyos flujos tienden hacia aquellos lugares que ofrecen un mayor margen de accesibilidad a los recursos y a la calidad de vida. Es claro que la población se encuentra concentrada en los hábitats urbanos: a principios de los años ‘90, cerca del 70% de la población se encontraba en áreas urbanas (Ziccardi, 1998). Esto, a su vez, se relaciona con el hecho de que la ciudad constituye el lugar que ofrece mayores oportunidades de acceso a los recursos y a elevar la calidad de vida

Por otra parte, la concentración de la población y de las dinámicas socioeconómicas en las ciudades, genera un estilo de vida y una manera particular de relacionarse con la naturaleza. De hecho, no es lo mismo el acceso a los recursos naturales como los problemas ambientales, en un hábitat urbano que en uno rural. Si embargo, en los análisis de la problemática ambiental urbana, se hace necesario considerar cómo el input y el output de recursos naturales utilizados en la ciudad afecta otros hábitats.

Asimismo, es importante considerar las dinámicas poblacionales y sociales que se desarrollan en las ciudades, en el contexto de la globalización. Si bien la distinción urbano/rural es una

categoría funcional de cómo se estructuran los asentamientos, hoy día las diversas tipologías dejan entrever las diferencias que existen a nivel intracategorial; esto es, que en lo urbano existen estructuras diversas jalonadas por un centro urbano, al igual que en lo rural también se dan diferenciaciones entre los asentamientos. En este aspecto, es necesario señalar que lo mismo sucede con los fenómenos de movilidad poblacional. Si bien los flujos de migración campo-ciudad y ciudad-campo siguen existiendo, también es cierto que los movimientos de la población ocurren a nivel interno de las ciudades y del campo: las ciudades, por ejemplo, se transforman constantemente, tanto por la movilidad social como por la residencial.

También se aprecia que la urbanización genera factores que inciden en los cambios de las dinámicas poblacionales, a través de los roles que desempeñan las mujeres: la ampliación de las expectativas sociales a través del mundo laboral, cultural y educativo, incide en el hecho de aplazar la decisión de tener hijos.

En el caso de la vivienda, la relación con las dinámicas poblacionales ha sido observada, sobre todo, en la utilización de la información socio-demográfica para proyectar las tendencias en demandas de vivienda y déficit habitacional. Sin embargo, los datos sociodemográficos también contribuyen al diseño de la vivienda, así como a la construcción de barrio y de ciudad, en tanto que los requerimientos arquitectónicos, el equipamiento comunitario, deben ajustarse al perfil de la población beneficiaria –por ejemplo, la estructura por sexo y edad– y a las condiciones biogeográficas (CELADE, 1997). No es lo mismo una vivienda en los centros urbanos de Bogotá, Medellín o Cali, que en los centros urbanos de ciudades costeras a las andinas.

Entonces, resulta necesario considerar las afectaciones de la estructura de la vivienda y del entorno en las dinámicas de la población, como por ejemplo, ¿cómo la vivienda incide en la conducta reproductiva de la familia?, ¿cómo se ajusta

al diseño de la vivienda y cuáles son los cambios que devienen al interior de la familia por dicho diseño y equipamiento?, ¿cómo la vivienda incide en la morbilidad?, ¿cómo el hacinamiento afecta la salud mental y física de los individuos?, ¿cómo se describe el uso de la vivienda por parte de las mujeres?

Hábitat, cultura y calidad de vida

La cultura incide en la configuración del hábitat, en la medida que le imprime una particularidad al diseño del equipamiento, del asentamiento y de la vivienda. La manera como los habitantes “hacen la vida” caracteriza al hábitat. Esto, a su vez, subraya que la cultura incluye aquellos aspectos a través de los cuales los seres humanos se apropian y transforman su entorno.

Los componentes que se encuentran relacionados con la cultura, y que resultan fundamentales en la construcción del hábitat, son todos aquellos aspectos que apuntan a una calidad de vida: la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda, el espacio público, el transporte, etc. Además de proporcionar bienestar a la población, hacen del hábitat un lugar propicio para la vida biológica y social. La ausencia de calidad de vida constituye uno de los grandes retos de las políticas públicas, en tanto que la pobreza y la desigualdad se mantienen y vienen creciendo en los últimos años. En 1994, 209 millones de personas, en la región de América Latina y el Caribe, se encontraban en situación de pobreza (Ziccardi, 1998).

La pobreza, según Grynspan², es una situación de privación e impotencia, porque los individuos no disponen de ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y ello es producto de la ausencia de educación, destrezas, actitudes, herramientas, oportunidades para generar ingresos y acumularlos. Esta privación se relaciona con la impotencia, porque los pobres no poseen ni la organización, ni el acceso al poder político, para cambiar la situación por sí solos”.

2 Tomado de Ziccardi, Alicia. 1998. Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital. Miguel Angel Porrúa, México.

De allí, la importancia de considerar también los procesos de organización y participación de las comunidades. La pobreza urbana y rural se expresa de diversas maneras, según las especificidades de cada hábitat.

Uno de los aspectos que se relaciona con el hábitat y la pobreza, es la brecha entre la población que concentra la propiedad y la que no tiene acceso a ella. De acuerdo con Alicia Puyana (s.f.), algunos estudios “han encontrado una vasta e importante correlación negativa entre concentración de la propiedad de la tierra y crecimiento, así como una correlación positiva y significativa entre la concentración de la riqueza y el ingreso, lo que sugiere que ésta última tiene efectos que retardan o desaceleran el crecimiento, y tiende a reconcentrar los ingresos. Más aún, la alta concentración de tierra (y otros recursos) reduce los efectos de las políticas que estimulan el crecimiento agregado, como las inversiones en capital humano. Es la concentración de la propiedad, más que la concentración del ingreso, la que crea un efecto de desigualdad”

La consideración de la cultura y la calidad de vida, como aspectos significativos para el análisis del hábitat y para la formulación de las políticas públicas, se sustenta en lo que señala Fidel (s.f.) acerca del capital simbólico, idea que se basa en los conceptos de Pierre Bourdieu: lo simbólico constituye “una herramienta para la articulación del desarrollo económico y social. De hecho, la población objetivo de las políticas públicas cuenta con una serie de recursos no cuantificables, en términos de la concepción económica, divulgada en ciertos medios académicos, pero los mismos disponen en mayor o menor medida de lazos y vínculos adquiridos por su condición social. Tienen un cúmulo de prestigio e influencia comprobados por la posesión de un saber técnico y la experiencia existencial; cuentan también con la relación del capital simbólico que se multiplica con la capacidad o poder de hacer de las asociaciones de los actores”.

Considerar el capital social y simbólico permite que el diseño de las políticas sociales sea más adecuado o ajustado a las condiciones culturales y sociales de las poblaciones. Sin la conside-

ración de este capital, constituyen políticas generalizadas, homogéneas, que desconocen las capacidades receptoras, el sentido de pertenencia y la participación misma de las poblaciones; esto no apunta a una real solución de los problemas ni a una verdadera elevación de la calidad de vida. De esta manera, el capital social y simbólico particulariza la política social y por lo tanto, ¿puede ser más efectiva?

Hábitat y vivienda

La vivienda constituye quizás el componente con el cual se asocia el hábitat. Sin embargo, si bien representa un patrimonio y con él se generan los sentidos de pertenencia y apropiación, no puede abordarse de manera aislada del resto de las dimensiones y componentes del hábitat, anteriormente señalados.

Además de considerar el déficit de vivienda como un elemento significativo en la construcción de un hábitat sostenible, se hace urgente tomar en cuenta los aspectos cualitativos de la vivienda o de las necesidades mínimas habitacionales. Para Fidel (s.f.), “además del estado en que se encuentra la vivienda o la ausencia de ella, es preciso considerar la proporción en que están cubiertas las necesidades de la población en materia de infraestructura: agua potable, electricidad, red cloacal y pluvial, pavimento, gas en redes”.

Asimismo, es necesario preguntarse cómo las políticas de estado responden a estos problemas. Al respecto, se plantean las siguientes interrogantes: en el diseño de las políticas que atienden la vivienda en el país, ¿son considerados los aspectos cualitativos y culturales de la misma?, ¿se ajustan los programas de autoconstrucción con los referentes de calidad de la vivienda y de calidad de vida?

Hábitat y formulación de políticas públicas

Este aspecto se relaciona con los instrumentos que diseña cada sociedad para atender las di-

námicas del hábitat. Se incluyen aquí todas aquellas herramientas que hacen posible el desarrollo de las políticas públicas, como son la planificación, la formulación de programas, la construcción de indicadores, sistemas de evaluación etc. Ahora bien, las políticas implementadas se inscriben en el marco de los paradigmas del desarrollo y, al respecto, se hace necesario preguntarse cuál es la sociedad que se quiere construir.

En el caso particular del tema del hábitat, es necesario considerar los resultados de la Conferencia Hábitat II, realizada en Estambul en 1996. En ella, se planteó que para asegurar las bases naturales de la vida humana es importante el desarrollo de una estrategia mundial, donde se incluya la sostenibilidad económica, social y ecológica.

La Agenda Hábitat o programa de acción pactada por los participantes de la Conferencia, considera entre otros aspectos³:

1. Vivienda apropiada para todos.
2. Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos.
3. Aumento de capacidades de diferente índole y desarrollo institucional. Se señaló que el desarrollo de las ciudades mejorará si hay avances en los siguientes aspectos:
 - fortalecimiento de la democracia y una mayor participación, especialmente de las mujeres,

- mayor eficiencia de la administración local,
- mejor acceso a las formas modernas de financiación para la construcción de viviendas y de la infraestructura municipal,
- aumento de la transferencia tecnológica,
- mayor capacitación e intercambio entre funcionarios y expertos.

4. Cooperación internacional.

Igualmente importante es considerar el modelo de desarrollo actual, en tanto que la globalización replantea el rol del estado, caracterizado durante el modelo de sustitución de importaciones por ser un estado-benefactor, que asumía gestiones e intervenía en el desarrollo de la sociedad. Con la globalización, se transforma en promotor y subsidiador de la lógica del capital. De esta manera, el mercado se impone como el principal ente regulador de las relaciones sociales y constituye la contrapropuesta frente a un estado desprestigiado por la corrupción y la ineficiencia. Sin embargo, su reducción incide necesariamente en el diseño e implementación de las políticas sociales, lo que se manifiesta en la profundización de las desigualdades y del empobrecimiento de las comunidades. Entonces, ¿cómo construir un hábitat sostenible en el marco de la globalización?, ¿es necesaria la formulación de una política del hábitat o es mejor opción considerar este concepto en la formulación de otras políticas, como las de vivienda, salud, medio ambiente, educación, etc.?

3 Klaus Bodemer, Corragio, J. L., Ziccardi, Alicia. 1999. Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo. Documento Base. Programa URB-AL Red N° 5 "Políticas Sociales Urbanas". Intendencia Municipal de Montevideo. Comisión de las Comunidades Europeas.

BIBLIOGRAFÍA

- Ángel, Augusto. 1999. *Capacitación de docentes universitarios en educación ambiental*. Módulo 1. Ministerio del Medio Ambiente. ICFES. Bogotá.
- CELADE. 1997. *Población, descentralización y desarrollo local: una perspectiva sociodemográfica*. Santiago de Chile.
- Di Pace, María y Caride, Horacio. 1997. *Guía metodológica de capacitación en gestión ambiental urbana para organismos no gubernamentales de América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina de servicios para proyectos de la Naciones Unidas (UNOPS), proyecto regional de capacitación en gestión urbana. IIED-AL, Buenos Aires, Argentina.
- Fernández, G. Pintabona, J. 2001. *Espacios del hacer. Una intervención planificada en búsqueda de la articulación de capital simbólico e innovación productiva*. Buenos Aires.
- Fidel, Carlos, et. al. (s.f.). *La Política Social en la Argentina en los noventa: el lugar del hábitat*. Proyecto de Investigación "Nuevas formas de producción de la ciudad". (Programa Aldea XXI). Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes. Argentina.
- IDEAM. 2002. *Primera Generación de Indicadores de la Línea Base de la Información Ambiental de Colombia*. Sistema de Información Ambiental de Colombia -SIAC-. Tomo 2. Bogotá.
- Klaus Bodemer, Corragio, J. L., Ziccardi, Alicia. 1999. *Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo*. Documento Base. Programa URB-AL Red N° 5. "Políticas Sociales Urbanas". Intendencia Municipal de Montevideo. Comisión de las Comunidades Europeas.
- Puyana, Alicia y Horbath, Jorge. (s.f.). *Política y pobreza rural: comparación entre Colombia y México*. FLACSO, México.
- Yory, Carlos Mario. 1999. *Topofilia o la dimensión poética del habitar*. Facultad de Arquitectura. Universidad Javeriana. Bogotá.
- Ziccardi, Alicia. 1998. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital*, Miguel Angel Porrúa, México.

Hugo Enrique Ratier

Política migratoria y calidad de población:

Aproximaciones antropológicas

Política migratoria y calidad de población: Aproximaciones antropológicas

Hugo Enrique Ratier *

Evolucionismo y racismo fueron los parámetros en que los próceres de la modernización argentina se apoyaron a la hora de trazar planes para poblar el país. La superpoblación europea, las dificultades surgidas en el Viejo Mundo, las oportunidades que apuntaban en el nuevo y el apo-



yo tecnológico de modernos y veloces medios de transporte (trenes, navegación a vapor), hicieron posible el traslado transoceánico de grandes contingentes demográficos. En un principio, provenientes del norte de Europa, luego del sur. Se debe señalar que ese vuelco sorprendió ingratamente a nuestros próceres que juzgaban a los anglosajones muy superiores a italianos o españoles. A estos últimos, en particular, achacaban la culpa de nuestra falta de desarrollo.

Proyectando un país

Todos sabemos que con la superación de nuestras principales discrepancias internas en la segunda mitad del siglo XIX –no siempre zanjadas con equidad–, sobreviene una etapa de consolidación de un nuevo país, que se quiere moderno e integrado al creciente auge mundial del capitalismo. Uno de los problemas que se plantea es el de poblar nuestro suelo, cuya condición de *desierto* se enfatiza. ¿Qué se entiende con ese concepto? Según el diccionario, es un adjetivo que designa lo “despoblado, solo, inhabitado”. Geográficamente, se aplica a un lugar en verdad *inhabitable*. Ninguna de esas características le cabía al vasto sector territorial ocupado por las naciones indígenas que, no obstante, fue llamado *desierto*.

El siglo XIX asistió al pleno desarrollo de una forma productiva nueva, el capitalismo, que significó un gigantesco avance tecnológico y social. Con él, aparecen también nuevas formas políticas prolijadas, entre otros movimientos, por la Revolución Francesa, que consagra derechos y garantías para todos los seres humanos, sin distinción. El capitalismo unifica el mundo –iniciando eso que hoy llamamos *globalización*– y las potencias europeas impulsan la ocupación efectiva de todo el planeta, a través de la constitución de imperios coloniales. En el mundo intelectual, el modelo de la ciencia experimental, iniciado por las disciplinas físico-matemáticas y luego aplicado a la biología, se extiende también a las ciencias humanas. Aparecen la sociología, la psicología y la antropología. La tendencia general es la utilización del conocimiento

* Licenciado en Antropología de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UNBA), doctorado del Programa de Posgraduación en Antropología Social de la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil). Cumple diversas labores académicas y docentes en la UNBA y en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Olavarría, donde tiene el título de Profesor Emérito. Es también Director de Tesis de Grado de becarios, y del doctorado en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNBA.

científico en la producción. De ahí, el auge de la ingeniería y de las innovaciones tecnológicas (vapor, electricidad, motores a explosión, combustibles fósiles). Las líneas políticas preponderantes en la cuestión poblacional, entonces, no podían menos que tratar de basarse en la ciencia social de la época.

El evolucionismo unilineal que dominó todo el siglo XIX, al mismo tiempo que unificaba teóricamente a toda la humanidad vinculándola con el resto del reino animal (evolución biológica), planteaba una secuencia a través de la cual todos los pueblos habrían pasado por las mismas etapas (salvajismo, barbarie y civilización). Los europeos se situaban en la cumbre de esa imaginaria escala, y todos los demás grupos estaban por debajo de ellos, en cuanto a desarrollo. Sus antípodas serían los *salvajes*, entre los cuales se incluían nuestros indios, pero también otros pueblos como los hindúes. El europeo se autoadjudicó la misión de llevar los beneficios de la civilización a todos los pueblos del mundo, para lo cual se tornó indispensable ocupar efectivamente sus territorios. Esto se llamó *la carga del hombre blanco* y justificó teóricamente al imperialismo. En términos biológicos, también se adjudicaron capacidades a los individuos según sus rasgos físicos, sentándose las bases del *racismo*, fenómeno bastante moderno.

Evolucionismo y racismo fueron los parámetros en que los próceres de la modernización argentina se apoyaron, a la hora de trazar planes para poblar el país. La superpoblación europea, las dificultades surgidas en el Viejo Mundo, las oportunidades que apuntaban en el nuevo y el apoyo tecnológico de modernos y veloces medios de transporte (trenes, navegación a vapor), hicieron posible el traslado transoceánico de grandes contingentes demográficos. En un principio, provenientes del norte de Europa, luego del sur. Se debe señalar que ese vuelco sorprendió ingratamente a nuestros próceres que juzgaban a los anglosajones muy superiores a italianos o españoles. A estos últimos, en particular, achacaban la culpa de nuestra falta de desarrollo. La alianza de español e indígena nunca pudo ha-

ber resultado en una población industriosa, según varios de nuestros pensadores, entre ellos, los rivales Domingo Faustino Sarmiento y Juan Bautista Alberdi. En lo que hace a los indios, sin embargo, no siempre fueron considerados un obstáculo al progreso. Por el contrario, fueron su base cuando los europeos penetraron en nuestro suelo.

Nuestros hermanos, los indios

En el momento de la conquista española, además de los metales preciosos, los recién llegados dependían totalmente de la mano de obra indígena. No se traían, precisamente, familias de labradores europeos para cultivar la tierra. Esto hubiera sido deshonoroso para los conquistadores. Se trataba de sujetar a las poblaciones locales en el marco de instituciones como la encomienda, la mita o el yanaconazgo, que siempre significaban trabajo compulsivo. La población americana estaba integrada por naciones o parcialidades de desarrollo dispar: desde sociedades estratificadas de compleja organización, algunas de ellas con escritura (mayas), hasta bandas de cazadores-recolectores adaptados a los más diversos ambientes. Todas esas etnias fueron unificadas bajo el rótulo común de **indios**, destinado a unificar el trato hacia ellas y a desconocer sus diferencias. El hecho es que la falta de nativos reductibles a servidumbre significó un grave obstáculo para la prosperidad de los poblados.

Tal fue el caso del territorio chileno en el siglo XVI. En el centro y el norte, las prolongadas guerras de los naturales contra la conquista incaica habían diezclado las poblaciones. En el sur, tropezaban con la hostilidad y resistencia mapuche. No había, por tanto, disponibilidad de indios. Hubo un momento en que Valdivia, fundador de La Serena, se descorazonó:

“Así que para mí tengo que, porque se haya hecho el efecto porque lo poblé (a La Serena) convenía despoblarse si detrás de la cordillera de la nieve no se descubren indios que sirvan allí”¹

1 Citado por Cueto, Adolfo Omar. “La encomienda como móvil y fin de la fundación de Mendoza”. En: CEIDER, Revista de Estudios Regionales, N° 10, Mendoza, UNC, 1992, pp. 109-130.

Se descubrieron, y eran los huarpes mendocinos, que desde entonces (1545) fueron llevados a servir a Chile. Habría sido su existencia y posibilidad de reparto en encomiendas lo que motivó la fundación de la ciudad de Mendoza y la penetración hispana en Cuyo. La ciudad se erigió optando entre los sitios “más poblados por los naturales y donde había más comida”

Ramírez de Velazco, fundador de La Rioja, afirmaba: “en esta tierra ni gobernador ni teniente ni nadie puede sustentarse sin yndios”².

Hacia fines del siglo XIX, sin embargo, las cosas habían cambiado. Se procuraba la ocupación efectiva de todo el pretendido territorio nacional, desconociéndose por completo los derechos del indígena. De ahí el concepto de **desierto** como espacio vacío, ocupado apenas por animales y hombres... igualmente **salvajes**. Ese salvajismo atribuido, tendía a desconocer la complejidad cultural de los pueblos indígenas, reduciéndolos a un estereotipo que es el que todavía campea en nuestros libros escolares: hombres semidesnudos, con vinchas y plumas, lanzas o arcos y flechas, diestros físicamente (como cazadores o jinetes), hablando lenguas “guturales”, incapaces –en tanto seres **naturales**– de asimilar la civilización y enemigos, por tanto, de todo progreso y de quien lo encarnaba: el hombre blanco. En tanto animales salvajes irreductibles, fue lícito eliminarlos, como a toda plaga. Muchos escolares se asombran cuando descubren que *todavía hay indios*.

Ese estereotipo, ignora verdades históricas como la de la larga convivencia pacífica de blancos e indígenas en la frontera, y la envergadura de un comercio sin el cual ninguno de los dos pueblos hubiera podido subsistir. A título de ejemplo:

- *Condición agrícola del pueblo mapuche o araucano*, al que se suele presentar como sólo pastor y cazador cuando cruza la cordillera y penetra en nuestro territorio. Numerosas

fuentes atestiguan la persistencia de cultivos en sus poblados, la existencia de arados, de cosechas, el consumo de vegetales en la comida³. En esto contrasta con los pobladores criollos y europeos, casi exclusivamente ganaderos.

- *Papel del tejido mapuche en el comercio regional*. Productores de excelente lana, hábiles tejedores, los mapuches producen gran cantidad de prendas que los descendientes de europeos consumen. La entrada de tejidos ingleses más baratos produjo estragos en la artesanía textil del noroeste, pero no afectó a los ponchos mapuches, cuya superior calidad les aseguró mercado permanente.
- *Progreso ganadero*. La lana que sostuvo el arte textil, provenía de un tipo especial de oveja, al parecer mestizada con acierto por los indígenas, llamada *oveja pampa*, muy apreciada por los estancieros que la buscaban para mejorar su hacienda. La explotación ovina propició la existencia de nutridas poblaciones, en la costa y zona serrana de Buenos Aires, hasta que el avance de la frontera las expulsó.

Todas estas consideraciones son importantes, desde que cuestionan el mito de la incapacidad agrícola del indígena, esgrimido para negarles el derecho a constituir colonias en sus propias tierras, y el que postula su carácter de puro obstáculo, inútil y pernicioso, para el progreso del país.

Pero hay un ejemplo de convivencia mucho más fuerte, ocurrido en nuestra Patagonia, cuando en ella se instalan los colonos galeses. Allí, supieron convivir con los tehuelches, un pueblo cazador –no agricultor como los mapuche– lo que haría suponer, para los prejuicios vigentes, que era mucho más **salvaje**, natural e irreductible. Sin embargo, los galeses, que se autogobernaban, establecieron un provechoso intercambio de quillangos y plumas por artículos euro-

2 Cit. en Puiggrós, Rodolfo. De la colonia a la revolución. Buenos Aires, Lautaro, 1943, p. 51.

3 Cfr. MANDRINI, Raúl. Los Araucanos de las pampas en el siglo XIX. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984, y “La agricultura indígena de la región pampeana y sus adyacencias (siglos XVIII y XIX)”. En: Anuario IEHS Nº 1, Tandil, 1986. p. 11-43.

peos. Estas adquisiciones, les sirvieron a su vez para obtener otros insumos. A los indios, el trato les ahorra el largo viaje hasta Carmen de Patagones, lugar de comercio, y además les aseguraba no ser engañados, como habitualmente lo eran, por los comerciantes de aquel puerto. Se visitaban asiduamente, y los tehuelche proveían a los colonos con indispensables caballos, enseñándoles su manejo. Hubo casos de indios que dominaban cuatro idiomas: tehuelche, mapuche, castellano y galés.

Todo se deterioró al avanzar el ejército, y atacar sin contemplaciones a los nativos. Es allí cuando se producen las únicas dos muertes de colonos por parte de los tehuelche, cuyo acoso los llevó a un odio irracional contra todos los blancos. Durante la ofensiva, los galeses fueron abogados de los indios, sin mucho éxito, frente al estado argentino:

Eluned Morgan, galés, dice: “Cuando el Gobierno Argentino comenzó a perseguir a los viejos nativos en 1880, la colonia apeló en su favor repetidas veces, mas fue en vano todo intento de suavizar algo el férreo veredicto de los gobernantes. Centenares fueron muertos en la guerra injusta y desigual, centenares fueron llevados prisioneros a la ciudad de Buenos Aires y repartidos como esclavos entre los grandes del país”⁴.

Una circunstancia poco divulgada es que existieron dos proyectos en el trato con el indígena. Uno, encarnado entre otros por el Coronel Alvaro Barros, proponía la asimilación de las poblaciones nativas al estado nacional, postulando su incorporación laboral y organización en colonias agrícolas (puesto que los indios ya trabajaban en tareas agropecuarias). Y otra, postulaba la simple aniquilación de los aborígenes. Esta última postura resultó vencedora, y con ella la exclusión del indio en el proyecto de nación.

Criollos o gauchos

Otro gran excluido en la propuesta migratoria, fue el nativo de origen hispano o mestizo, el criollo o mítico *gaucho*. La designación tuvo connotaciones delincuenciales, y sólo se volvió honrosa luego del estallido de la guerra de independencia. Perseguidos por un ordenamiento legal restrictivo, muchas veces los gauchos buscaban en las *tolderías* un ámbito de libertad. El alambrado de los campos y la derrota del indígena, los dejó sin áreas de refugio. Modificaciones tecnológicas en el manejo pecuario desvalorizaron sus habilidades ecuestres, y nunca se pensó en afincarlo y darle acceso a la tierra.

El comprometimiento de esa población campesina en las luchas civiles generó odio hacia ellas, y la atribución por parte de las “clases ilustradas” de la calidad de *bárbaro*. Es famoso el encono de Sarmiento al recomendarle a Mitre “no ahorrar sangre de gauchos”. Esa propuesta parece haber tenido éxito, ya que el gaucho habría sobrevivido apenas como mito cristalizado, antepasado (es decir muerto) ilustre, arquetipo de la nacionalidad a la que habría ofrendado su vida⁵. Esa figura, cuya partida de defunción se extiende, se conserva sólo como símbolo patrio, casi a la altura del escudo, el himno o la bandera.

La población criolla de nuestro país no fue considerada como parte del proyecto poblacional. En todo caso, se procuró mejorarla con la incorporación de selecta sangre europea, al modo de lo que se había hecho con el ganado. El papel del nativo se concibió siempre como subordinado: peón, sí; dueño, nunca. Y, en esa condición subordinada, permaneció años en el interior como reserva de mano de obra, en provincias no demasiado afectadas por la oleada inmigratoria. Las cifras por todos conocidas son elocuente-

4 López de Monedero, Susana, Mejido, Raúl, Western, Wilda, Fernández Picolo, Mauricio. “El contacto entre galeses y tehuelches en el valle inferior del Río Chubut”. En: Mundo Ameghiniano Nº 10, Viedma, 1991.

5 V. Ratier, Hugo E. “Indios, gauchos y migrantes internos en la conformación de nuestro patrimonio cultural”. En: Revista INDICE para el análisis de nuestro tiempo. Buenos Aires, Centro de Estudios Sociales. DAIA, 1988.

tes: hay un momento en que los europeos son, en la ciudad de Buenos Aires, más que los nativos. Se genera lo que se dio en llamar la *pampa gringa* o *pampa sin gaucho*, al decir de Gastón Gori. La capital del país, en particular, crea una cultura distinta. Ni lo indígena, ni lo nativo, es visible en sus calles.

Migraciones internas y sus facetas

El repliegue de la migración europea —débilmente reanudada después de la segunda guerra mundial— provoca una necesidad de mano de obra, en una industria que afrontaba la etapa de la sustitución de importaciones. Factores tanto económicos como políticos, atraen hacia las grandes ciudades, en particular Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, a esa reserva de mano de obra que permanecía en el interior. La insuficiencia del trabajo agropecuario para absorber a las poblaciones regionales, y el mercado de mano de obra abierto por la nueva industria, llevaron hacia el litoral a esos hombres muchas veces morenos, a menudo de raíces indias o mestizas, que provocaron un verdadero shock cultural en los pobladores de las grandes ciudades migratorias, quienes ni sospechaban su existencia⁶.

Esta obligada “sustitución de migraciones”, reintroduce en los grandes centros decisorios de la República, un potencial demográfico que no figuraba en los planes de los constructores de la nacionalidad, nacido y criado en América, aunque pudiera tener también antepasados europeos. Porque **cabecita negra** no es una categoría biológica o racial, sino social, y muchos descendientes de gringos de ojos claros integran ese contingente, que un sorprendido político opositor de la década de los ‘40 rotuló, sin más, “aluvión zoológico”.

Eran épocas de pleno empleo, de un estado de bienestar activo, de crecientes servicios y de incorporación plena de la clase obrera al escenario político nacional. El peronismo atraía a ese

nuevo actor social que le servía de base. En el seno del reciente movimiento, convivían obreros sindicalizados de origen europeo con los recién llegados del interior. Primero ocuparon los conventillos, y cuando éstos no dieron abasto, construyeron sus viviendas en los denominados *barrios de emergencia*, bautizados luego como *villas miseria*. Una política habitacional adecuada parecía garantizar la temporalidad de las urbanizaciones precarias. Desgraciadamente, cambios políticos posteriores, perennizaron la villa miseria. Sus habitantes, antes presentes en toda la ciudad, debieron encerrarse en el ghetto, desde donde sintieron la marginalización de la población circundante. El *cabecita negra* cede su lugar al *villero*.

Es en esta época cuando se verifican nuevos desplazamientos de mano de obra, que no eran, de manera alguna, inéditos. En las zonas fronterizas, en particular, poblaciones limítrofes ocupan el nicho ecológico dejado por los migrantes internos. Llegan bolivianos a levantar las cosechas de caña de azúcar y tabaco, en el noroeste; paraguayos al algodón y la yerba mate, en el litoral; siguen entrando chilenos para la esquila, la cosecha de frutas, la minería y las labores petroleras, en la Patagonia. Muchas veces, son indistinguibles de los migrantes argentinos. Entre bolivianos y jujeños, paraguayos y correntinos o neuquinos y chilenos, hay menos diferencia que entre dichos provincianos y los porteños. Sus contingentes son minoritarios y muchas veces, terminada la actividad económica, regresan a sus países. Más adelante, sujetos a los mismos estímulos que la población local, emprenden la migración a más largo plazo.

Buenos Aires, y por extensión la Argentina, se jacta de su europeidad. Un político como el ingeniero Alvaro Alsogaray, nos caracterizó alguna vez como “el cono blanco y europeo de la América del Sur”. Mucha gente se enorgullece de esa *blanquitud*, y se ofende cuando algún visitante piensa que somos indios (“¿se creen que llevamos plumas?”, protestan indignados). De hecho, datos de investigaciones recientes cuestionan

6 V. Ratier, Hugo E. Villeros y Villas Miseria. Buenos Aires, CEAL, 1972. 2ª edición 1976, 3ª edición 1985. y El Cabecita Negra. Buenos Aires, CEAL, 1972. 2ª edición, 1976.

bastante la pretensión de “pureza” racial vigente en el imaginario colectivo.

Científicos de la Sección Antropología Biológica, de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, y del Servicio de Hemoterapia, del Hospital Fernández de Buenos Aires, practicaron análisis genéticos en un universo de 7.763 dadores de sangre de ese nosocomio, y los compararon con datos provenientes de otras unidades hospitalarias de la ciudad, en el período 1939-49. Sabían que antes de 1930, estudios demostraban que las frecuencias génicas observadas eran similares a las de España e Italia. Ahora, procuraban detectar la presencia de alelos indicadores de mezcla étnica con aborígenes. Los análisis detectaron un 23% de ese tipo de mezcla en la muestra focalizada, resultados que “...parecerían confirmar... un mayor grado de participación del componente aborígen en el acervo genético de la población de la ciudad de Buenos Aires”. Nuestra biodiversidad se complejiza⁷.

Llegan los limítrofes

Así como cuando nuestros mayores pusieron en marcha su proyecto migratorio, ya no quedaban en las estanterías europeas anglosajones o alemanes y debieron conformarse con traer españoles e italianos, hoy la mano de obra importable consiste en latinoamericanos y algunos asiáticos (en especial, coreanos y chinos). Nuestro imaginario colectivo, impulsado desde la iconografía escolar, identificaba al *inmigrante* como el europeo campesino, rubicundo y colorado, rodeado por su familia e inclinado sobre el arado, roturando nuestros fértiles suelos. No entra bien en la categoría, el moreno boliviano, chileno o paraguayo. Sin embargo, ese poblador de un tipo que las dictaduras consideraron “indeseable”, “no selecto” y “ajeno a las corrientes demográficas tradicionales que conformaron nuestra na-

cionalidad”, tiene bastante más que ver con nosotros de lo que suponemos.

Por lo pronto, con relación a los europeos, algunos autores celebran el supuesto desvío del plan inicial:

“En este sentido, y por carambola, Argentina figura en el polo opuesto de los Estados Unidos (sociedad discriminatoria). Porque es, en primer lugar, el fracaso de la migración selectiva de ‘razas progresistas’ que preconizaron, al modo de Jefferson, los intelectuales proyectistas como Alberdi y Sarmiento y el triunfo del pragmatismo – mano de obra barata– de la oligarquía criolla, lo que hizo que el gran aluvión migratorio fuese fundamentalmente ítalo-español, con rasgos culturales intrínsecos y extrínsecos muy afines a los de la sociedad tradicional criolla. Esta proximidad de los inmigrantes al *cultural core*, al meollo cultural de la sociedad receptora, a sus valores básicos, está representada sobre todo por la base católica de los inmigrantes”⁸.

Es muy probable que en esta ocasión también, la no disponibilidad del material humano deseable, resulte en consecuencias positivas para la incorporación poblacional. Esto depende de muchos factores.

La presencia y cantidad de migrantes limítrofes en el país oscila. Se distinguen en su conducta migratoria, las migraciones fronterizas, estacionales y permanentes. Los distintos contingentes adoptaron, en períodos diferentes, modalidades diversas. Durante las décadas de los ‘40 y ‘50, el traslado se iba efectuando por etapas, a partir de áreas fronterizas. En todos los casos llegan al país a requerimiento de las empresas, que se preocupan si se obstaculiza su pasaje. En los ‘60, las etapas comienzan a acortarse; y en los ‘70 y ‘80, los migrantes van directamente a Buenos Aires o, como en el caso de los bolivianos, pa-

7 Avena, S. A., Goicoechea, A. S., Carnevali, L. y Carnese, F. R. Estimación de muestra étnica en una muestra hospitalaria de la ciudad de Buenos Aires. Ponencia presentada al IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Antropología Biológica y Segundas Jornadas Nacionales de Antropología Biológica, Buenos Aires, 24 al 27 de setiembre de 1996.

8 Marsal, Juan F. Hacer la América: Autobiografía de un inmigrante español en la Argentina. Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1969, p. 31.

san por esa ciudad como tránsito hacia poblaciones de la costa atlántica o la Patagonia. Las rutas del avance boliviano fueron dos: una por el noroeste, pasando por Mendoza, y otra central, entrando por Córdoba. Raramente se ingresa por el litoral fluvial, preferido por los paraguayos.

En la Patagonia, la presencia chilena es antigua. Expulsados de su país por la falta de tierra, cuya propiedad se concentra en pocas manos, jaqueados por una Ley de Colonización que, en 1874, sólo admite dar acceso a las parcelas a colonos europeos o norteamericanos, los chilenos constituyen la mano de obra en territorios donde todavía pueden instalarse, precariamente, y ejercer la agricultura y el pastoreo. Durante los períodos de conflictos fronterizos, la entrada de chilenos se restringe.

El flujo brasileño es menos notorio, y se ubica sobre todo en áreas fronterizas de la provincia de Misiones, donde se instalan agricultores. En estos momentos, Buenos Aires es testigo de la afluencia de una migración, que podríamos llamar *cultural*, integrada por profesores de danza y de deportes. Lugar aparte, merecería el análisis de las formas religiosas afrobrasileñas, que parecen haberse independizado de sus introductores. A favor de la existencia de un público argentino, conocedor de las expresiones populares brasileñas –producto de las facilidades turísticas otorgadas hasta hace poco por el vecino país–, los lugares de promoción de música, arte e idioma brasileños, se multiplican en las grandes ciudades.

Un factor que complica la inserción laboral limítrofe es la ilegalidad de la situación de los migrantes. Esto determina precariedad y desprotección. Si el salario argentino es comparativamente superior al que reciben en su país de origen, éste no es el mismo que se le paga a los argentinos. Al no tener en orden los papeles, se acepta cualquier tipo de tarea y de condiciones. A su vez, esto determina la acusación de competencia desleal que genera conflicto con los trabajadores locales.

Para paliar esta situación se han dictado sucesivas amnistías, todas durante gobiernos demo-

cráticos (en 1949, 1958, 1964, 1974 y 1984). La persecución y deportación de limítrofes – como de toda la población del país– se agudiza durante las dictaduras. Tales amnistías sirvieron para regularizar la situación de gran cantidad de personas, si bien muchas continúan en falta frente a las reglamentaciones.

Por cierto que los flujos migratorios tienen que ver, también, con la situación de los países de origen. Tal el caso de los uruguayos, cuya presencia en el país era inexpresiva hacia la década de los '70 y que, como nosotros, fueron un país de inmigración. Hacia la segunda mitad de dicha década, envían contingentes crecientes a la Argentina y el mundo, convertidos en un país de emigración. En este momento, constituyen la mayoría de nuestros migrantes limítrofes. Al amparo de una mayor escolarización, suelen emplearse en el sector servicios.

Actitudes hacia “el otro”

La teoría social no es ajena a los movimientos que se producen en el seno de las sociedades. Muy por el contrario, éstos la influyen y, en alguna medida, la determinan. No es casual que en los Estados Unidos se haya elaborado la teoría de la *transculturación* y la *aculturación*, para dar cuenta del proceso por el cual dos poblaciones portadoras de culturas diversas se encuentran, intercambian elementos (*pautas*) y, por fin, se funden y asimilan. Compatibilizar los múltiples contingentes de migrantes, e intentar uniformizarlos bajo una común identidad “americana”, era el desafío mayor que enfrentaba el país del norte. Se trataba de nivelar diferencias, y se esperaba que los inmigrantes aceptaran de buen grado la nueva identidad. Proyecto semejante esgrimieron los impulsores de nuestra escuela pública.

La antropología, ciencia especializada en los *otros culturales*, fue responsable del llamado *relativismo cultural*, teoría que se proponía valorizar a las otras culturas, al margen del etnocentrismo y en sus propios términos. Frente a un evolucionismo que planteaba la superioridad de la cultura europea y la existencia de una escala de progreso, la nueva óptica significaba un avance.

Se dijo que equivalía a la revolución producida al pasarse de la teoría geocéntrica a la heliocéntrica. Las culturas europeas no eran ya el centro del sistema, sino un planeta más en torno al sol de la cultura universal. El concepto antropológico de *cultura* pasó con el tiempo al uso (y al abuso) popular. Se habla de una cultura del trabajo, de la computadora, del shopping, del automóvil, del psicoanálisis, etc., etc.

La nueva postura también generó abusos. El gobierno racista de Sudáfrica basaba en el relativismo cultural su sistema de *apartheid*, alegando que negros y blancos tenían derecho a conservar sus culturas sin mezclarse, prohibiendo en consecuencia la mezcla racial. No se prohibió, sin embargo, la explotación de los negros por los blancos. En los hechos, desde la ciencia se elaboró un concepto rígido de cultura como algo inmodificable, tan fijo como una herencia genética, con lo que se revalidaron, ahora en un plano no biológico, los estereotipos del racismo.

Hoy en día se trabaja con un concepto de cultura más flexible, sujeto a modificaciones en función de la realidad histórica y social, fundamentalmente variable. Dicho concepto no supone la asunción lisa y llana de una cultura que nos viene hecha, como una armadura, sino la posibilidad de construirla y resignificarla. Frente al ideal de la *asimilación* como uniformidad que elimine variaciones, se levanta la tesis de la *diversidad cultural* como algo deseable, algo que enriquecerá nuestra vida cotidiana.

Un proceso plausible es el del reconocimiento del migrante y su cultura, que se está operando en algunas localidades del interior. Hasta no hace mucho, el concepto de *colectividad* se refería a las gentes de origen europeo y sus descendientes. Eran colectividades, la italiana, la alemana, la sueca, aún la japonesa. En fecha reciente, en la ciudad de Olavarría, provincia de Buenos Aires, a esas colectividades y a la celebración del Día de la Raza se agregaron las agrupaciones boliviana, chilena y uruguaya, no sin algunas resistencias por parte de las de origen europeo.

La teorización social procura, en nuestros días, incorporar los hechos que han afectado profundamente nuestras vidas. Ellos son la globalización, la privatización, la crisis del estado de bienestar y sus secuelas de precarización laboral y desocupación. Lo individual y privado reemplaza a lo público. Los países afectados por ese proceso ven resurgir la xenofobia y el racismo, y las posturas discriminatorias. Las redes solidarias se debilitan frente a una competencia despiadada por bienes escasos, como por ejemplo, el empleo. El de enfrente, en especial el diferente, es visto como enemigo.

Es lo que se denominó *racismo de crisis*, que Balibar y Wallerstein caracterizan en Francia como "la formación de la psicosis de la inmigración". Se busca un chivo expiatorio en la disputa por el trabajo, la vivienda, la salud, la educación. El migrante resulta ideal para ese papel, "constituyéndose en una categoría que permite anticipar comportamientos y características particulares, en la medida en que está asociada a imágenes, representaciones y prácticas estereotipantes con tendencias xenófobas y racistas"⁹.

Tal racismo es expresado en particular por clases sociales empobrecidas, como las capas medias, y va ganando un temible consenso. Un equipo de antropólogos trabajando en escuelas primarias de la ciudad de Buenos Aires, pudo advertir la exteriorización de ese tipo de racismo en manifestaciones de los docentes. El objetivo actual de la escuela es mejorar la calidad de la educación, pero según parámetros de eficientismo y rendimiento. A ese propósito se opondría la presencia del *diferente* que, en algunos casos, se procura expulsar para no afectar ese rendimiento. Y, en otros, no se tiene más remedio que aceptar para no reducir la matrícula y verse amenazados con el cierre del establecimiento.

Se suele aplicar aquí la premisa básica del racismo: a un aspecto físico, corresponde una conducta invariable. El boliviano es sumiso; el coreano, explotador; el peruano, ladrón; el inmigrante es un ilegal, etc. Para quienes los conoce-

9 Montesinos, M. P., Palma, S. y Sinisi, L. Ilegales...explotadores...invasores...sumisos. Los otros ¿quiénes son? Ponencia presentada en las Jornadas de Antropología de la Cuenca del Plata. II Jornadas de Etnolingüística, Rosario, octubre 1996. De ahí tomamos las citas de Balibar, E. y Wallerstein, Y. Raza, Nación y Clase. Madrid, Icpala, 1988.

mos, son los mismos mecanismos que jugaron cuando el objeto del estereotipo era el migrante interno, el *cabecita negra*.

El rechazo puede generar el enclaustramiento de los discriminados en ghettos. Conocemos propuestas de levantar “un barrio modelo sólo de bolivianos”, por parte de villeros de esa nacionalidad. Si el migrante no progresa se lo acusa de quietismo. Si lo hace, se habla de que roba el trabajo a los argentinos. Tal vez lo mismo se haya dicho de los migrantes europeos cuando llegaron. Lo cierto es que el migrante limítrofe es el equivalente a aquellos que vinieron de Europa. Muchas trayectorias individuales muestran hábitos de ahorro y afán de progreso, semejantes en ambos contingentes poblacionales. Por algo, las vendedoras bolivianas fueron sustituyendo a los italianos en la venta de frutas y verduras. Los

medios de esa nacionalidad comenzaron trabajando en quintas en difíciles condiciones, para llegar luego a ser propietarios de ellas. Los albañiles paraguayos montaron empresas de construcción.

Lo lamentable, es que la discriminación suele llevar a los argentinos hijos de migrantes a negar sus orígenes, a avergonzarse de ellos. Esto, además de generar una grave crisis de identidad, privaría al país de una riqueza que legítimamente le pertenece: la de ser el repositorio de una creciente diversidad cultural. Del *crisol de razas* donde todo se nivelaba, del ideal racista de una población totalmente importada y unos grupos nativos cuya extinción se propiciaba, pasaríamos a conformarnos como un país moderno, pluricultural y multiétnico. Para ello, se deben superar innumerables prejuicios, pero valdría la pena.

Susana Torres

Delitos sexuales en Paraguay,

o la impunidad como una violencia más

Delitos sexuales en Paraguay, o la impunidad como una violencia más

Susana Torres *

La violencia sexual constituye la peor forma de violación fundamental de los derechos humanos. Se trata de un problema universal y complejo, que no es posible abordar con un análisis simple ni con respuestas ligeras. Con esta investigación, se



pretende demostrar la existencia de personas, en su mayoría hombres, que cometen delitos sexuales, de diferentes maneras y en diversos contextos sociales, y que permanecen en la impunidad total. Se puede afirmar, a través de los relatos de las damnificadas y de sus familiares, que la impunidad se convierte en otra violencia más. Aunque, esta vez, ejercida por quienes deberían implantar justicia y velar por la protección de las víctimas.

INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de delitos sexuales, encontramos en las investigaciones realizadas a través de la prensa o de organismos nacionales e internacionales, que la población más afectada por este tipo de infracción son niñas, niños y adolescentes.

La violencia sexual se expresa de varias formas: a través del abuso sexual, el incesto, el exhibicionismo, el voyerismo, la explotación sexual comercial, el turismo, la pornografía y el coito llevado a cabo, utilizando la fuerza para someter a la víctima. Nos estamos refiriendo a la peor forma de violación fundamental de los derechos humanos.

Se trata de un problema universal y complejo, que no es posible abordar con un análisis simple, ni con respuestas ligeras. Abarca una amplia gama de abusadores y violadores, existen diferentes formas de llevar a cabo la violencia sexual y difieren en tipo y grado de las repercusiones sobre las víctimas.

Con esta investigación, queremos demostrar que existen personas, en su mayoría hombres, que cometen delitos sexuales, de diferentes maneras y en diversos contextos sociales, y que permanecen en la impunidad total. Esto se debe a la falta de denuncias, a estrategias de coartadas o a que los culpables se encuentran huyendo de la justicia, siendo una insignificante minoría la que cumple condena por el delito cometido.

* Licenciada en Psicología clínica y educacional, diplomada en Derechos de la Infancia y Adolescencia por la Universidad de Columbia del Paraguay y el Proyecto A.M.A.R. Terapeuta de grupos vulnerables, docente experta en maltrato infantil, abusos sexuales, incesto, violencia sexual y doméstica. Ha participado en numerosos congresos internacionales y pronunciado conferencias en Ginebra, Montevideo, Buenos Aires y Yokohama, sobre distintos temas relacionados con la infancia en su desarrollo evolutivo y en situación de vulnerabilidad.

Podemos afirmar, a través de los relatos de las damnificadas y de sus familiares, que la impunidad se convierte en otra violencia más. Aunque, esta vez, ejercida por quienes deberían implantar justicia y velar por la protección de las víctimas.

MALTRATO INFANTIL

Antecedentes

La tarea de proteger los derechos de la infancia y adolescencia no es todavía fácil. El reconocimiento de que son sujetos de derechos requiere de una permanente promoción e información, a nivel nacional y mundial.

La aparición de la infancia, como una categoría diferenciada de la del adulto, ha impactado significativamente en el mundo social, jurídico y político.

Para que los nuevos paradigmas de la Doctrina de Protección Integral de la Infancia se apliquen satisfactoriamente, se necesita de un profundo análisis reflexivo de todos los actores involucrados, desde el núcleo de la familia hasta el Estado.

Si hacemos una rápida recorrida por la historia universal, veremos que no se tenía una noción clara y conceptual del término niñez.

Hacia el siglo XVI, ya aparecía en algunos textos el concepto de niñez. Se hablaba de temas referentes a esa etapa evolutiva como un período de desarrollo; se hacía mención del destete, dentición, juegos y de las primeras palabras. Aparece también la percepción de que los niños y niñas necesitan cuidado y protección.

En el siglo XVII, autores norteamericanos agregaron a las anteriores referencias sobre desarrollo y juegos, las primeras menciones sobre disciplina y educación.

En textos del siglo XVIII, comenzaron a aparecer manifestaciones afectuosas hacia la niñez, como así también los primeros indicios de impaciencia, incomodidad por las conductas incontrolables de los niños y sentimientos de culpa, espe-

cialmente de las madres, por no saber controlar la ira y el enojo frente a los hijos.

Ya para el siglo XIX, emergen francamente los primeros comentarios sobre lo fastidioso y molesto que resultaba atender a los niños, cuando de noche no lograban dormir y lloraban desenfrenadamente.

Hacia finales de este siglo y comienzos del XX, aparecieron los primeros indicios de maltrato infantil. Este descubrimiento surgió a través de estudios realizados por estudiantes de medicina y médicos, en las morgues de los hospitales de las principales ciudades de Europa, especialmente París y Londres.

Se descubrieron en los cadáveres de niños, fracturas antiguas y cicatrices de lesiones corporales en zonas del cuerpo, que no se podían justificar como accidentes característicos de la infancia.

Hacia la década de 1970, se vio por primera vez en las pantallas de televisión, imágenes de niños y niñas, enfermos, hambrientos y moribundos.

En esa misma década, en la zona de San Francisco, Los Ángeles, EEUU, se comenzaron a reportar los primeros casos de abusos sexuales en la infancia, pero éstos no eran registrados como denuncias, por creer que se trataba de una fantasía infantil.

Cinco años más tarde, en 1984, la Universidad de Wisconsin, en la ciudad de Madison, EEUU, organizó el Primer Congreso Nacional sobre Abuso Sexual e Incesto en la Infancia, con la presencia de importantes y reconocidos estudiosos de la violencia sexual y maltrato infantil, de todas las disciplinas, médicos, psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, abogados y jueces.

En la actualidad, podemos referirnos a la violencia sexual perpetrada en niños, niñas y adolescentes, como el más grave maltrato infantil. Es un fenómeno social y cultural que atraviesa todos los estratos, dejando terribles secuelas emocionales, que inhabilitan a las víctimas a desarrollarse plenamente en sus potencialidades naturales.

Definición de maltrato infantil

La noción de maltrato emerge en oposición a la de buen trato y de bienestar infantil. El comportamiento y/o discurso adulto que transgreda los derechos del niño, contenidos en la Convención de los Derechos de la Infancia, será considerado maltrato.

Todos los niños y las niñas tienen derecho a recibir los cuidados necesarios que les aseguren la vida, el bienestar y un desarrollo armonioso. Los derechos sociales, económicos y culturales infantiles deben ser respetados sin excepción, asegurando a cada niño y niña el desarrollo de sus potencialidades.

Todo acto u omisión, cometido por individuos, instituciones o por la sociedad en general, que prive a los niños y las niñas de sus derechos y libertades, impidiendo su pleno desarrollo, se inscribe en la categoría de malos tratos o negligencia.

El maltrato de los niños puede ocurrir en todas partes, en hogares pobres, de clase media, en la clase alta, en zonas rurales, urbanas y puede provenir de uno o ambos padres.

Tipos de maltrato infantil

El maltrato de los niños puede ser:

Físico: implica golpes, estirones, pinchazos, quemaduras, que ponen en riesgo la salud integral.

Emocional: falta de cariño, negligencias, atención y supervisión de las necesidades básicas.

Verbal: humillaciones, gritos, desvalorizando con insultos y todo tipo de agresiones verbales.

Sexual: todo acto sexual llevado a cabo en contra de la voluntad del niño, como caricias, tocamientos, besos, coito y otros juegos sexuales.

Maltrato sexual

En la categoría de maltrato sexual, se incluyen:

- **Incesto:** es la relación sexual entre miembros

de una misma familia, puede ser con el padre, el padrastro, tíos, primos, abuelos, hermanos.

- **Abuso sexual:** es todo acto de índole sexual, llevado a cabo sin el consentimiento de la víctima, generalmente niñas, niños y adolescentes, con contacto físico o no, vía oral, anal y/o vaginal, perpetrado con el dedo, el pene, otro instrumento u objeto.
- **Exhibicionismo:** es el acto de mostrar los propios órganos sexuales, considerado por algunos, como aberración sexual.
- **Voyerismo:** es el placer sexual obtenido observando los genitales de otra persona.
- **Explotación sexual comercial:** es la utilización de niñas, niños y adolescentes como objeto sexual, mercancía negociable, a cambio de una transacción monetaria o en especies.
- **Turismo sexual:** paquetes turísticos que incluyen ofertas de servicios sexuales con menores.
- **Tráfico de niñas/os:** es el reclutamiento forzado para la explotación sexual.
- **Pornografía infantil:** es la producción y distribución de películas, vídeos, fotos y grabaciones computarizadas de menores, en actos sexuales.
- **Violación sexual:** es el coito llevado a cabo utilizando la fuerza y la violencia, perpetrada por algún conocido o no, aprovechando el desvalimiento de la víctima.

Secuelas y consecuencias del maltrato sexual

- Baja autoestima
- Angustias y depresiones
- Terrores nocturnos
- Disfunciones sexuales
- Confusiones mentales
- Ausencias
- Perturbaciones de la memoria
- Desconfianza
- Enfermedades crónicas

Hemos entrevistado a tres víctimas, sobrevivientes de abusos sexuales, quienes nos relataron lo siguiente:

M.J.T., de 13 años, estudiante del 8° grado, fue abusada por un tío paterno cuando tenía 9 años. Relata que todo comenzó como un juego en la despensa que su papá y el tío tenían en común. Cuando le contó lo sucedido a su madre, ésta enseñada le informó al padre. Al principio no le creían; luego, otra prima contó que también había sido abusada por el mismo tío. Actualmente, el agresor se encuentra alejado de la familia. No hicieron la denuncia a pedido de la abuela paterna. M. J. T. piensa que estará haciendo lo mismo a otras niñas, que seguramente nadie lo denunciará y así seguirá dañando a muchas familias.

C.R.C., de 12 años, estudiante del 7° grado. El amigo de su padre, de profesión fotógrafo, le tomó varias fotos en ropas íntimas y luego abusó sexualmente de ella. No lo contó en forma inmediata, por vergüenza y temor de ser reprendida por acceder a la sesión de fotografía. No se realizó la denuncia a pedido de la familia, para que nadie se enterara de lo sucedido.

C.R.C. cree que es necesario advertir a las otras chicas, para que no caigan en la misma situación que ella. Está convencida de que el amigo del padre tiene que estar preso y pagar por el daño que le hizo.

F.R.A., de 4 años, fue abusado vía anal por un vecino del inquilinato donde vive. Fue en una ocasión en que el niño ingresó al baño común que posee la vivienda. La madre efectuó la denuncia, pero por falta de pruebas sobre los probables sospechosos, la causa se caratuló "Abuso Sexual a Niño por Persona Innominada". Nadie fue acusado. La madre del niño se encuentra en tratamiento psicológico, debido a la depresión en que cayó luego de lo sucedido.

Causas del maltrato sexual

Las causas son complejas y varían de una persona a otra. Por lo general, se cree que se trata

de personas con serias disfunciones en su comportamiento, tanto social como sexual. El poder es un factor fundamental. El agresor utiliza la fuerza para dominar, controlar y someter a su víctima.

La mayoría de los delitos sexuales son cometidos por alguien conocido del niño o niña y que goza de su confianza. Puede ser un familiar, pariente, vecino, educador, religioso o una niñera.

Costos sociales del maltrato sexual

- Costos directos: abarca los servicios hospitalarios, policiales, legales y judiciales. También los medicamentos y tratamientos.
- Costos no monetarios: significa el impacto en la salud integral. Mayor mortalidad debido a suicidios, homicidios, abuso de drogas, alcohol y desórdenes emocionales.
- Costos económicos multiplicadores: mayor ausentismo en las escuelas y colegios, deserción escolar. Probabilidad de no conseguir un buen empleo por falta de capacitación y empuje en sus actividades cotidianas.
- Costos sociales multiplicadores: el mayor impacto social es la imposibilidad de reaccionar, las víctimas se aíslan y sufren en soledad. Esto reduce su participación en actividades fuera de la casa. Disminuye la calidad de vida y las posibilidades de desarrollarse y progresar como persona.

MARCO NORMATIVO

Instrumentos jurídicos nacionales e internacionales

Constitución Nacional.

En el artículo 54, De la Protección al Niño, se expresa: "La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abu-

so, el tráfico y la explotación. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores”.

Los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevaleciente.

Los artículos 4, 6, 7, 49 y 53 se refieren al derecho a la vida, a la calidad de vida, a un ambiente saludable, de la protección de la familia y de los hijos, respectivamente.

Convención de la Declaración de los Derechos de la Niñez, Ley N° 57/90.

Esta ley “aprueba y ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño”. En su artículo 4, hace un claro enunciado sobre las obligaciones de los Estados Partes para dar un efectivo cumplimiento a los derechos de los niños, y que deberán adoptar todos los recursos de los que dispongan y, cuando sea necesario, recurrir a la cooperación internacional.

En los artículos 3, 5, 6, 9, 16, 19, 20, 34, 36, 37, 39 y 42, la Convención hace especial referencia al derecho a ser protegidos de todo abuso físico, mental, sexual, descuidos, malos tratos y explotación.

Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica”, Ley N° 1/89.

En el artículo 11, se refiere a la protección de la honra y la dignidad: Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.

El Código de la Infancia y Adolescencia, Ley N° 1680/01.

Versión concordada con la Constitución Nacional y la Ley N° 57/90, Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Encontramos los artículos 1, 3, 5, 13, 14, 25, 27, 29, 31, 34, 35, 36 y 37, en el nuevo Código, que hacen referencias específicas sobre la protección del niño, niña y adolescente, en los cuales consideramos que se encuentran comprendidos los delitos sexuales cometidos contra los menores.

En el Código de la Niñez y Adolescencia, está previsto un procedimiento especial para el maltrato. Está a cargo del Juzgado de la Niñez y Adolescencia, que deberá recibir la denuncia y aplicar en forma inmediata las medidas de protección que correspondan.

Algunas referencias sobre las innovaciones del nuevo Código de la Niñez y Adolescencia, que realizó la abogada Teresa Martínez:

“El nuevo Código incorpora la visión del niño y del adolescente sujetos de derechos, desplazando al concepto del menor objeto de derechos. Este giro se realizó de conformidad con la concepción de la Constitución Nacional (Art. 54), la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (Ley 57/90).

Ser sujetos de derechos implica, para los niños y adolescentes, el reconocimiento de su condición humana, de sus capacidades, el respeto a su dignidad de ser humano en proceso de desarrollo y de sus necesidades específicas. *Los niños y adolescentes adquieren el derecho a tener voz, es decir, a ser escuchados y su opinión debe ser tenida en cuenta en todo lo que se relaciona con sus vidas, conforme con su evolución psicológica*.¹

Sobre la prevención de las trasgresiones a los derechos y de las medidas de protección al niño o adolescente, nos dice la abogada Alicia Mingo:

“El plantear protección al niño, niña o adolescente, hace necesaria la articulación de un sistema

1 Compendio Niñez - Tomo II - Instrumentos Jurídicos Nacionales.

de protección efectivo, que implique protección a sujetos de derechos.”

“El Código señala medidas de protección y de prevención de trasgresiones a los derechos con el objetivo de hacer efectivos estos derechos”.²

Código Penal de la República del Paraguay, Ley N°1160/97.

La legislación penal tipifica el maltrato de menores, en el artículo 134, estableciendo castigo con pena privativa de libertad de hasta dos años, en caso de maltrato físico o psíquico, cometido por el encargado de la educación, tutela o guarda de un niño, niña o adolescente.

El abuso sexual en menores también está establecido en el Código Penal, en los artículos 135 y 136, con penas de hasta diez años de privación de libertad.

En los artículos 137 y 138 se hace referencia al estupro y actos homosexuales con menores, y las penas oscilan entre multa y dos años de privación de libertad.

Los hechos punibles relacionados con la explotación sexual infantil, como el proxenetismo y la refiniería, se tipifican en los artículos 139 y 140.

Como hecho punible contra la convivencia de las personas, que incluye la violación del deber de cuidado y educación, en el artículo 226 se establece una pena de hasta tres años de privación de libertad para aquel que violara gravemente su obligación legal de cuidado y educación, o expusiera a ser perjudicado en su desarrollo, ejercer la prostitución o llevar una vida alejada de las leyes.

En cuanto a la violencia familiar, en el artículo 229, se establece una pena de multa en el caso de violencia ejercida en forma habitual dentro del ámbito familiar.

En el artículo 128, se refiere directamente a la coacción sexual. El que mediante la fuerza o amenaza con peligro presente para la vida o la

integridad física, coaccionara a otro a padecer en su persona actos sexuales, o a realizar tales actos en sí mismo o con terceros, será castigado con pena privativa de libertad de hasta diez años.

Cuando la víctima haya sido coaccionada al coito, con el autor o con terceros, la pena será de dos a doce años. Cuando la víctima haya sido un menor, será de tres a quince años.

Nuevo Código Procesal Penal, Ley N° 1286/98.

Hace una clara referencia a la participación de las víctimas, las cuales deben tener la posibilidad de intervenir efectivamente dentro del proceso, deben ser atendidas en sus reclamos de poder utilizar los recursos legales para satisfacer, no solo su derecho al resarcimiento moral del hecho punible con el castigo del delincuente, sino también a la reparación patrimonial del daño ocasionado por la conducta ilícita.

En el artículo 68, sobre los derechos de la víctima, establece que ésta debe recibir un trato digno y respetuoso, que se hagan mínimas sus molestias derivadas del procedimiento, la salvaguarda de su intimidad en la medida que no se obstuya la investigación y la protección de su seguridad, la de sus familiares y la de los testigos que depongan en su interés, a través de los órganos competentes.

Intervenir en el procedimiento penal, conforme con lo establecido por este código. Ser informada de los resultados del procedimiento penal, aún cuando no haya intervenido en él, siempre que lo solicite. Ser escuchada antes de cada decisión que implique la extinción o suspensión de la acción penal, siempre que lo solicite, e impugnar la desestimación o sobreseimiento definitivo, aun cuando no haya participado en el procedimiento como querellante.

La víctima será informada sobre sus derechos, cuando realice la denuncia o en su primera intervención en el procedimiento.

2 Compendio Niñez - Tomo II - Instrumentos Jurídicos Nacionales.

También se establece la posibilidad de la presencia de un técnico no letrado en las audiencias, para contener y apoyar a la víctima.

En cuanto a la duración del procedimiento penal, en el artículo 136, se establece un máximo

de hasta tres años, contando desde el primer acto procesal. La fuga o rebeldía del imputado interrumpirá el plazo de duración del procedimiento. Cuando comparezca o sea capturado, se reiniciará el plazo.

Situación procesal

La situación procesal actual de los casos de delitos sexuales, denunciados en los meses de enero a junio del año 2000 en Asunción.

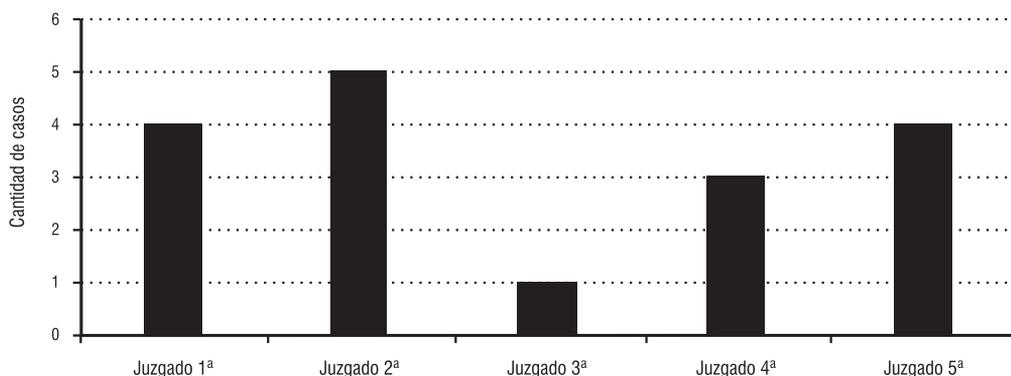
Hemos llevado a cabo la revisión de los expedientes de los casos de delitos sexuales, cometidos en los meses de enero a junio del año 2000 en la capital.

En el departamento de Estadística Penal del Palacio de Justicia, nos proporcionaron los siguientes datos:

Tabla A

Juzgados de Garantía	Cantidad de casos
Juzgado 1er. turno	4
Juzgado 2do. turno	5
Juzgado 3er. turno	1
Juzgado 4to. turno	3
Juzgado 5to. turno	4
Total	17

Gráfico 1
Casos por Juzgados



Durante el primer semestre de 2000, encontramos 17 denuncias de delitos sexuales contra menores, distribuidas en cinco Juzgados de Garantías de la Capital.

En las Tablas B, C, D, E y F se pueden observar, luego de 2 años de cometidos los hechos, la situación actual de los 17 casos denunciados.

Tabla B

Juzgado Garantía Turno	Fecha	Causa	Agresor	Situación Procesal
Primero	06-03-00	Coacción sexual	Juan Gregorio Garay	La defensa pide una prórroga de la audiencia. Sigue en proceso.
Primero	17-04-00	Coacción sexual	Bernardo Valenzuela	Se le notifica que tiene audiencia el 23-07-01. Sigue en proceso.
Primero	17-05-00	Coacción sexual y secuestro	Juan Carlos Rojas	Se presentó a la audiencia. Sigue en proceso.
Primero	20-06-00	Coacción sexual	Bernardo Valenzuela	Se le notifica que tiene audiencia el 23-07-01. Sigue en proceso.

Total: 4 casos denunciados y en proceso.

Tabla C

Juzgado Garantía Turno	Fecha	Causa	Agresor	Situación Procesal
Segundo	08-03-00	Coacción sexual	Fidencio Cáceres Santacruz	Tribunal de Sentencia.
Segundo	12-04-00	Coacción sexual y abuso sexual en niños	Gianni Francisco Javier Gómez	Paralizado desde el año 2001. Se puso a disposición de la justicia, se levantó la orden de captura que pesaba en su contra.
Segundo	08-05-00	Abuso sexual en niños	Gianni Francisco Javier Gómez	Paralizado desde el año 2001. Se puso a disposición de la justicia, se levantó la orden de captura que pesaba en su contra.
Segundo	23-05-00	Coacción sexual	Ramón Cesar Jiménez	Tribunal de Sentencia.
Segundo	26-06-00	Coacción sexual	Roberto González	En etapa preparatoria. El imputado se encuentra en rebeldía.

Total: 5 casos denunciados, 2 con sentencia, 3 en proceso.

Tabla D

Juzgado Garantía Turno	Fecha	Causa	Agresor	Situación Procesal
Tercero	01-06-00	Coacción sexual	Luis Britoz	Se le dio el sobreseimiento el 23-03-01.

Total: 1 caso y sobreseído.

Tabla E

Juzgado Garantía Turno	Fecha	Causa	Agresor	Situación Procesal
Cuarto	28-03-00	Coacción sexual y robo	Julio César Medina	En ejecución.
Cuarto	16-05-00	Coacción sexual	Juan Coronel Fernández	En ejecución.
Cuarto	13-06-00	Tentativa de coacción sexual	Robert Auada	En ejecución.

Total: 3 casos, todos en ejecución de condena.

Tabla F

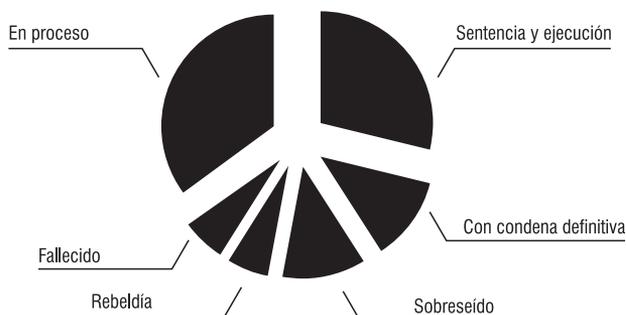
Juzgado Garantía Turno	Fecha	Causa	Agresor	Situación Procesal
Quinto	16-03-00	Coacción sexual	Agustín Ramírez Ferreira	Condena de 5 años en Tacumbú.
Quinto	19-05-00	Coacción sexual	Víctor Raúl Garcete Benítez	Condena de 15 años en Tacumbú.
Quinto	16-05-00	Abuso sexual en niño	Francisco Vera	La defensa pide sobreseimiento. Se le dio medidas sustitutivas: a) no salir del país, b) presentarse los primeros días del mes en la Comisaría de Villa Hayes.
Quinto	02-06-00	Coacción sexual	Wenceslao Ramón Venialgo	El 02-10-00 se ordenó la detención y ese mismo día fallece por ahorcamiento y asfixia.

Total: 4 casos, 2 con sentencia definitiva, 1 en proceso y con medidas sustitutivas, 1 fallecido antes del enjuiciamiento.

Resumen de la situación actual de los casos

En Tribunal de Sentencia y ejecución	5	29%
Con condena definitiva	2	12 %
Sobreseídos	2	12 %
En situación de rebeldía	1	6 %
Fallecido	1	6 %
En proceso	6	35%
TOTAL	17	100%

Gráfico 2



Conclusiones

En Paraguay, aparecen habitualmente noticias de niñas, niños y adolescentes víctimas de malos tratos sexuales. El incesto y el abuso sexual son los delitos más frecuentes. Constituyen así un problema alarmante, que necesita de medidas urgentes y continuas de control, prevención y castigo a los culpables.

Estos delitos son cometidos por una persona conocida y del entorno familiar o social, según los relatos de las mismas víctimas, y tal como lo confirma la bibliografía internacional sobre el tema. Los testimonios de niñas, niños y adolescentes abusados sexualmente, nos revelan la realidad oculta que sufre una cantidad importante de víctimas.

Esta violación a los derechos humanos de la infancia y adolescencia, adolece de múltiples factores que impiden descubrir el velo para observar, identificar y describir la verdadera situación, así como llevar adelante las denuncias correspondientes, para su enjuiciamiento y condena. Estos factores son el tabú, el miedo a la estigmatización, la ignorancia, la desinformación, la violencia, la pobreza, la impunidad y la complicidad de varios agentes estatales, que deberían velar por la protección de la infancia.

Las estadísticas oficiales de los casos reportados y denunciados sólo constituyen un pequeño porcentaje de las verdaderas cifras que se manejan en los subregistros. A través de los informes oficiales del BID, se conoce que, del total de casos de violencia doméstica, el 60% de las víctimas confiesa haber sido abusada sexualmente por su padre, padrastro, hermanos, tíos u otro familiar.

Con frecuencia, se pretende inculpar a las pequeñas víctimas, poniendo en tela de juicio su ingenuidad e inocencia, pretendiendo adjudicarles cierto grado de seducción y hasta de acoso sexual hacia su agresor. O bien, se pretende atribuir los hechos a la fantasía infantil. Hoy ya podemos decir que cuando la víctima miente,

es solamente para negar el abuso y violación, por temor al agresor.³

La falta de denuncias contribuye con la impunidad de los agresores. Cada día, aumentan en forma alarmante las violaciones a los derechos humanos de la infancia y adolescencia, de tal forma que la sociedad entera se convierte en cómplice de la impunidad, cuando no se reportan los casos de abuso, incesto o violación.

A través de esta investigación, podemos observar que solamente se llegó a condenas definitivas en un 12%; en espera de sentencia y ejecución se encuentra un 29%, en tanto que un 35% aún está en proceso, luego de más de dos años de cometido el delito, con lo cual podemos inferir que están a la espera del tiempo máximo reglamentado.

Podemos imaginarnos cómo ha de sentirse una niña de 13 años, que fue humillada en su dignidad y luego de dos años de cometido el delito, quien la ofendió no ha recibido ningún castigo.

También podemos preguntarnos qué siente esa niña en la actualidad, que por su desarrollo evolutivo se encuentra en plena irrupción de su sexualidad.

Con este estudio, y a partir de los relatos recogidos de las víctimas y de la revisión de los casos denunciados judicialmente sobre delitos sexuales cometidos durante el primer semestre del año 2000, podemos observar los siguientes indicadores:

Derechos fundamentales que son violados:

- De la Convención sobre los Derechos de los Niños, los artículos 3, 5, 6, 9, 16, 19, 20, 34, 36, 37, 39 y 42, en los cuales se hace especial referencia al derecho del niño/niña a ser protegido de todo abuso físico, mental, sexual, descuidos, malos tratos y explotación. Y, en

3 Filnkelhor, David, *Abuso sexual al menor*. México-Editorial Pax, 1998.

el artículo 4, hace un claro enunciado sobre las obligaciones de los Estados Partes para dar un efectivo cumplimiento a los derechos de los niños y que deberán adoptar todos los recursos que dispongan y, cuando sea necesario, recurrir a la cooperación internacional.

- Del Nuevo Código de la Infancia y Adolescencia, de reciente vigencia en el país, son violados los artículos 1, 3, 5, 13, 14, 25, 27, 29, 31, 34, 35, 36 y 37.
- El nuevo Código Procesal Penal facilita la impunidad del agresor, en cuanto a la duración del Procedimiento Penal, en el artículo 136, se establece un máximo de hasta tres años, contando desde el primer acto procesal. Según pudimos observar, en el 2003, se cumplirían los tres años, quedando impune el 35% de los casos, por prescribir la causa. Es fundamental señalar el caso de Gianni Francisco Javier Gómez, acusado de coacción sexual y abuso sexual en niños, quien el 12 de abril de este año saldrá libre por proscribir su causa, quedando totalmente impune. Se lo acusa de llevar mediante engaños, a la hija de sus amigos, de 12 años de edad, a un reservado y violarla reiteradamente durante 5 horas, tras amenazarla si contaba lo sucedido. La causa se encuentra en el Juzgado de Garantías Penales del 2do. turno.

Otros indicadores a tener en cuenta:

- La mayoría de los delitos sexuales son cometidos por personas del sexo masculino.
- Se trata de una persona del entorno.
- La víctima es sometida mediante engaños y luego con amenazas.
- La víctima no confiesa lo sucedido inmediatamente, por vergüenza y temor.
- La mayoría de los casos no se denuncian.
- Los casos que se denuncian, en un escaso porcentaje, reciben pena condenatoria.
- Las víctimas y sus familiares se resignan a la falta de justicia y reparación por el daño recibido.

- Por el daño recibido y la falta de justicia, las víctimas y sus familiares presentan síntomas de angustia y depresión.

Recomendaciones

Podemos hacer mucho para ayudar a prevenir los delitos sexuales:

- Dar a los niños y niñas información clara y exacta sobre el maltrato sexual.
- Enseñarles a protegerse.
- Animarles a relatar cualquier incidente.
- Denunciar los casos sospechosos a las autoridades apropiadas.
- Advertir sobre los riesgos que existen en lugares públicos, como parques, patios, baños y cines.
- Advertir a la población sobre el peligro que corren las personas en lugares abandonados, como los lotes y baldíos descuidados, áreas arboladas, senderos solitarios en las zonas rurales o campamentos.
- Actuar con mucha cautela frente a desconocidos de ambos sexos.

Cómo actuar ante un hecho de maltrato sexual:

- No niegue el problema.
- Controle sus emociones.
- Ofrezca apoyo emocional.
- Consiga información.
- Consulte en forma inmediata al profesional especializado.
- Contacte con la institución apropiada.
- Denuncie el hecho en la Fiscalía de la Niñez y Adolescencia.

Lo que los niños deben saber sobre el maltrato sexual:

- NO obedecer a un abusador.
- Tratar de huir.
- Decir NO si alguien pretende tocarles el cuerpo.
- Decir que van a contar todo.
- Pedir ayuda a un adulto lo antes posible.
- Los niños y niñas no tienen la culpa del ataque sexual.

Es responsabilidad de todos mantener la seguridad de los niños y niñas. Se necesitan leyes severas, reforzadas por el conocimiento y apoyo de la comunidad, para combatir y condenar los delitos sexuales.

Movilizar a las autoridades, y a la comunidad en su totalidad, para promover y proteger los derechos de los niños, para que se desarrollen en un ambiente de seguridad y dignidad.

Y, por último, enseñemos a nuestros hijos reglas de sentido común para protegerse.

GLOSARIO

Abusar: hacer objeto de trato deshonesto a una persona de menor experiencia, fuerza, o poder.

Coacción: fuerza que se hace a una persona para que acceda a alguna cosa.

Maltrato: tratar mal a una persona, hacer daño, menoscabar.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Argentina de Prevención de la Violencia Familiar. Manual de Capacitación y Recursos para la Prevención de la Violencia Doméstica. Buenos Aires-Secretaría de Desarrollo Social, 1998.
- Barboza, Lourdes y Martínez, Teresa, Compendio Niñez. Asunción-AMAR, 2001.
- Courtis, Christine, Healing the Incest Wound. Washington-W. W. Norton and Company. 1998.
- Dolto, Françoise, Los niños y su derecho a la verdad. Buenos Aires-Atlántida. 1990.
- Finkelhor, David, Abuso sexual al menor. México-Editorial Pax. 1998.
- Gil, Eliana, Treatment of Adult Survivors. California- Launch Press. 1988.
- Herman, Judith, Trauma and Recovering. Estados Unidos-Basic Books. 1992.
- INECIP, Código Procesal Penal. Asunción-El Foro. 1998.
- Laplanche, Jean y otros, Diccionario de Psicoanálisis. Barcelona- Editorial Labor. 1997.
- Plano de Egea, Código Penal de la República del Paraguay. Asunción-Latindata. 1998.
- Sopena, Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Barcelona-Sopena S.A. 1977.
- Székely, Béla, Diccionario Enciclopédico de la Psique. Buenos Aires-Editorial Claridad. 1972.
- Universidad Columbia del Paraguay, Compendio de Trabajos de Investigación. Ingeniería Social, Asunción. 2002.
- Universidad de Wisconsin, Anuarios del Congreso sobre Abuso Sexual e Incesto. Madison. 1994/00.
- Van Bueren, Geraldine, La Explotación Sexual de la Infancia y El Derecho. Ginebra-Focal Point. 2001.



Augusto Fogel Pedrozo

Una propuesta de reestructuración institucional del INDI

Una propuesta de reestructuración institucional del INDI

Augusto Fogel Pedrozo *

El punto de partida consiste en determinar cuál es la misión del Estado en materia indígena, y la del INDI, de acuerdo con las normas jurídicas vigentes. En efecto, la reestructuración debe enmarcarse en las disposiciones de la Consti-



tución Nacional, en las del Convenio 169, que reemplaza el integracionismo por el etnodesarrollo, en la Ley 904/81 y en las demás normas legales concordantes. De acuerdo con la legislación, la misión del INDI, y la que debe configurar su programa básico, constituye la preservación social y cultural de las comunidades indígenas.

Introducción

El presente documento ha sido elaborado a solicitud inicial del Sindicato de Empleados del Instituto Nacional del Indígena (INDI), a mediados de 2001, pedido avalado posteriormente por las autoridades de la institución.

El documento se ajusta al esquema de la propuesta y, de conformidad con la metodología prevista, se ha efectuado el análisis, sistematización y validación de las propuestas existentes, así como de las entrevistas efectuadas a informantes e indigenistas representativos.

Igualmente, se ha realizado un análisis de las disposiciones de la Constitución Nacional, convenios internacionales y leyes vigentes sobre la materia.

La documentación básica analizada ha consistido en las propuestas de reestructuración presentadas al INDI por ONG's, entidades indígenas y las elaboradas en el propio Instituto, que fueron proporcionadas por representantes de la institución y del sindicato.

Este procedimiento, además de rescatar las mejores propuestas, ya estudiadas por profesionales especializados –incluso extranjeros– y de evitar “inventar de nuevo la rueda”, permite el ahorro de tiempo e ingentes recursos.

Asimismo, el punto de partida fundamental, ha sido el análisis de la situación actual y requerimientos de atención de las etnias/comunidades indígenas, que en los últimos meses se ha deteriorado. A tal punto, que parte de comunidades

* Magister en Desarrollo, con especialidad en Sociología y Antropología. Realizó cursos de posgrado en Elaboración y Evaluación de Proyectos. Es doctor en Ciencias Sociales y docente escalafonado de la UNA y la UCA. Fue directivo de la AIP, presidente de la Junta Consultiva y director de Planificación y Proyectos del INDI, hasta 1998.

ocupan basurales de áreas urbanas, en gran medida debido a la ocupación de sus tierras y a la falta de medios de sobrevivencia. El diagnóstico de la situación de los indígenas se presenta en el anexo.

Asimismo, se ha considerado de manera especial la propuesta de reforma del Estado, que genéricamente propugna la máxima eficacia y eficiencia, al menor costo posible, sin detrimento del cumplimiento de los fines sociales del Estado, previstos en la Constitución Nacional. En este mismo sentido, se ha considerado el documento elaborado por la Secretaría de la Reforma.

1. Diagnóstico de la situación

Además de los criterios jurídico y de validación de las propuestas ya presentadas para la reestructuración de la entidad, debe considerarse la situación del INDI y del propio Estado en el tema indígena. Vale decir, partir de un diagnóstico. A tal efecto, se toma en cuenta la situación analizada en la planificación estratégica realizada el año anterior, –y actualizada a los efectos de esta presentación– y que se detalla a continuación:

¿Qué hay en el ambiente?

AMENAZAS

- Racismo de la población. Etnocentrismo de los portadores de la cultura “europea”. Rechazo abierto a los indígenas y a todo lo que tenga que ver con ellos.
- Desarticulación y debilidad de la acción estatal a favor de los pueblos indígenas: poder Ejecutivo (ministerios, entidades descentralizadas), poder Legislativo y Judicial.
- Falta de coordinación entre entidades públicas y privadas, en las acciones en favor de las comunidades indígenas.
- A pesar de estar en vigor el Convenio 169, pocos organismos asumieron las obligaciones que les competen.
- Burocracia en el ámbito interinstitucional, que motiva retrasos de varios años o pérdi-

das de oportunidades de apoyo a comunidades indígenas, y que causan pérdidas de recursos financieros al Estado (comisiones por atraso en el uso de recursos). Por ejemplo, proyectos de mitigación de impactos ambientales de obras públicas, o los que fueron canalizados vía DINCAP, Catastro, PRODECHA-CO, etc.

- Conflictos de tierra, fraudes en su adquisición.
- Debilidad de los órganos de control. La Contraloría General de la República, de la administración anterior, destacó por varios meses a 3 funcionarios y el caso tardó mucho en aclararse, ya en el ámbito judicial.
- La invasión de tierras indígenas por campesinos, a veces con la complicidad de políticos, por espúreos intereses de facciones.
- El incumplimiento de órdenes judiciales de desalojo. El mayor problema surge cuando, para efectuarlo, la PEO exige el pago de viáticos, que representan varios millones de guaraníes.
- Imagen institucional deteriorada del INDI, por existir imputación de fraude, corrupción de algunos ex directivos. Amenaza de cierre o de drástica disminución de actividades.
- Pérdida de confiabilidad de los organismos multilaterales, del sector privado, y los del propio sector público, impidiendo que el INDI pueda cumplir a cabalidad con sus fines. Aquí, debe puntualizarse el gran contrastado de que una entidad pública considere incapaz o no confiable a otra, ya que todas integran el Estado y el Gobierno.

Análisis organizacional

¿Qué hay en la organización?

DEBILIDADES:

- Permanente cambio de Presidente y miembros del Consejo Directivo, lo que impide encarar planes y programas de mediano y largo plazo, que contribuyan realmente al etnodesarrollo de los pueblos indígenas.

- Incumplimiento de la ley, en cuanto al perfil de los directivos, en reiterados casos.
- Falta de vigencia de un plan con políticas, objetivos, estrategias y prioridades claros. Se procede para “apagar incendios” (medidas de emergencia), sin que la acción institucional tenga trascendencia o impacto.
- Poca profesionalización. Ausencia o escasez de profesionales o técnicos, indispensables para el cumplimiento de cometidos institucionales específicos.
- Varios profesionales y técnicos que dejaron la institución –o se vieron forzados a dejarla–, no fueron reemplazados por funcionarios de nivel equivalente. O, simplemente, se utilizaron los rubros para funciones que poco tienen que ver con la misión de la entidad.
- Escaso estímulo al personal técnico; no hay equivalencia en los niveles de remuneración entre distintas entidades del sector público.
- Inseguridad de continuidad, debido a cambios por razones de “confianza” o político-partidarios .
- Desestructuración de las unidades técnicas.
- Las Unidades de Programas de Acción del INDI, razón de ser de la entidad (patrimonio, etnodesarrollo, planificación y proyectos, unidad socio-antropológica) no están debidamente implementadas con personal técnico ni recursos materiales.
- Falta de una política de recursos humanos, pocos estímulos al personal e inseguridad.
- Profesionalización y capacitación del funcionario, una vez planteada la reestructuración. Completar el cuadro de profesionales indispensables.
- Sistematización de procesos de seguimiento y evaluación
- Diálogo entre las partes: indígenas, funcionarios, órganos pertinentes de los poderes del Estado.
- Formulación de un Plan Nacional de Apoyo a los pueblos/comunidades indígenas, con la activa participación de éstos y que incluya lineamientos políticos nacionales, objetivos, estrategias, actividades y plan a corto, mediano y largo plazo.

Misión de la institución

El punto de partida de la reestructuración consiste en determinar cuál es la misión del Estado, en materia indígena, y la del INDI, de acuerdo con las normas jurídicas vigentes. En efecto, la reestructuración debe enmarcarse en las disposiciones de la Constitución Nacional (cap.V), en las del Convenio 169, (que ocupa el 2º lugar de prelación) y que reemplaza el integracionismo por el etnodesarrollo, en la Ley 904/81, y en las demás normas legales concordantes.

De acuerdo con la legislación, la misión del INDI, y la que debe configurar su programa básico, constituye la **preservación social y cultural de las comunidades indígenas**.

Dicha misión comprende a su vez varias funciones previstas en la Ley, que se deben traducir a los efectos de la planificación de sus actividades en subprogramas y unidades de acción:

1. Defensa del patrimonio y tradiciones de las comunidades.
 - **Asistencia jurídica y socio-antropológica.**
2. Mejoramiento de sus condiciones económicas.
 - **Asistencia técnica y económica a las comunidades indígenas.**

Estrategias de la organización

¿Qué hacer?

- Reorganización institucional acorde con la Constitución, el Convenio 169, la Ley 904/81 y normas concordantes.
- Potenciar áreas de coordinación con entidades públicas y privadas.
- Transparencia en el manejo de las actividades y recursos.

Apoyo técnico sistemático a las comunidades indígenas para la formulación, implementación y evaluación de proyectos (regionales de desarrollo, y en los de mitigación de impacto ambiental).

3. Régimen jurídico, que garantice a los pueblos indígenas la propiedad de la tierra y otros recursos productivos.

- **Defensa legal y regularización de la tenencia de tierras indígenas.**
- **Asistencia socio-antropológica (liderazgo, personería jurídica).**
- **Registro de títulos de propiedad, de liderazgo, y personería jurídica.**

4. Coordinación y evaluación de las actividades indigenistas del sector público y privado.

- Implica la coordinación de la aplicación de las políticas nacionales con los ministerios de Educación y Cultura, Salud y Bienestar Social, Justicia y Trabajo, Agricultura y Ganadería; Parlamento Nacional, poder Judicial; el IBR; la Secretaría Técnica de Planificación, la Secretaría de Acción Social, las gobernaciones, especialmente las de Pdte. Hayes, Boquerón, Alto Paraguay, Amambay, Canendiyú, Alto Paraná, Itapúa, Caazapá y Caaguazú.
- **Evaluación y seguimiento de las actividades indigenistas.**

Los subprogramas referidos constituyen las líneas de acción del INDI, siendo las Unidades Ejecutoras, y que por lo mismo deben ser implementadas/fortalecidas. La **Unidad de Defensa y Legalización del Hábitat**, la **Dirección de Patrimonio Indígena**, la **Dirección de Planificación y Proyectos** y la **Dirección de Etnodesarrollo**.

2. Nueva estructura propuesta

La reestructuración propuesta se grafica en el organigrama que contiene las unidades y el personal indispensable, que se reduce en un 60% de la actual cantidad.

Se propone sustituir el actual Consejo Directivo (con lo que se ahorrarían importantes recursos al Estado), por un Consejo Nacional compuesto por 6 miembros. Estaría integrado por tres representantes del sector público (MEC, MSP y BS y MAG); dos del sector indígena, y uno, de las entidades privadas indigenistas. Ya no se contaría con la Junta Consultiva, pese a que nunca significó erogación alguna. El Consejo se reuniría ordinariamente una vez al mes, y sus integrantes, que no sean funcionarios públicos, percibirían una dieta por sesión equivalente a 15 jornales mínimos de actividad no especificada de la capital.

La Dirección de Salud pasaría a depender definitivamente del ministerio del ramo, teniendo en cuenta las disposiciones del Convenio 169 y la razón de no constituir una función específica del INDI, según la legislación pertinente. No obstante, se tendría una unidad atendida por dos profesionales de salud indígena (etnomedicina), a objeto de orientar la asistencia a ser brindada por el Ministerio de Salud Pública.

Los órganos de acción del INDI se concentrarían en las direcciones de Etnodesarrollo, que apuntalarán la autogestión indígena de acuerdo con el Convenio 169 (está demostrado que no es suficiente la entrega de tierras ni apoyos puntuales), las de Patrimonio Indígena (registro, agromensura, recursos naturales y legalización, y defensa del hábitat) y la de Planificación y Proyectos, que asumiría la planificación institucional y relaciones externas (para la búsqueda de recursos externos), centralizando las unidades de informática y asumiendo también la unidad socio-antropológica.

El órgano de control estaría a cargo del Síndico dependiente de la Contraloría. Para que exista transparencia, es fundamental un control externo adecuado.

La propuesta se ha basado en gran parte en la presentada en su oportunidad por el Lic. Carlos Dalfaro, de la Misión Técnica del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal. Dalfaro es un destacado especialista en administración y temas indígenas, decano de la Facultad de Ciencias

Económicas de Formosa, quien a su vez se fundamentó en los lineamientos de funciones básicas y diseño de nuevas estructuras, elaborados por el consultor, Dr. José Dejesús Ríos, connotado experto en Administración Pública, rector de la Universidad Autónoma de Asunción. El mismo se fundamentó en el plan de apoyo a las comunidades indígenas, elaborado por una comisión mixta INDI-Foro de Entidades Privadas Indigenistas, que contó con el invalorable aporte del Dr. Rafael Reyes Parga (+), antropólogo y consultor de organismos internacionales durante más de 30 años en México, Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Venezuela y Paraguay.

3. Conclusiones y recomendaciones

La cuestión indígena constituye un tema muy sensible para la comunidad nacional e internacional, y por ello, el Estado y la sociedad civil deben abordarla adecuadamente.

No debe olvidarse que los indígenas tienen que ver con las raíces profundas de la nación paraguaya, con su cultura y, sobre todo, con sus valores. En efecto, del encuentro de las matrices étnicas española y guaraní, resultó la actual configuración cultural criolla, con permanencia del modo de ser de los guaraníes, caracterizada por una cultura peculiar expresada en la lengua indígena.

Los indígenas también aportaron su cuota de sangre en las guerras en defensa del territorio paraguayo (contra la Triple Alianza de Argentina, Brasil y Uruguay, y la del Chaco) y, por ello, son merecedores de que al menos se les haga justicia.

Si bien, estadísticamente representan una minoría a nivel nacional, pero de elevada significación, es alta su participación en la región Occidental. Así, se aproxima al 50% en el Chaco Central. Si se tuviera en cuenta el idioma que habla la mayoría de la población paraguaya (criterio que consideran en otros países), la importancia de la cultura indígena debe ser mayor aún en el Paraguay.

La Constitución Nacional, el Convenio 169 y otras normas concordantes, obligan al Estado a proporcionar reconocimiento, garantías y apoyo para el etnodesarrollo de los pueblos indígenas. Y debe hacerlo, de la manera más eficiente y eficaz, a través de una entidad adecuadamente estructurada.

Las debilidades del funcionamiento tienen que ver en gran parte con la escasez de recursos y con las personas que fueron nominadas para el desempeño de los cargos directivos. Estas, salvo excepciones, fueron designadas más bien con criterios sectarios, con los cuales, en general, también se ha manejado la entidad, antes que con la idoneidad para los cargos y con una visión técnico-profesional.

Los déficits de desempeño institucional, se deben en gran medida a la forma de designación de los directivos y parte de los funcionarios. Éstos, también obedecen al enfoque poco profesional de encarar planes y programas a corto, mediano y largo plazo y, en su lugar, se priorizaron las acciones asistenciales, muchas veces sesgadas por objetivos sectarios. Ha faltado voluntad política de encarar planes orgánicos de mediano y largo plazo.

Lo expuesto, implica que en gran medida **las insuficiencias no se deben a la estructura institucional** (salvo las desviaciones apuntadas), sino a los factores ya mencionados. Es fundamental considerar esto en el momento de plantear una nueva estructura, o la existencia misma de la entidad. De lo contrario, sólo se cambiaría de nombre y todo continuaría igual o peor.

La reestructuración del INDI debe dar como resultado una institución más eficiente, que se maneje con transparencia, sin sectarismo alguno, y que cumpla acabadamente su misión de apoyar con eficacia el etnodesarrollo de los pueblos indígenas.

Por razones de costo para el Estado, se debe centralizar algunas funciones tales como el reconocimiento formal del liderazgo, personería jurídica, registro, unidad socio-antropológica-

cultural, planificación, evaluación y seguimiento e incluso la unidad jurídica. Es indispensable contar con profesionales altamente especializados y con experiencia, y sería muy oneroso para el Estado que cada gobernación contase con un staff integrado por un antropólogo, un sociólogo, un abogado, etc.

En lo que se refiere a la adquisición de tierras, también por razones de orden práctico y de economía, se debe encarar el proceso a nivel nacional. Se debería establecer la priorización de las tierras a ser adquiridas, con participación de todos los interesados. De lo contrario, se perdería la perspectiva de priorización de nivel nacional, pues cada gobernación pretendería imponer lo que se encuentra en su jurisdicción.

Las gobernaciones recurrirían a los servicios del staff central del INDI, y se encargarían directamente de la asistencia para la producción agropecuaria, así como la coordinación para los programas de salud, educación, capacitación laboral, etc.

La función primordial del INDI debe ser, eminentemente, de **coordinación**. Y, en este rol, es de vital importancia su capacidad de promover, impulsar, gestionar y controlar que los diferentes entes públicos provean adecuadamente los recursos, tanto en extensión como en calidad, en sus programas para el sector indígena.

En el marco del ámbito público, el ente debe ser un organismo especializado, con suficiente

responsabilidad/autoridad y con funciones bien determinadas, que coordine y enmarque las políticas públicas de manera eficaz; las actividades y recursos de las demás entidades públicas, en el marco de planes y programas, y los proyectos con criterios y prioridades coherentes.

Por lo tanto, debería mantener su condición de entidad autárquica, con personería jurídica y patrimonio propio, para asegurar una mayor agilidad en sus gestiones. El ente coordinará con los pueblos indígenas, los organismos del gobierno central y las gobernaciones, la atención del tema indígena.

Debe contar con recursos humanos altamente especializados, con vocación y suficiente experiencia en el tema, si bien en número reducido para cada unidad de coordinación y gestión.

Los recursos humanos deberían ser preferentemente indígenas, siempre y cuando reúnan efectivamente las condiciones adecuadas al cargo respectivo. En el documento de la consultoría, se presenta el perfil requerido para el desempeño de los cargos.

En general, la Ley 904/81 sólo debería modificarse en lo correspondiente al INDI. Los cambios en esta ley, y de la estructura del INDI, deben efectuarse con la participación genuina de los pueblos indígenas.



Roberto Stark - Ramón Corvalán

Niñez y adolescencia paraguaya

Diagnóstico para el Plan Nacional de Acción (PNA)

Niñez y adolescencia paraguaya

Diagnóstico para el Plan Nacional de Acción (PNA)

Roberto Stark - Ramón Corvalán *

El peso poblacional de la niñez y la adolescencia en el Paraguay es sumamente notorio. Representa casi la mitad de la población total, un 47,5%. Y, observando a la población infanto-adolescente en general, se puede ver que la niñez (de 0 a 12 años) comprende el 33,6%



de la población total; y la adolescencia, el 14%. Dividiendo a niños/as y adolescentes en tres grupos de edad, 0 a 4 años, 5 a 12 y 13 a 18, se observa que el grupo comprendido entre los 5 y 12 años es, claramente, el más importante dentro de la población de 0 a 18. Estos datos son vitales para considerar todas las acciones que se pretendan realizar a favor de este sector.

I. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

1. Datos generales de población

El Paraguay es un país con población joven. En la EIH 2000/01 se observa que la media de edad de la población en general es de 25,3 años.

El peso poblacional de la niñez y la adolescencia en el Paraguay es sumamente notorio. Representa casi la mitad de la población total, un 47,5%. Y, observando a la población infanto-adolescente en general, se puede ver que la niñez (de 0 a 12 años) comprende el 33,6% de la población total; y la adolescencia, el 14%. Dividiendo a niños/as y adolescentes en tres grupos de edad, 0 a 4 años, 5 a 12 y 13 a 18, se puede observar que el grupo comprendido entre los 5 y 12 años es, claramente, el más importante dentro de la población de 0 a 18.

Población por grupos de edad.

Edad	Población	(%)
Total país	5.830.583	100,0
00 - 04 años	744.264	12,8
05 - 12 años	1.210.994	20,8
13 - 18 años	815.744	14
00 - 18 años	2.771.002	47,5
19 y más	3.059.581	52,5

Fuente: Encuesta Integrada de Hogares, EIH, 2000/01.

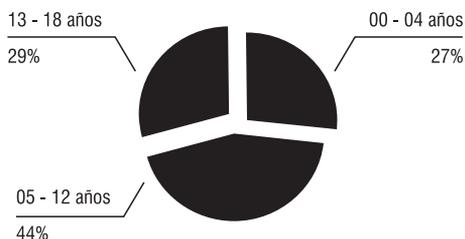
Estos datos son vitales para considerar todas las acciones que se pretendan realizar a favor de este sector. En educación, por ejemplo, significa que la EEB tendría que tener un porcentaje mayor de presupuesto, pero también que la ten-

* Consultores de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia.

dencia de crecimiento se da hacia el sector de los adolescentes, donde, siguiendo con este ejemplo, en un futuro cercano, deberá duplicarse la infraestructura de la EM.

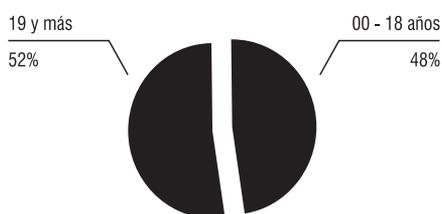
El peso poblacional que tiene la niñez y la adolescencia es, a todas luces, enorme en el Paraguay.

Gráfico 1
Distribución de la población de 0 a 18 años (%)



Fuente: Encuesta Integrada de Hogares, EIH, 2000/01.

Gráfico 2
Distribución de la población de 0 a 18 años con relación a la población total del país (%)



Fuente: Encuesta Integrada de Hogares, EIH, 2000/01.

1.2. Tasa de natalidad

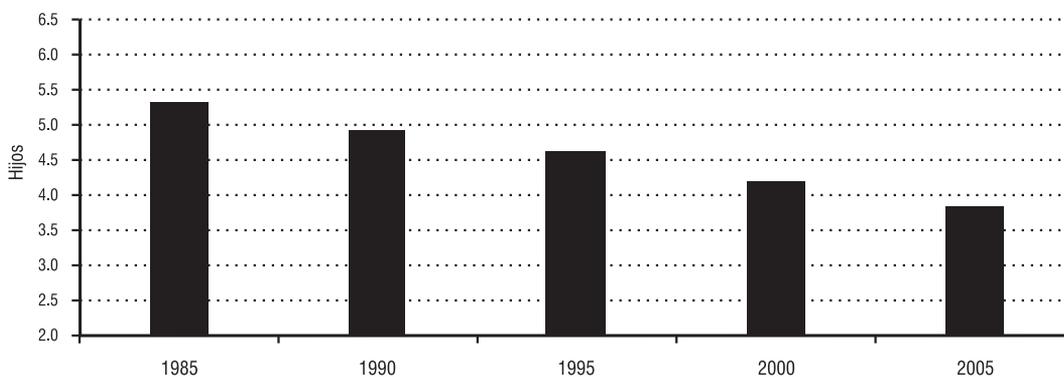
En general, es claro que el Paraguay se encuentra, como la mayoría de los países de Latinoamérica, en pleno descenso de la fecundidad. Como se puede observar en el gráfico, en el año 2000, se estimaba para Paraguay alrededor de 4 hijos por cada mujer/hogar.

Pero para tener una lectura más cercana de la realidad, se deben observar las tasas de fecundi-

dad por sector urbano-rural. En áreas rurales y en los hogares más pobres, la tasa de fecundidad está por encima del promedio nacional o la tasa global nacional.

Se debe considerar, además, la cantidad de nacimientos no registrados en los servicios de salud. En 1999, el sub-registro de nacimientos se calculaba en 54%, mientras que para ese año los nacimientos estimados fueron de 166.000 y los registrados, 90.007.

Gráfico 3
Tasa de fecundidad, por quinquenios



Fuente: Naciones Unidas, Estadísticas de Género, CEPAL. Sitio web de la CEPAL

2. Situación socioeconómica

Paraguay, en el año 2002, vive –o más bien sufre– uno de los períodos de crisis más duros de los últimos años. Los niveles de pobreza han crecido entre 1995 y 1999, y en el 2001 disminuyeron apenas un 1,6%.

Año	Pobreza (%)
1995	30,3
1999	33,7
2001	32,1

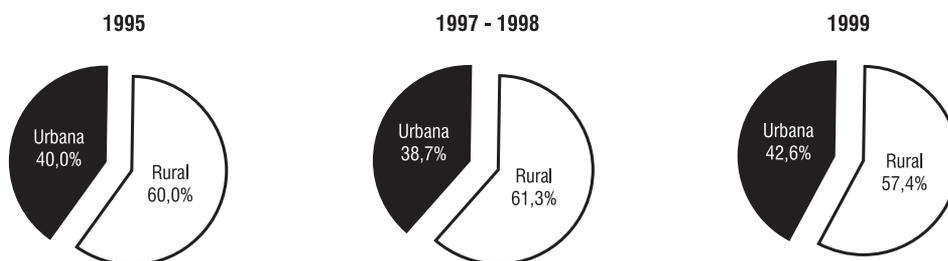
Observando la situación de pobreza por sector urbano y rural, se nota que en las zonas rurales estos porcentajes son más altos: 42% en el año 1999.

Según un documento de UNICEF¹, *la situación de pobreza afecta particularmente a la infancia y a la adolescencia: 937.000 niños y niñas, es decir, 42% del total de la población comprendida entre 0 y 14 años de edad, se encuentra en situación de pobreza. El claro predominio de niños y niñas pobres en el conjunto de la población del país, en esa condición, permite hablar de un proceso de “infantilización de la pobreza”.*

En el año 1999, se estimaba la cantidad de personas bajo la línea de pobreza en 1.900.000, de las cuales 874.000 estaban en situación de pobreza extrema, es decir, no contaban con los recursos para consumir y/o adquirir los productos de la Canasta Básica de Consumo.

La mayoría de los pobres en el Paraguay –esto es, 6 de cada 10– reside en zonas rurales.

Gráfico 4
Distribución de la pobreza por área



Fuente: Encuesta Integrada de Hogares, EIH, 2000/01.

2.2 Hogares en los niveles de pobreza

En la actualidad, existe un total de 282.922 hogares en situación de pobreza. La mayor parte se encuentra en el departamento Central, un 22,7%. Además de Central, los departamentos con mayores niveles de pobreza son Caaguazú y San Pedro.

Tamaño medio de hogares urbanos, según quintiles de ingreso

(ordenados por ingreso per cápita, el quintil 1 corresponde a los hogares más pobres y el quintil 5 a los hogares más ricos) (número de personas).

Año	Quintiles de ingreso familiar			
	Total	Quintil 1	Quintil 5	Q1-Q5
1987	4,6	6,5	3,7	2,8
1999	4,7	6,4	3,4	3

Fuente: Encuesta Integrada de Hogares, EIH, 2000/01.

1 UNICEF. Análisis de situación para el Plan Operativo 2002.

Se puede observar en la tabla de arriba, que los hogares más pobres son los más numerosos. En el año 1999, albergaban hasta 3 miembros más que los hogares más ricos.

En el año 1999, el número de niños/as menores de 5 años, y de entre 6 y 12, era 4 veces superior entre los pobres. Los hogares de este sector son más grandes y con más hijos.

Localización geográfica de los hogares con niños pobres

DEPARTAMENTOS	TOTAL	PORCENTAJE
País Total	282.922	100,0
Asunción	17.934	6,3
Concepción	10.981	3,9
San Pedro	25.968	9,2
Cordillera	11.479	4,1
Guairá	15.324	5,4
Caaguazú	28.437	10,1
Caazapá	13.338	4,7
Itapúa	24.406	8,6
Misiones	6.506	2,3
Paraguarí	11.445	4,0
Alto Paraná	24.843	8,8
Central	64.359	22,7
Ñeembucú	5.682	2,0
Amambay	8.412	3,0
Canindeyú	10.493	3,7
Pdte. Hayes	3.315	1,2

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/2001.

2.3 Caracterización de hogares en los niveles de pobreza

Los hogares en situación de pobreza tienen el doble del número de miembros, en comparación con aquellos de los sectores de la población con mayores ingresos. Cuentan, además, con mayor número de niños/as y adolescentes.

En su mayoría, los hogares pobres están encabezados por varones.

Jefes de hogar con niños pobres según sexo

SEXO	TOTAL	PORCENTAJE
AMBOS SEXOS	282.922	100,0
HOMBRES	223.727	79,1
MUJERES	59.195	20,9

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/2001.

El nivel educativo del jefe de hogar en los hogares pobres es bajo, la gran mayoría sólo alcanzó los estudios primarios.

Educación del jefe de hogar en hogares con niños pobres

NIVEL DE INSTRUCCIÓN	TOTAL	PORCENTAJE
TOTAL	282.922	100,0
SIN INSTRUCCIÓN	25.888	9,2
PRIMARIO	204.305	72,2
SECUNDARIO	49.769	17,6
TERCIARIO	2.482	0,9
NO DISPONIBLE	478	0,2

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/2001.

Ocupación del jefe de hogar en hogares con niños pobres

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD	TOTAL	PORCENTAJE
Total	282.922	100,00
OCUPADOS	223.122	78,9
DESOCUPADOS	16.866	6,0
INACTIVOS	42.934	15,2

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/2001.

3. Situación de la educación

3.1 Educación inicial

En general, se puede notar claramente que en la medida que el nivel o modalidad de educación inicial desciende, también disminuye el número de niños/as que tienen acceso a este servicio. En el caso de maternal, incluso es insignificante con relación al total de niños/as en ese grupo de edad.

En los niveles maternal y jardín, hay que considerar que la práctica de utilización de estos servicios es más claramente urbana y de un sector todavía muy pequeño de la población. Por ello, categorizar a esta situación como un déficit está más bien a discutir aún, sobre todo a la luz del nuevo plan de Educación Nacional y sus objetivos. Según se alcancen estos logros identificados, se podrá hablar de déficit o no.

Aún así, es importante considerar los datos que el propio MEC ha encontrado en un diagnóstico realizado en el año 2002²:

- (i) cobertura bruta de la educación inicial para niños/as de 0-4 años, 3,0%.
- (ii) jardín para niños/as de 3 y 4 años: 7%.
- (iii) preescolar: tasa neta de cobertura para niños de 5 años, 60% y tasa bruta, 74%.
- (iv) escolaridad de los niños de 5 años en los servicios de educación inicial (maternal + jardín + preescolar): 61%.

Es importante aclarar que los datos que se presentan en la siguiente tabla son sólo los correspondientes a los programas de Educación Inicial, en su modalidad Escolarizada.

Educación Inicial Escolarizada² / Distribución de la matrícula Año 2000. Total país según nivel.³

Nº de niños/as	Maternal (0-3 años)	Jardín (4 años)	Preescolar (5 años)	Total (0 a 5 años)
Matriculados	1950	14.551	114.516	130.977
En el rango de edad correspondiente	586.979	157.285	154.982	899.246

Fuente: MEC/BID. Diagnóstico de la Educación Inicial y Preescolar en el Paraguay. Lila Molinier, investigadora. Obra no publicada. Año 2002.

En lo que se refiere al nivel preescolar, se observan importantes avances con relación a años anteriores, aunque persiste un déficit de cobertura mayor a la de educación básica. En el rango de edad correspondiente al nivel preescolar existen unos 154.982 niños/as (sólo los niños/as de 5 años), mientras que la matrícula en el año 2000 alcanza a 114.516. Además, hay que considerar que en las estadísticas presentadas la matrícula incluye a niños/as de 6 años también. O sea que sólo con relación a los niños/as de 5 años se daba en el 2000 un déficit de 40.466 que no asistían al preescolar. En términos de porcentaje de cobertura para ese grupo de edad, se tiene un 74%.

Pero si este dato es analizado en relación a los de años anteriores, vemos que se da una favorable evolución, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Evolución de la matrícula en porcentaje de niños/as de 5 años de edad en programas de Educación Inicial.

Año	1994	1997	2000
Matrícula en %	37.6	61.3	74%*

* Tasa bruta de cobertura, la tasa neta da un porcentaje del 61%.

Fuente: MEC/BID. Diagnóstico de la Educación Inicial y Preescolar en el Paraguay. Lila Molinier, investigadora. Obra no publicada. Año 2002.

2 MEC/BID. Diagnóstico de la Educación Inicial y Preescolar en el Paraguay. Lila Molinier, investigadora. Obra no publicada. Año 2002.

3 Adaptación propia en base a datos del documento: MEC/BID. Lila Molinier, investigadora. Diagnóstico de situación de la Educación Inicial escolarizada y no escolarizada en el Paraguay. Obra no publicada. Año 2002.

3.2 Educación básica y media

En líneas generales, se puede notar que la cobertura en educación básica especialmente, ha tenido avances muy importantes. Según la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01, el 88,7% de la población comprendida en el rango de edad de 5 a 12 años, asiste a una institución escolar de nivel inicial y/o básica. Sin embargo, cuando se observa la situación de los adolescen-

tes en la educación media, se encuentra una realidad muy distinta.

Del grupo de edad de 13 a 18 años, sólo el 68,2% asiste a una institución educativa. El número de desertores o excluidos del sistema escolar casi se duplica en el rango de edad de los adolescentes. De 136.777 niños/as de 5 a 12 años, a 259.732 en los adolescentes de 13 a 18 años.

**Asistencia escolar de niños/as y adolescentes
(5 a 18 años de edad)**

Grupos de edad	Total país en edad escolar EEB y EM		Asiste		No asiste	
	%	Población	%	Población	%	Población
05 a 18 años	100,0	2.026.768	80,4	1.630.259	19,6	396.509
05 a 12 años	59,8	1.210.994	88,7	1.074.217	11,3	136.777
13 a 18 años	40,2	815.774	68,2	556.042	31,8	259.732

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EIH 2000/01.

Claramente, se puede notar que el gran problema, con respecto al derecho a la educación en la niñez y adolescencia paraguaya, es la exclusión –temporal o permanente– del sistema escolar, de un número muy importante de niños/as y adolescentes. Y, observando por grupos de edad, se descubre que lo sufren con mayor intensidad los adolescentes. De hecho, entre los años 1993 y 1998, sólo el 54.9% de los niños/as de todo el país concluyeron sus estudios primarios⁴.

Las causas principales son las de “sin recursos” (suficientes), “no quiere estudiar” y “no existe escuela cercana”. Analizando por grupos de edad, se puede notar que la razón principal, en ambos casos, es la falta de recursos. Sin embar-

go, en los adolescentes es particularmente importante, como segunda causa, la de “no quiere estudiar”.⁵

¿Deserción o exclusión?

Sobre la base de debates y análisis de las causas que impiden el ejercicio del derecho a la educación por parte de niños/as y adolescentes, hemos notado que en realidad se da una situación de **exclusión del sistema escolar**, y no una deserción. Sobre todo, si se observa que la primera causa es “sin recursos”. Otro motivo que indica una situación de exclusión es el relacionado con la insuficiente infraestructura, “no existe escuela cercana”.

4 UNICEF. Diagnóstico para el Plan Operativo 2002.

5 Datos de la EIH 2000/01. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

4. Salud

4.1 Cobertura en salud

Existe una baja cobertura de los servicios de salud en el Paraguay, pues solamente un 58% de la población está amparada por el sector público (32% por el Ministerio de Salud; 8% por la sanidad militar y policial; 17% por el IPS, y 1% por otros servicios públicos) y un 15% por los servicios privados. De esta manera, un 27% de la población, o poco más de 1.200.000 personas, no están cubiertas por ningún sistema. Desde el punto de vista de la equidad, la población más desfavorecida económicamente, la que habita en zonas rurales o en la regiones más deprimidas (norte y este), es la que tiene menor acceso a los servicios públicos.

Solamente un 46,7% de los hogares del país recibe agua potable. Nuevamente, el acceso a este

servicio muestra importantes desigualdades, pues la cobertura es muy reducida para la población rural, las regiones norte y este, la de menores ingresos y, en general, la más pobre. Así, mientras el 80% de los hogares más ricos tiene agua potable, ésta sólo es accesible para el 10% de los de menores ingresos. Mientras el 70% de los hogares urbanos cuenta con este servicio (el 96% en Asunción), en la zona rural solamente el 15%.

4.2 Desnutrición

En cuanto a la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de cinco años, se nota un aumento en comparación a mediciones anteriores, relacionando la Encuesta de Hogares del año 97/98 con la realizada en el 2000/01. El predominio de desnutrición global, a nivel nacional, es del 4.6%. El 20% de niños/as se encuentra en situación de riesgo de desnutrición.

Porcentaje de la población menor a 5 años según estado nutricional

	20% más pobre	20% siguiente	20% siguiente	20% siguiente	20% más rico	Total país	
	▼ ▼	▼ ▼	▼ ▼	▼ ▼	▼ ▼	%	Población
Peso para la edad							
Desnutrido	9,8	3,5	3,2	2,5	0,0	4,6	30.386
Riesgo de desnutrición	24,2	22,7	19,2	15,6	11,1	19,9	130.725
Normal	57,9	61,0	61,5	62,7	62,7	60,7	398.085
Sobrepeso	6,6	11,6	12,2	14,3	16,6	11,3	74.142
Obeso	1,6	1,2	3,9	4,8	9,7	3,4	22.412
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	655.750
Peso para la talla							
Desnutrido	1,3	0,9	1,1	0,2	0,1	0,9	5.654
Riesgo de desnutrición	8,4	5,3	6,7	7,0	2,7	6,4	42.106
Normal	71,0	77,8	68,7	66,6	61,5	70,3	461.242
Sobrepeso	15,0	9,8	17,0	17,5	26,3	15,9	104.111
Obeso	4,4	6,2	6,5	8,6	9,5	6,5	42.637
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	655.750
Talla para la edad							
Talla muy baja	23,5	16,6	8,3	5,0	7,5	13,9	90.870
Talla baja	31,0	27,5	23,9	18,1	13,6	24,6	161.531
Normal	40,8	48,5	57,8	67,8	61,3	52,8	346.553
Talla alta	3,4	5,3	8,0	7,0	14,7	6,7	43.684
Talla muy alta	1,4	2,2	2,0	2,1	3,0	2,0	13.112
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	655.750

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/2001.

La situación de inseguridad alimentaria en hogares de extrema pobreza –con consumo calórico inferior al 100% de adecuación a los requerimientos– es del 40%, en los departamentos Central y Caaguazú, y en Asunción; 36%, en San Pedro; 25%, en Alto Paraná y 24%, en Itapúa⁶.

4.3. Mortalidad infantil

La mala calidad de los servicios es una de las causas inmediatas de la persistencia de situaciones de morbimortalidad materna e infantil, y de mortalidad infantil neonatal, perfectamente prevenibles. A partir de 1991 y hasta el presente, la mortalidad neonatal pasa a constituirse en el principal componente de la mortalidad infantil, presentando una tendencia que se mantiene sin cambios en los últimos 8 años. Es más, entre 1995 y 1999, se ha incrementado en un 8%. Para 1999, la mortalidad neonatal representa el 55% de la mortalidad infantil, con 966 defunciones registradas. Éstas, se produjeron dentro

de los primeros 28 días de vida y tuvieron como primera causa, las lesiones debidas al parto. Esta situación revela la insuficiente protección de la mujer y del/a niño/a durante el embarazo y el parto, en términos de una baja cobertura de control prenatal y atención institucional del parto (56.3%), siendo por tanto vulnerado su derecho a una salud reproductiva sin riesgos.

La tasa de mortalidad infantil asciende a 19,43 por 1.000 nacidos vivos, lo que representa 1.749 muertes en niños/as menores de 1 año, es decir, 9,6% del total del país.

Posición de Paraguay según su Tasa de Mortalidad de Menores de 5 años (TMM5): 96 Comparativa TMM5 en base a datos de UNICEF

Mundial más alto	América Lat. y el Caribe más alto	Paraguay
316	125	31

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNICEF

Tasas de mortalidad, nacimientos y muertes

Tasa de mortalidad de menores de 5 años		Tasa de mortalidad infantil (<1 año)		Nacimientos anuales (miles)	Muertes anuales (>5 años) miles
1960	2000	1960	2000	2000	2000
90	31	66	26	167	5

Del total de muertes ocurridas en niños/as menores de 5 años (2.207 muertes), el 79% corres-

ponde a niños/as menores de 1 año. El sub-registro estimado en las defunciones supera el 38%.

6 Ojeda, Flaviano. Seguridad Alimentaria de los pobres en Paraguay. Revista de Análisis Economía & Sociedad N° 5. Año 2. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Setiembre 2001.

II. ESQUEMA DE PROPUESTA DE ÁREAS Y PROBLEMÁTICAS A PRIORIZAR EN EL PLAN

Taller de consulta nacional

Siguiendo los principios de planificación con enfoque de derechos, se llevó a cabo una primera consulta nacional para presentar y discutir

las políticas del plan nacional de atención a la infancia, presentar y discutir el estado de situación de los derechos del niño/a en el país y, en base a esto, delinear un primer esquema de posibles áreas de acción.

Percepción de derechos más vulnerados

PRINCIPIOS	RESTITUCIÓN URGENTE	FORTALECIMIENTO	GARANTES
UNIVERSALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> Niños/as con discapacidades y/o desafíos especiales Niños/as y adolescentes no inscriptos/as en el Registro Civil Niños/as de 0 a 6 años de edad, con bajo nivel de estimulación 	<ul style="list-style-type: none"> Niños/as y adolescentes explotados/as más allá de sus capacidades Prevención Rehabilitación 	RESPONSABLES PODER JUDICIAL MEC MJT CODENIS
INTERÉS SUPERIOR	<ul style="list-style-type: none"> Niños/as y adolescentes infractores/as de la ley Marginados por sus antecedentes 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de programas de reinserción social 	MJT SOCIEDAD CIVIL PODER JUDICIAL
PROTECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Niños/as y adolescentes indígenas, mendicantes y adictos/as Desprotección de niños/as que realizan trabajo doméstico infantil Niñas y adolescentes madres Niños/as de 2 a 12 años en situación de maltrato (abuso y explotación) 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento y creación de hogares especializados Medidas de prevención Fortalecimiento de las instancias de control establecidas en el código 	PODER JUDICIAL SOCIEDAD CIVIL MSP Y BS CODENIS CONSEJOS
SOBREVIVENCIA Y DESARROLLO	<ul style="list-style-type: none"> Niños/as con necesidades básicas insatisfechas Niños/as indígenas Niños/as desnutridos/as y con bajo nivel de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> Concienciación y sensibilización de la sociedad civil Preservación de cultura 	ONG's SOCIEDAD CIVIL MEC MSP Y BS INDI
PARTICIPACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Niños/as del área rural e indígena. 	<ul style="list-style-type: none"> Replicar experiencias con niños/as indígenas y del área rural 	SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN ONG's MEC SNNA

Priorización

En una segunda instancia, se procedió a especificar por grupos de edad las problemáticas más acuciantes que deberían ser incluidas en el plan.

GRUPOS DE NIÑOS / AS				DERECHOS MÁS VULNERADOS
EDAD	GRUPO ÉTNICO	SECTOR	GÉNERO	
0 - 4	ambos	todos	ambos	<ul style="list-style-type: none"> - discapacidad - desnutrición - seguridad alimentaria
	ambos	urbano	ambos	<ul style="list-style-type: none"> - Educación inicial - Mendicidad - Explotación
	ambos	ambos	ambos	<ul style="list-style-type: none"> - Maltrato - Abusos - Abandono (derecho a la familia)
	ambos	ambos	ambos	Identidad
	ambos	ambos (énfasis en el sector rural)	ambos	Derecho a la salud <ul style="list-style-type: none"> - Atención médica - Servicios sanitarios

GRUPOS DE NIÑOS / AS				DERECHOS MÁS VULNERADOS
EDAD	GRUPO ÉTNICO	SECTOR	GÉNERO	
5 - 13	todos (revisar situación indígena)	ambos (énfasis en el área rural)	ambos (revisar)	Derecho a la educación <ul style="list-style-type: none"> - Deserción escolar - Acceso no gratuito - Calidad deficiente - Discapacidad
	todos	ambos	ambos	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a la salud (bucodental, embarazada adolescente) - Información
	todos	urbano	ambos	Protección <ul style="list-style-type: none"> - Desvinculación familiar - Niños/as mendigos - Trabajo doméstico - Explotación sexual - Adolescentes infractores

GRUPOS DE NIÑOS/AS				DERECHOS MÁS VULNERADOS	
EDAD	GRUPO ÉTNICO	SECTOR	GÉNERO		
14 - 18	todos	ambos	ambos	Sobrevivencia y Desarrollo <ul style="list-style-type: none"> - Trabajo digno - Capacidad técnica/laboral - Educación, salud reproductiva - Acceso a servicios de salud - Discapacidad 	
		rural			
				Niñas y adolescentes	Protección <ul style="list-style-type: none"> - Prevención (consumo de alcohol y drogas) - Niños soldados - Infractores - Explotación laboral y sexual - Medios no apropiados de comunicación
					<ul style="list-style-type: none"> - Participación (también para 5 a 13 años) - Espacios de recreación, eventos, organización y participación - Acceso a la información - Promoción, capacitación, respetar, empoderamiento del derecho a la participación
				Discriminación <ul style="list-style-type: none"> - Grupos indígenas - Ex convictos - Se manifiesta en el no empleo y en la escuela 	

Hugo Oddone

Estrategias de desarrollo para la población

Estrategias de desarrollo para la población*

Hugo Oddone **

La expectativa social y gubernamental frente a la urgencia de resolver el problema crítico y creciente de la pobreza en extensos sectores de la población, trasciende ampliamente el marco de una oferta que, aun siendo necesaria y que puede ser de calidad, no colma el marco de posibilidades que encierra el binomio con-



ceptual “población y desarrollo”. Ya no basta una simple toma de conciencia sobre la indudable interacción entre dinámica demográfica y sus factores con los procesos de desarrollo económico y social. Se vuelve imprescindible avanzar en acciones de corte más pragmático, que resuelvan el concepto de “población y desarrollo”, en contribuciones efectivas al “desarrollo de la población”.

“Población y desarrollo” es un concepto general que se ha venido utilizando bajo el presupuesto de que existe un entendimiento común acerca de su significado. Sin embargo, a la hora de llevar a un plano operativo acciones concretas de la naturaleza que el concepto engloba, se ha actuado dentro de límites que, con igual acatamiento al sentido común, daba por sentado que lo que se hacía era lo que correspondía hacer.

La enunciación de este concepto binario hace parte de la historia del pensamiento demográfico. Su tratamiento se despliega ampliamente en el marco de la literatura de las Naciones Unidas, fundamentando la necesidad de reconocer las estrechas relaciones existentes entre la dinámica demográfica y los procesos de desarrollo económico y social.

Uno de los más completos tratados sobre estas relaciones es el manual “Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas”, publicado por el organismo internacional, en 1978. Por otro lado, la más reciente actualización conceptual es la que puede encontrarse en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional de El Cairo de 1994 (CIPD-94).

Proposiciones teóricas

En la primera de las fuentes citadas, se afirma que “el principal impulso que mueve el creciente interés de los economistas de los últimos tiempos por la cuestión demográfica, habrá de encontrarse en el lugar predominante que ocupan los problemas del desarrollo económico de los

* Artículo elaborado en base al documento interno de trabajo “Estrategias para nuevas acciones en Población y Desarrollo”, presentado por el autor al Fondo de Población de las Naciones Unidas.

** Asesor en Población y Desarrollo del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

países menos adelantados, en el análisis económico contemporáneo. Dos factores son los causantes de este aumento de interés. Además de los problemas de desarrollo derivados de los actuales desequilibrios entre población y recursos, existen otros creados por las tasas de crecimiento demográfico, de una elevación sin precedentes, característica de la mayoría de los países en desarrollo”.

En otras palabras, población y desarrollo expresa la relación que existe entre los procesos y cambios económicos y los poblacionales, así como entre los factores actuantes en la determinación de ambos sistemas.

El Programa de Acción de la CIPD-94, por su parte, expone en el primer objetivo trazado con respecto a las relaciones entre la población, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible, la necesidad de “integrar plenamente los factores demográficos en las estrategias y planificación del desarrollo, la adopción de decisiones y la asignación de recursos para el desarrollo, a todos los niveles y en todas las regiones”.

De lo teórico a lo pragmático

En ese marco, tradicionalmente el concepto de “población y desarrollo” se ha venido aplicando en el terreno práctico como: a) fortalecimiento de la capacidad de análisis de la dinámica demográfica; b) integración del análisis demográfico en la planificación del desarrollo; y c) definición de políticas de población como parte de las políticas de desarrollo de los países.

El fortalecimiento de la capacidad de análisis sociodemográfico se ha manejado preferentemente en el ámbito académico, tendiendo a incrementar la calidad de los recursos humanos especializados en demografía y en estudios de población y desarrollo. Concomitantemente, se ha tratado de fortalecer la producción, procesamiento, estudio y divulgación de la información demográfica (vía censos, encuestas, investigacio-

nes, estudios, publicaciones especializadas y divulgación). Y si bien las actividades cumplidas en estas áreas han dado resultados significativos, quedan todavía vacíos que deberán llenarse en el futuro.

En cuanto a las otras dos líneas de trabajo, se ha tratado de hacerlas operativas en la esfera de los organismos de gobierno responsables de la planificación del desarrollo económico y social, con resultados poco relevantes.

Nuevos desafíos, nuevas praxis

Las nuevas prioridades políticas en América Latina, y en el presente caso específico en el Paraguay, se presentan fuertemente ligadas con necesidades concretas y urgentes de reducir los altos niveles de pobreza vigentes.

Ya el Programa de Acción de la CIPD-94 proponía como línea estratégica de alta prioridad, una relación más específica entre “población, crecimiento económico sostenido y pobreza”, argumentando que “aunque los logros registrados recientemente en (...) indicadores como la esperanza de vida y el producto nacional han sido notables y alentadores, por desgracia no reflejan plenamente las realidades de la vida moderna y de centenares de millones de hombres, mujeres, adolescentes y niños/as. Pese a decenios de esfuerzos en pro del desarrollo, en realidad han aumentado las diferencias entre los países ricos y los pobres, así como las desigualdades dentro de los países” (PA-CIPD-94, 3.11).¹

Ante tal situación, el Programa plantea como objetivo “mejorar la calidad de vida de toda la población mediante políticas adecuadas de población y desarrollo y programas encaminados a lograr la erradicación de la pobreza” (ib 3.16).

Las medidas de acción, propuestas en las estrategias de población y desarrollo por el Programa de El Cairo, incluyen “dar prioridad a las inversiones en aprovechamiento de los recursos humanos, de conformidad con las políticas

3 Programa de Acción, Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA, 1994.

nacionales, con programas dirigidos concretamente a incrementar el acceso a la información, la educación, el aumento de los conocimientos, oportunidades de empleo, tanto en el sector formal como en el informal, servicios de salud en general y de salud reproductiva de gran calidad, incluidos los de planificación de la familia y de salud sexual, mediante la promoción del desarrollo económico sostenido, en el contexto del desarrollo sostenible en los países en desarrollo y en los países con economías en transición” (ib. 3.17).

Este avance en la conceptualización sobre “población y desarrollo”, vertebrado en torno a la estrategia de reducción de la pobreza, ha terminado por inducir al FNUAP a un explícito compromiso de participación en las estrategias y políticas de reducción de la pobreza, en el diseño de sus programas y subprogramas de país.

Hacia otras acciones en el campo de “población y desarrollo”

Frente a esta visión innovadora, resulta por una parte, obviamente insuficiente, mantener el concepto de “población y desarrollo” en un ámbito exclusivamente académico, o de mera formulación teórica y técnica orientada a la planificación o al diseño de políticas.

La expectativa social y gubernamental, frente a la urgencia de resolver el problema crítico y creciente de la pobreza en extensos sectores de la población, trasciende ampliamente el marco de una oferta que, aun siendo necesaria y que puede ser de calidad, no colma el marco de posibilidades que encierra el binomio conceptual “población y desarrollo”.

Ya no basta una simple toma de conciencia sobre la indudable interacción entre dinámica demográfica y sus factores, con los procesos de desarrollo económico y social, ni la mera consideración teórica de estas interacciones en la formulación de políticas y programas de desarrollo. Se vuelve imprescindible avanzar en acciones de corte más pragmático, que resuelvan el concepto de “población y desarrollo”, en contribuciones efectivas al “desarrollo de la población”.

Las estrategias de desarrollo para la población

De ahí entonces que, sin dejar baldío el terreno de la producción y análisis de información sociodemográfica y su aplicación como herramienta estratégica del diseño de políticas, así como de la consolidación de una masa crítica de especialistas, estudios e investigaciones, publicaciones y eventos académicos en estas materias, surge la posibilidad de crear un nuevo escenario de actuación, donde el concepto de “**población y estrategias de desarrollo**” se pueda pragmatizar en la forma de “**estrategias de desarrollo para la población**”.

Este enfoque puede ser llevado a la práctica en ámbitos concretos y bien localizados, donde determinados actores comunitarios, viviendo en situación de pobreza, deseen movilizarse en torno a objetivos de **desarrollo integral**, buscando consolidarse como capital humano y social, a través de la creación y fortalecimiento de redes de interacción y participación activa, para el logro de sus propios objetivos de desarrollo.

Las áreas territoriales podrían ser seleccionadas en función a criterios técnicos y teóricos basados en información sociodemográfica geográficamente referenciada, por medio de mapas de pobreza y de Necesidades Básicas Insatisfechas, que son de elaboración y actualización habitual en la oficina de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - DGEEC.

Desde esta perspectiva, esas actividades y proyectos harían además una contribución efectiva al mejoramiento del manejo del conocimiento y del análisis de la información sociodemográfica, por parte de las autoridades nacionales, locales y regionales responsables de la elaboración y ejecución de políticas, para llevar adelante programas destinados a promover el desarrollo y reducir la pobreza, con criterios de localización socio espacial claramente definidos.

Los proyectos de desarrollo integral combinarían un esfuerzo educativo que promueva la capacidad productiva de sus actores, su salud integral, la equidad de género, el fortalecimiento de la mujer y una clara toma de conocimiento que

les permita identificar y valorar su pertenencia a una entidad demográfica, dinámica y compleja, en la cual intervienen factores que interactúan con su calidad de vida.

Hacia nuevas formas de pedagogía demográfica

Este enfoque exigirá, inclusive, desarrollar formas innovadoras de pedagogía demográfica que fortalezcan procesos de enseñanza-aprendizaje no formales ni académicos, capaces de coadyuvar a pobladores de pequeñas comunidades a la captación de fenómenos, como la dinámica y los cambios demográficos, los factores del cam-

bio (natalidad, mortalidad, migraciones), la estructura por edades, la distribución geográfica, la relación población-medio ambiente y la manera como todos estos aspectos se relacionan con el desarrollo económico y social, y con su vida en la comunidad y en el territorio nacional.¹

Un intento importante por avanzar en esta línea, se ha realizado con el Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC), en el marco de un proyecto de desarrollo agro ecológico que viene ejecutando en áreas de pobreza de los departamentos de Itapúa y Caazapá, donde se ha ensayado el uso de una cartilla aplicada a cursos de sensibilización y capacitación sobre la realidad poblacional, en el mundo campesino en que actúan los agentes del desarrollo.²

Desarrollo de la Población: un campo de integración amplia de los elementos de población y desarrollo

Al llevar al terreno de la praxis este enfoque, que por otro lado reconoce esfuerzos realizados en el pasado aunque de manera discontinua y poco estructural, de hecho se estarían aplicando diferentes líneas de concepción y de trabajo, que permitirían consolidar contenidos teóricos tradicionales de “población y desarrollo”.

En efecto, en esta línea de trabajo se conjugan:

- a) El reconocimiento y la convalidación del uso de las fuentes de información sociodemográfica, con las cuales se pueden construir escenarios presentes y futuros de demanda social y de aplicación efectiva de medidas de desarrollo.
- b) La movilización de actores directamente interesados en el desarrollo de la comunidad y la reducción de la pobreza (mujeres y varones, adultos, adolescentes y jóvenes), en su organización y capacitación general y productiva (incluyendo aspectos de empleo, in-

greso, salud reproductiva, género, medio ambiente y empoderamiento de la mujer), fortaleciendo el capital humano, el ejercicio de la ciudadanía y la reducción de la exclusión social.

- c) La participación de autoridades locales contribuyendo al fortalecimiento de la gestión descentralizada, regional y municipal.
- d) La organización, la asociatividad, la creación de redes participativas para consolidar el capital social.

Los demógrafos prácticos y los organismos de cooperación del área de población, cuentan con experiencias de proyectos ya realizados o actualmente en curso, en los cuales se han desarrollado, y se siguen desarrollando, importantes instrumentos operativos de aplicación del concepto de población y desarrollo, que le otorgan validez y utilidad concretas como contribución a las estrategias generales de desarrollo del país.

1 Sobre la aplicación de la demografía al campo de los negocios y las empresas («business demographics») R. Hakkert y G. Martine hacen referencia en un reciente documento (Population, poverty and inequality: a Latin American Perspective, publicado en Population and poverty, Achieving equity, equality and sustainability, UNFPA PDS N° 8/2003). Quizás el presente caso amerita hablar de una “popularize demography”, o demografía popularizada, a ser aplicada a la divulgación popular de los conceptos científicos de la demografía.

2 Hugo Oddone: “El Medio Humano y la Población”, cartilla educativa y charla para promotores agro ecológicos del área rural, CECTEC, 28 abril de 2003.



Zulma C. Sosa Portillo

Diagnóstico sociodemográfico del Paraguay

Diagnóstico sociodemográfico del Paraguay

Zulma C. Sosa Portillo *

El país adolece de un serio problema de distribución espacial de su población y de sus centros poblados. Podría decirse que el Paraguay, más que poco o muy poblado, está “mal poblado”. Por un lado, en las áreas de concentración, existe una fuerte presión sobre la demanda



de trabajo y una creciente necesidad de viviendas y servicios básicos (agua, electricidad, saneamiento ambiental, obras públicas, educación, salud). Mientras que en las áreas de dispersión, se mantienen una serie de pequeños centros sin mayor significación poblacional, caracterizados por la escasa dotación de infraestructura, y un pobre dinamismo económico.

Introducción

Paraguay inicia el nuevo siglo con importantes y sustanciales cambios demográficos. Una población con un creciente número de jóvenes, que están ingresando en su etapa de procreación y trabajo. Un sostenido aumento de la proporción de personas en edades activas, con un gran potencial de contribución efectiva en la generación de la riqueza, y un estrato de adultos mayores que irá aumentando a una velocidad sin precedentes.

Puede afirmarse que la población seguirá siendo el recurso fundamental para el desarrollo sustentable del Paraguay. Pero también se puede advertir que, la forma como los factores de la dinámica demográfica intervengan sobre los recursos naturales, el ambiente y el equilibrio ecológico, será condición esencial de la dirección que tome el desarrollo humano en el país.

De igual manera, si la sociedad organizada, su dirigencia política y los órganos administradores del Estado, no asumen que las acciones de una población sobre su medio no pueden quedar libradas a fuerzas irracionales y que, por el contrario, deben ser fruto de las condiciones más adecuadas posibles en educación, salud, empleo y remuneración, en un marco de justicia social, equidad de género, garantías jurídicas, participación social, poder de decisión y respeto a las libertades esenciales, el futuro del desarrollo sustentable puede quedar seriamente comprometido en el país.

Los análisis que aquí se presentan, tienen el propósito de constituirse en un material que facilite el debate sobre la población y su dinámica, como el motor que impulsa el desarrollo y que el de-

* Presidenta de la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO).

sarrollo sea un proceso continuo, que garantice obtener calidad de vida para todos los habitan-

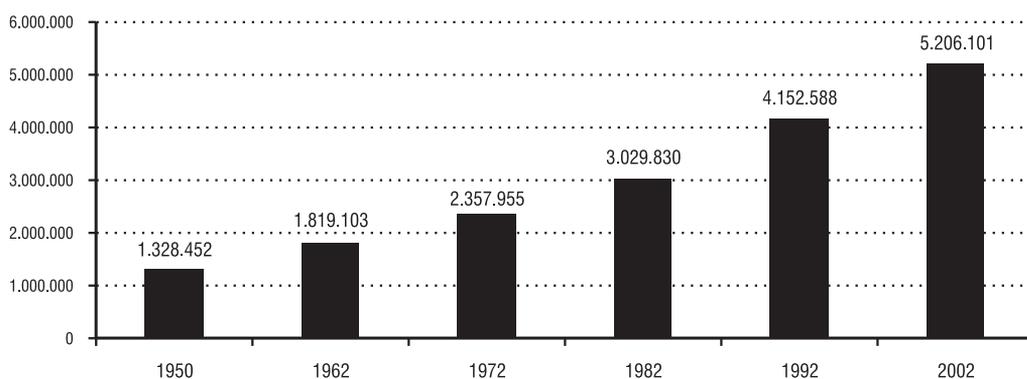
tes del país, especialmente las poblaciones más vulnerables.

Evolución de la población paraguaya. Período 1950-2002

A mediados del presente siglo, Paraguay conta- ba con 1 millón 300 mil habitantes aproximada- mente, experimentando un aumento sustancial

de su volumen hasta llegar a unos 5 millones 200 mil, en el año 2002, de acuerdo a los resul- tados preliminares del último censo.

Gráfico 1
Evolución de la población paraguaya • Período 1950 - 2002

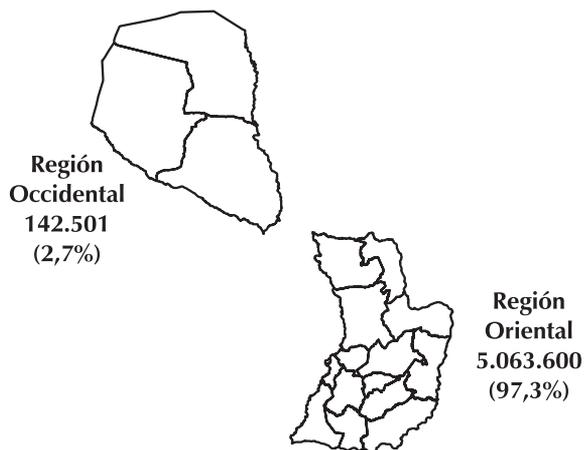


Fuente: DGEEC. Censos Nacionales de Población y Viviendas 1950-2002.

El aumento de más de 3 millones de personas, en el lapso de cuarenta y dos años, es fruto de las altas tasas de crecimiento que experimentó el Pa- raguay en las últimas décadas. En el último período intercensal, el ritmo de crecimiento osciló alrededor del 2,3% anual acumulativo, lo que implica que durante los diez años transcurridos, entre 1992 y 2002, anualmente se su- maron, en promedio, dos personas por cada 100.

De acuerdo a los resultados prelimi- nares del Censo 2002, el 97,3% de la población está asentada en la re- gión Oriental, mientras que la región Occidental o Chaco, a pesar de re- presentar más del 60% del territorio nacional, sólo alberga al 2,7% de la población.

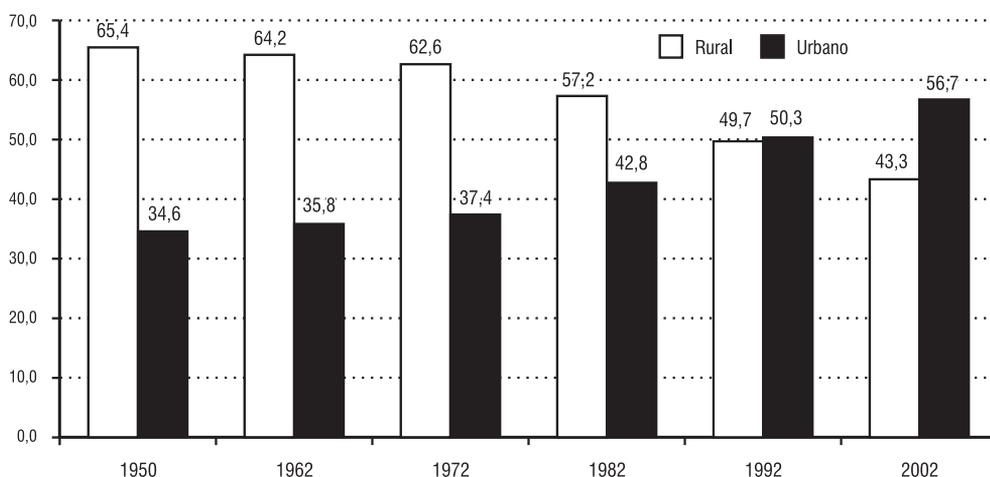
Gráfico 2
Distribución de la población por regiones



El Paraguay ha registrado, en las últimas cinco décadas, un aumento sostenido de la proporción de su población urbana, que pasó de 35%, en 1950, a 57%, en el 2002. Este proceso es resultado de la fuerte migración rural-urbana

provocada, entre otros factores, por la crisis de la economía campesina y la búsqueda de opciones, en la expansiva economía de servicios de las áreas urbanas.

Gráfico 3
Educación de la población por área



Fuente: DGEEC. Censos Nacionales de Población y Viviendas 1950-2002.

En cuanto a la distribución de la población según departamentos, los resultados preliminares del censo revelan que los departamentos Central y Alto Paraná concentran la mayor parte de la población del país (37%). En Asunción, capital de país, reside el 10% de la población total, siguiéndole en orden de importancia los departamentos de Itapúa y Caaguazú, que en conjunto albergan aproximadamente al 18% de la población nacional.

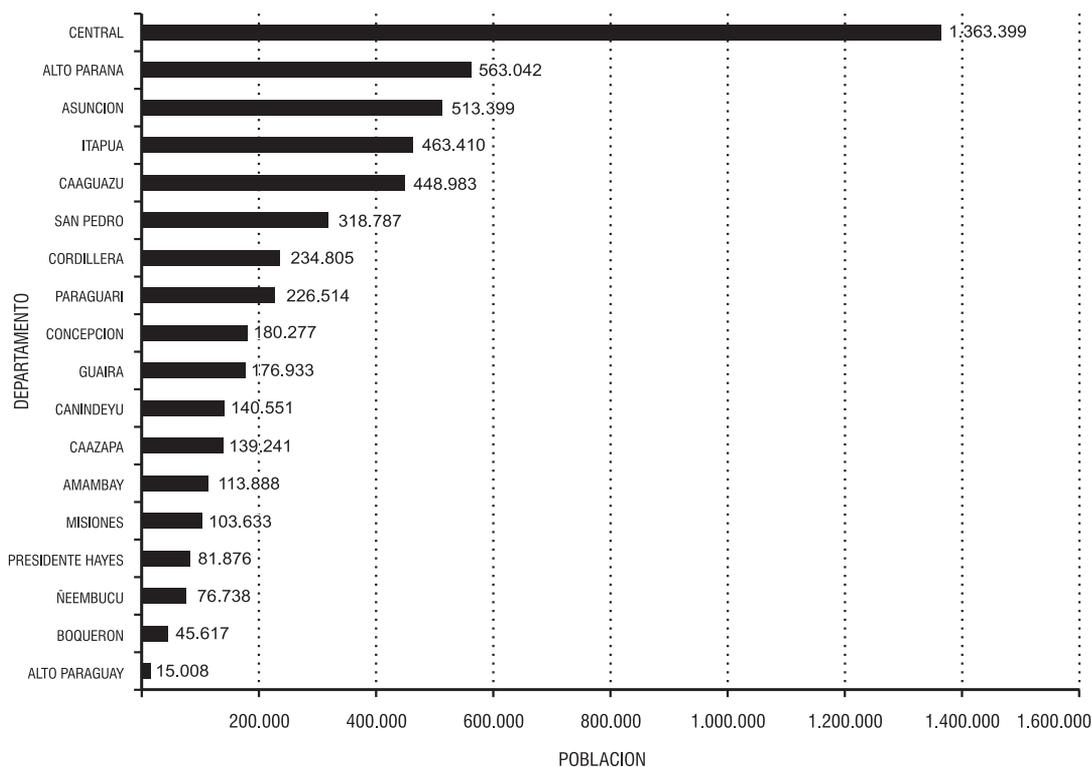
La capital del país –Asunción–, junto con los departamentos Central y Alto Paraná, siguen concentrando, mayoritariamente, la población urbana del país. Fundamentalmente, en dos áreas geográficas: el área metropolitana de Asunción (Asunción y los núcleos urbanos del departamento Central) y el área metropolitana de Ciudad del Este (Ciudad del Este, Presidente Franco y Hernandarias).

Estos resultados, evidencian que el Paraguay adolece de un serio problema de distribución

espacial de su población y de sus centros poblados. Podría decirse que el país, más que poco o muy poblado, está “mal poblado”. Por un lado, en las áreas de concentración, existe una fuerte presión sobre la demanda de trabajo y una creciente necesidad de viviendas y servicios básicos (agua, electricidad, saneamiento ambiental, obras públicas, educación, salud). Mientras que en las áreas de dispersión, se mantienen una serie de pequeños centros sin mayor significación poblacional, caracterizados por la escasa dotación de infraestructura y un pobre dinamismo económico.

Esta tendencia podría revertirse, a través de la implementación de políticas públicas destinadas al fortalecimiento de las ciudades intermedias, por medio de políticas de inversión descentralizadas y de creación de polos regionales de desarrollo, lo que ayudaría a la descongestión de los tradicionales centros de atracción de los flujos migratorios procedentes del área rural.

Gráfico 4
Distribución de la población por departamentos



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2002.

Población por sexo y edad

Otro de los cambios observados en el proceso de transición demográfica en el Paraguay, se refleja en la evolución de la distribución por sexo, que ha ido pasando de una situación con predominio femenino, como consecuencia de las dos guerras que asolaron al país, a otra de equilibrio entre los sexos.

Los cambios demográficos que se preanuncian en el Paraguay, a la luz de las estimaciones y proyecciones de población, permiten presentar, cuando menos, tres escenarios de la estructura por edad bien diferenciados: el de los niños y púberes que están (o deberían estar) plenamente integrados a los procesos de socialización y educación (menores de 15 años); el de las personas que empiezan a participar o ya están participando de un modo activo en la producción

(población de 15 a 64 años) y, por último, el de las personas que ya han cumplido su ciclo laboral y entran en edad de retiro, pensión o jubilación (65 años y más).

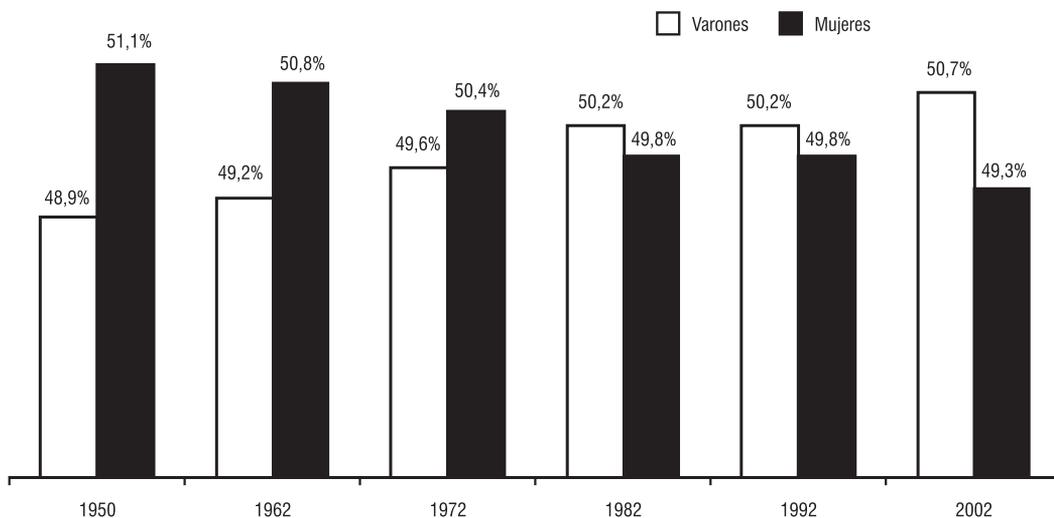
En primer lugar, se aprecia que promediando el lapso que transcurre entre el 2000 y el 2050, el aumento del número de niños y púberes tiende a estabilizarse para comenzar a declinar en ese último decenio. A pesar de ello, representan todavía un número de entre 2 y 3 millones de personas menores que poblarán el país y requerirán altos niveles de cobertura de salud en los primeros años de su vida, y servicios de educación que se inician hacia los seis años de edad, pero cuya demanda crece a medida que avanza hacia las edades mayores.

En segundo lugar, el país llegará a la mitad del siglo entrante con casi 1 millón y medio de per-

sonas en edad adulta/mayor, que estarán en situación de retiro laboral. Las necesidades de servicios de salud y seguridad social de este estrato de población son bastante obvias, pero también se debe considerar que un porcentaje de la misma deseará (o tendrá necesidad de) mantenerse

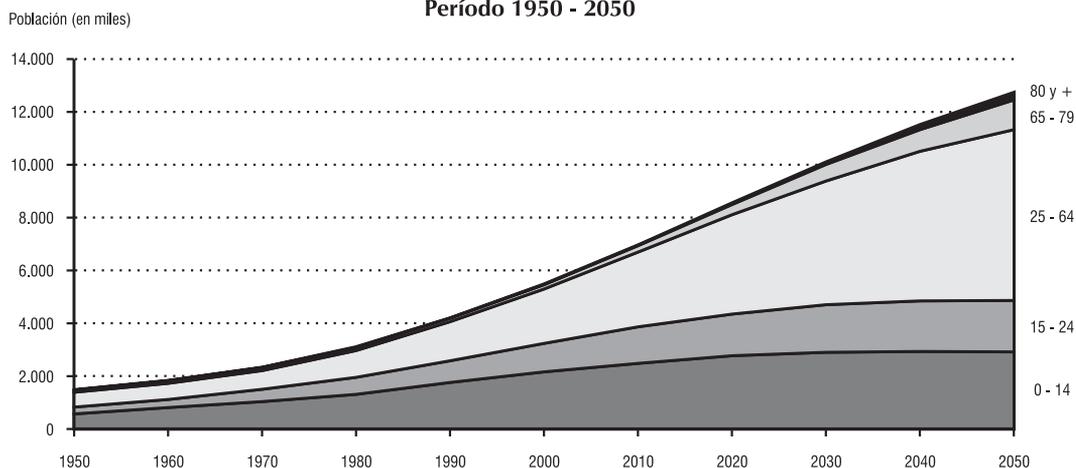
en actividad, y que el sistema económico tendrá que prever la satisfacción de la diversa gama de demandas que ejercerán estas 11 personas en edad madura, de cada 100 habitantes que tendrá el país.

Gráfico 5
Evolución de la población por sexo



Fuente: DGEEC. Censos nacionales de Población y Viviendas 1950-2002.

Gráfico 6
Paraguay: Tendencia en la estructura de edades
Período 1950 - 2050



Fuente: Estimación y proyección de la población. Período 1950-2050.

En tercer lugar, y como destacado efecto del dinámico proceso demográfico que ya se comienza a vivir, se abrirá el siglo con un contingente de más de 3 millones de personas en edades activas, pero con un agregado decenal de más

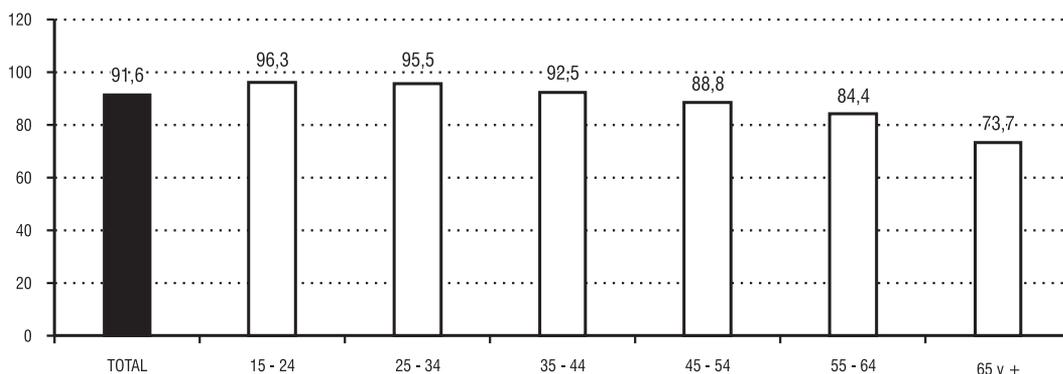
de un millón de personas lo que hará que, al cabo de ese período de 50 años, su tamaño se haya incrementado en casi 170% para llegar a cerca de 8,5 millones.

Educación

Uno de los principales logros del sistema educativo paraguayo ha sido la reducción del analfabetismo. Como puede observarse en el siguiente gráfico, la población joven, de 15 a 24

años, está alfabetizada en un 96%. En promedio, 9 de cada 10 paraguayos de 15 años están alfabetizados.

Gráfico 7
Tasa de alfabetismo, según grupos de edades. Año 2000/2001

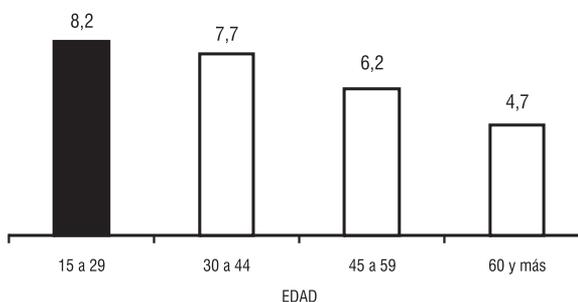


Fuente: Encuesta Integrada de Hogares 2000/1.

Otra medida resumen del nivel educativo de la población, es el promedio de años de estudio alcanzado. Los resultados de la Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001 permiten observar el significativo incremento del número de años de estudio de la población paraguaya, según grupos de edades. En efecto, la generación de personas adultas mayores presenta un promedio cercano a 5 años de estudio, correspondiente a cuarto grado terminado en el anterior sistema educativo, mientras que la población joven, de 15 a 29 años, en promedio cuenta con el segun-

do curso de la secundaria terminado (correspondiente al séptimo grado en el sistema educativo actual).

Gráfico 8
Promedio de años de estudio de la población de 15 años y más, según grupos de edades. Año 2000/2001

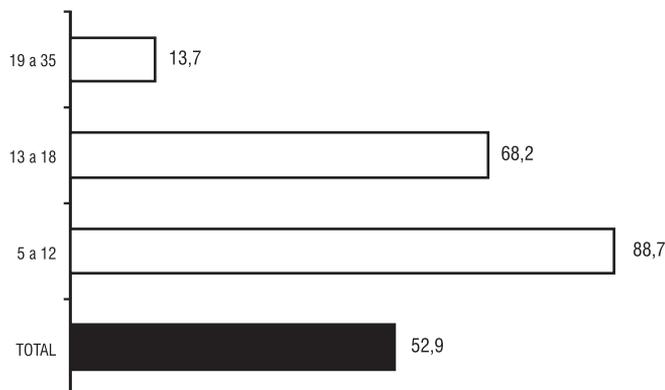


Fuente: Encuesta Integrada de Hogares 2000/1.

Si bien, ha habido importantes logros en materia de cobertura de la educación primaria, el desafío actual del sistema educativo es el aumento de la cobertura de la educación media y superior. De acuerdo a los resultados de la Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001, el 68% de los jóvenes de 13 a 18 años asiste a una

institución de enseñanza, lo que implica que el 32% restante está fuera del sistema educativo. El porcentaje de asistencia escolar se reduce drásticamente en el grupo de personas de 19 a 35 años, llegando apenas al 13%.

Gráfico 9
Tasa de escolarización de la población de 5 a 19 años, según grupos de edades. Año 2000/2001



Fuente: Encuesta Integrada de Hogares 2000/1.

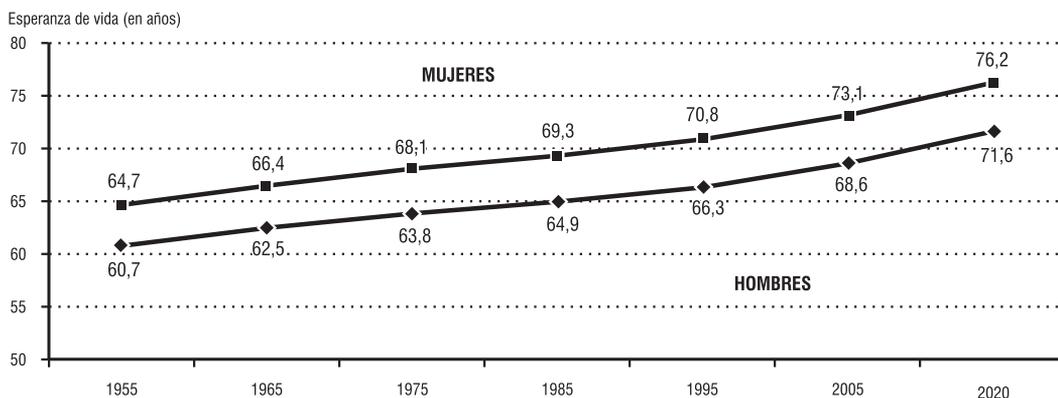
La capacitación de los recursos humanos tiene un impacto directo en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, principalmente en el ámbito laboral, en tanto facilita el aumento de la productividad y la competitividad. En este sentido, el gran desafío de la política educativa debería centrarse en mejorar la calidad de la educación escolar básica y ampliar la cobertura de la educación media y superior.

Salud

Otro de los logros importantes de la sociedad paraguaya ha sido el aumento de la esperanza de vida al nacer, que constituye un indicador de los años de vida promedio de la población. Este

incremento, se debe principalmente a la reducción de la mortalidad a edades tempranas y, en particular, durante el primer año.

Gráfico 10
Evolución de la esperanza de vida

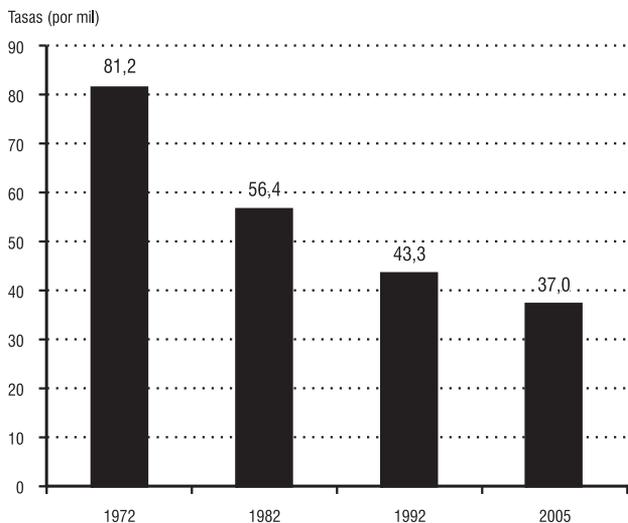


Fuente: Estimación y proyección de la población. Período 1950-2050.

Conforme a las proyecciones de población disponibles, la esperanza de vida al nacer de los paraguayos, en el período 2000-2005, oscila alrededor de 69 años. Esto significa que un niño nacido en este período, puede esperar vivir un promedio de 69 años.

Gráfico 11

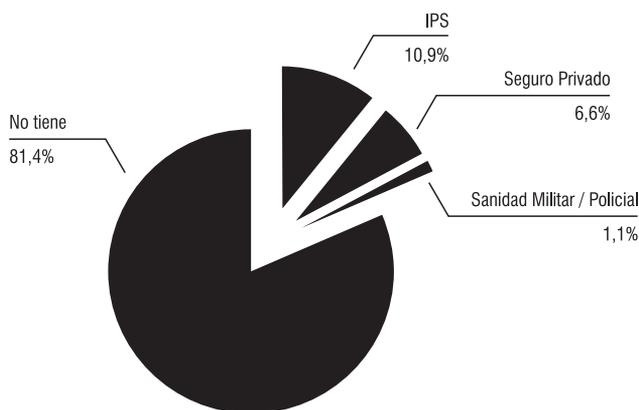
Evolución de la tasa de mortalidad infantil. Período 1972-2005



Fuente: Estimación y proyección de la población. Período 1950-2050.

Gráfico 12

**Población según tenencia de seguro médico (%)
Año 2000/2001**



Fuente: Encuesta Integrada de Hogares 2000/1.

La tasa de mortalidad infantil constituye igualmente un importante indicador de las condiciones de vida de la población, ya que refleja una atención adecuada durante el embarazo, el parto y puerperio, así como las condiciones sanitarias en las que se desarrolla el recién nacido. Los datos disponibles en la Dirección de Estadística, Encuestas y Censos, permiten observar una clara tendencia hacia la reducción de la mortalidad infantil en el Paraguay, en las últimas tres décadas. En efecto, en 1972, de cada 1000 nacidos vivos, 82 fallecían antes de cumplir un año de edad. Esta cifra se reduce a la mitad, 20 años después. De acuerdo a las proyecciones de población, este indicador rondaría la cifra de 37 muertes de cada 1000, en el período 2000-2005.

La ampliación de la cobertura de los servicios de salud representa una deuda pendiente. Según datos de la Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001, solamente el 19% de la población paraguaya accede a una cobertura asistencial de salud, siendo la principal fuente de atención el Instituto de Previsión Social.

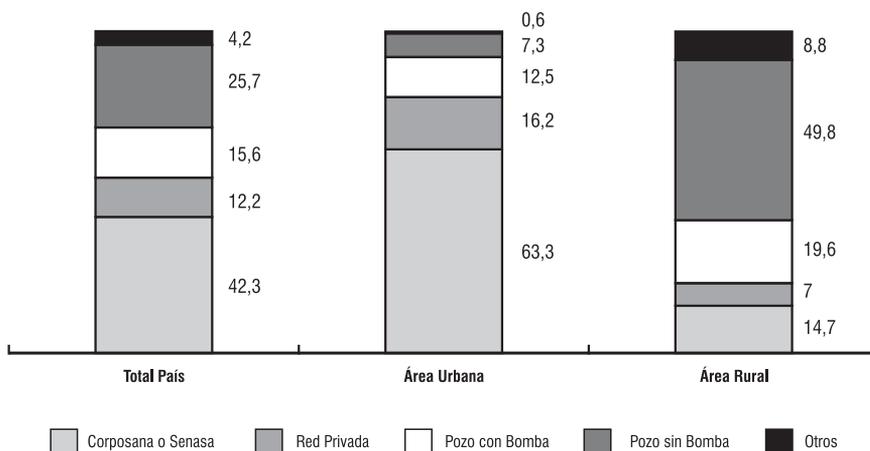
Acceso a servicios básicos

Un poco más de la mitad de la población paraguaya tiene acceso a agua potable derivada de una red pública o privada, con significativas diferencias según áreas de residencia. En el área urbana, esta cobertura alcanza al 80% de los

hogares, mientras que en el sector rural la proporción se reduce al 22%. La principal fuente de agua en esta última área constituye el pozo sin bomba.

Gráfico 13

Hogares según fuente de abastecimiento de agua, por área de residencia (%). Año 2000/2001



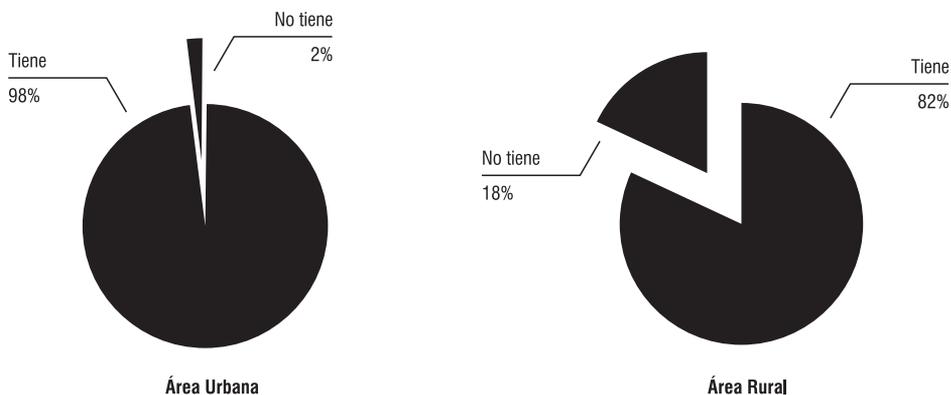
Fuente: Encuesta Integrada de Hogares 2000/1.

En cuanto a la disponibilidad de energía eléctrica, prácticamente la totalidad de los hogares paraguayos cuenta con este servicio, en las

áreas urbanas. La cobertura en el sector rural es de 82%.

Gráfico 14

Hogares según disponibilidad de energía eléctrica (%). Año 2000/2001



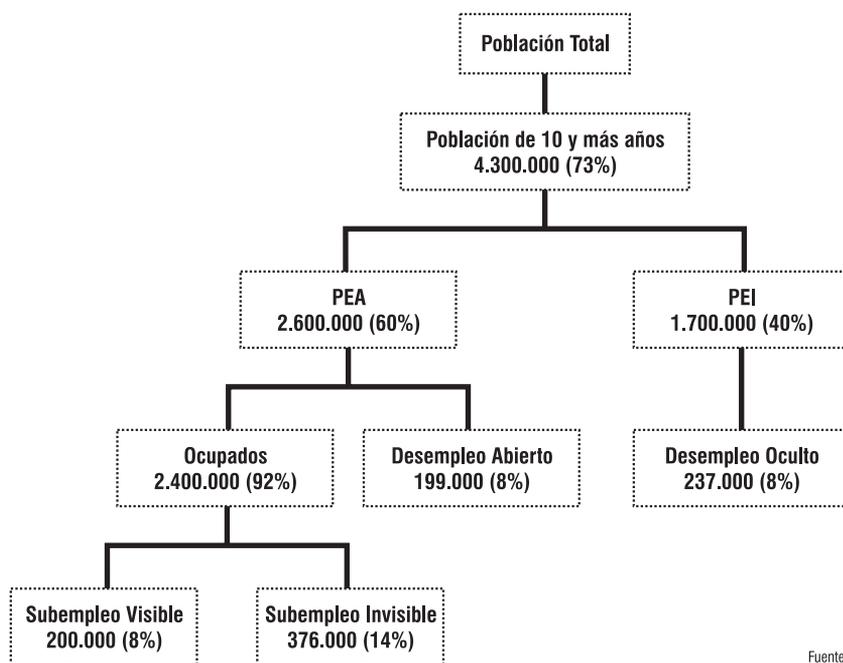
Fuente: Encuesta Integrada de Hogares 2000/1.

Empleo

La Población Económicamente Activa (PEA), conformada por aquellos que trabajan o buscan activamente trabajo, según la Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001, representa un volumen

cercano a 2 millones 600 mil integrantes de la fuerza laboral. De este total, el 92% se encuentra ocupado, mientras que el 8% restante está desempleado.

Gráfico 15
Población según condición de actividad



Fuente: Encuesta Integrada de Hogares 2000/1.

El desempleo abierto no revela en su real dimensión la problemática del empleo en el Paraguay, entre otras causas, debido a que la falta de un seguro de desempleo, disponible en otros países con economías más desarrolladas, obliga a la mayoría de los desempleados paraguayos a realizar alguna actividad como estrategia de sobrevivencia. Estos mecanismos de subsistencia, se analizan mejor a través de los indicadores de subempleo y desempleo oculto.

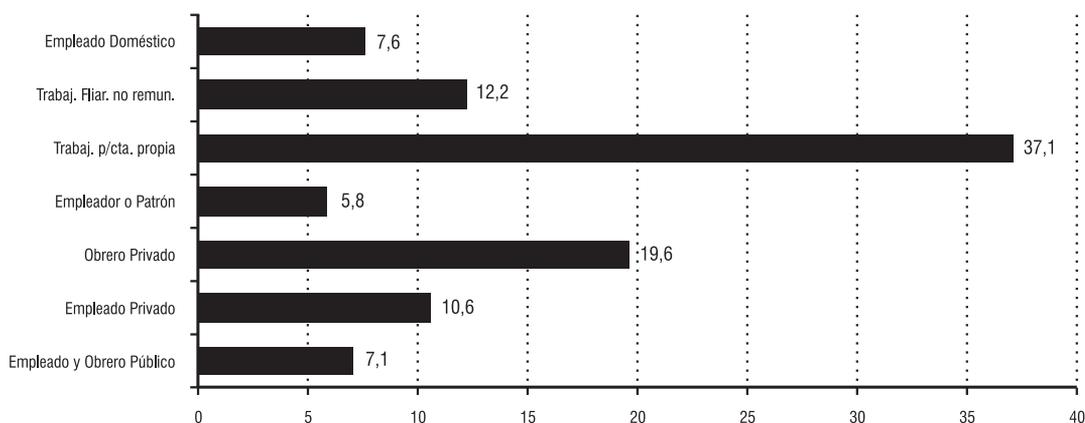
Del total de ocupados, no todos llegan a estarlo plenamente. Una parte significativa se encuen-

tra en situación de subocupación, ya sea visible o invisible. En efecto, una proporción es subutilizada por trabajar menos horas (subempleo visible), factor que impacta sobre el 8% de la fuerza de trabajo. Otro segmento importante de ocupados se ve afectado por el subempleo invisible, comprendido por aquellos que perciben un salario por debajo del mínimo legal vigente, situación que afecta a 14% de la fuerza laboral ocupada. De esta forma, se aprecia un uso insuficiente de la mano de obra ocupada en torno al 22% (subempleo total).

La consideración del desempleo oculto¹, que mide la no utilización de los recursos productivos disponibles, cobra singular importancia en épocas de contracción económica, donde aumenta considerablemente la proporción de desempleados desalentados. Esta variable incide sobre el 8% del potencial de trabajo disponible en el Paraguay.

En cuanto a la posición que ocupan los trabajadores dentro del mercado laboral paraguayo, los datos revelan que la gran mayoría trabaja por cuenta propia (37%), mientras que una proporción similar se encuentra en condición de dependencia. Sólo un 5.8% se desempeña como patrón o empleador.

Gráfico 16
Población ocupada, según categoría ocupacional (%). Año 2000/2001



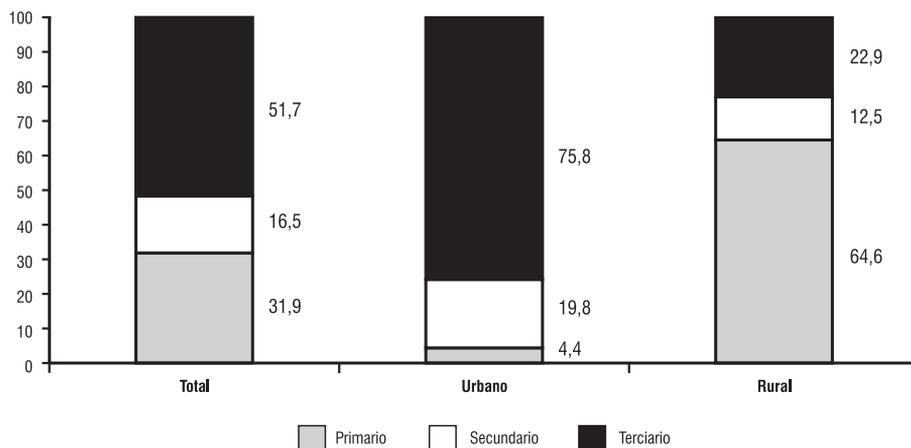
Fuente: Encuesta Integrada de Hogares 2000/1.

1 Población que se declara como inactiva, pero que trabajaría en caso de que se den ciertas condiciones, ya que ha perdido la esperanza de encontrar un trabajo, porque se ha cansado de buscar, no cree poder encontrarlo o no sabe dónde consultar.

La economía del Paraguay absorbe al 51,7% de la Población Económicamente Activa (PEA), en el sector terciario o de servicios básicos (agua, luz, teléfono) y generales (comercio, finanzas, seguros, etc.); en el sector agropecuario y forestal (sector primario), al 31,9%; en el secundario (industria, minería y construcciones), al 16,5%.

Se aprecian diferencias significativas, según el área de residencia. En la zona urbana, prácticamente el 76% de la población se dedica a actividades terciarias, mientras que en el área rural como es de esperarse, predomina la actividad agropecuaria (65%).

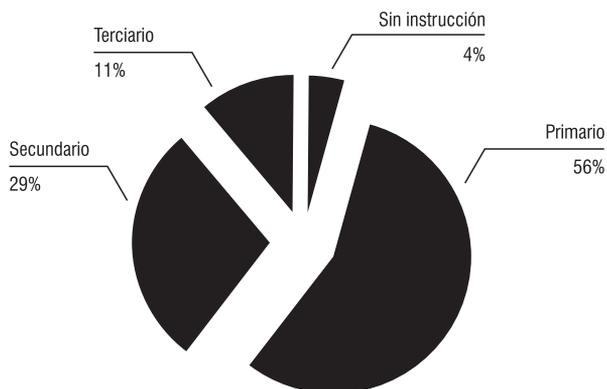
Gráfico 17
Población Económicamente Activa, según sectores económicos (%). Año 2000/2001



Fuente: Encuesta Integrada de Hogares 2000/1.

La mano obra paraguaya tiene baja calificación formal como se desprende de la distribución relativa por nivel de instrucción alcanzado. El 56% se encuentra con nivel primario de instrucción. Sólo 3 de cada 10 alcanza a cursar el nivel secundario y un 11% cruza el umbral de la formación terciaria.

Gráfico 18
Población Económicamente Activa, según nivel educativo (%). Año 2000/2001

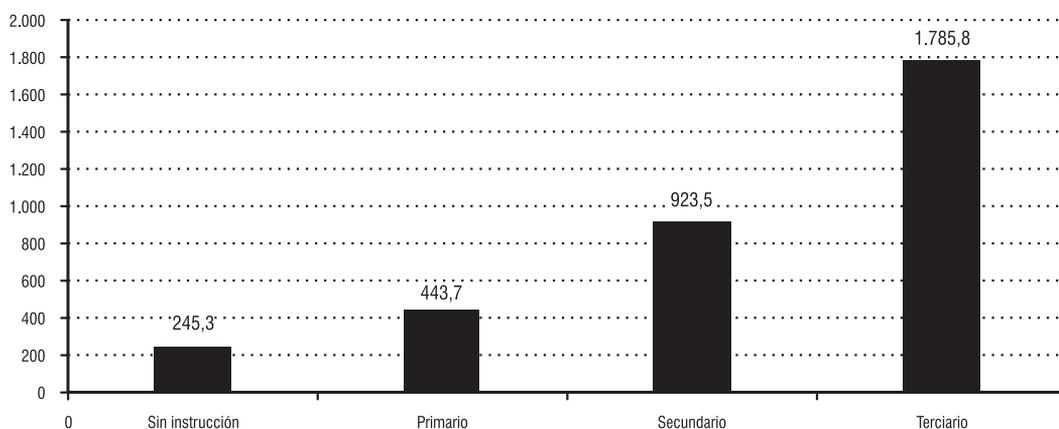


Fuente: Encuesta Integrada de Hogares 2000/1.

La fuerte asociación existente entre porcentaje de ingreso y nivel educativo, puede observarse en el siguiente gráfico. En efecto, las personas perciben salarios más elevados, conforme cuen-

tan con una mayor formación educativa. Una persona con educación terciaria gana, en promedio, 7 veces más que una sin instrucción.

Gráfico 19
Promedio de ingreso (en miles de Gs.) según nivel educativo. Año 2000/2001



Fuente: Encuesta Integrada de Hogares 2000/1.

Pobreza

Considerando el método de la línea de pobreza, se estima que entre 1997/98 y 2000/2001 la pobreza total², a nivel nacional, aumentó de 32,1% a 33,9%, mientras la pobreza extrema³ creció de 14,8% a 18,3%.

De acuerdo a las cifras mencionadas, actualmente existen alrededor de 1 millón 900 mil paraguayos que viven en condiciones de pobreza, debido a que sus ingresos son inferiores al costo de una Canasta Básica de Consumo. Mientras que, unas 900 mil personas cuentan con ingresos inferiores al costo de una Canasta Básica de Alimentos.

El mayor número de pobres del país se encuentra en el área rural, ya que afecta aproximadamente al 41% de la población.

Evolución de la incidencia de la pobreza por área de residencia. Años 1997/8 - 2000/2001

Status de pobreza	TOTAL	PORCENTAJE
Total país		
Pobres Extremos	17,3	15,6
Pobres no Extremos	14,8	18,3
Total de pobres	32,1	33,9
Urbana		
Pobres Extremos	7,3	7,1
Pobres no Extremos	15,9	20,5
Total de pobres	23,1	27,6
Rural		
Pobres Extremos	28,9	25,6
Pobres no Extremos	13,7	15,7
Total de pobres	42,5	41,2

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/2001.

2 Cuando el ingreso familiar es inferior al costo de una Canasta Básica de Consumo (conjunto de bienes y servicios que satisfacen los requerimientos mínimos para la sobrevivencia humana, incluye gastos en alimentos, más servicios relacionados con vivienda, vestido, educación, salud, etc.).

3 Cuando el ingreso familiar es inferior al costo de una Canasta Básica de Alimentos.

Juan María Carrón

Gran Pantanal en el Paraguay

Gran Pantanal en el Paraguay*

Juan María Carrón **

Generalmente, se considera que el Gran Pantanal está situado exclusivamente en el Brasil, en el estado de Matto Grosso. Esta es la porción del Pantanal que ha sido más estudiada, al punto de olvidar que esta ecorregión salta las fronteras y abar-



ca también porciones de los territorios de Bolivia y Paraguay. En este artículo, nos referiremos a la porción que se ubica dentro de la superficie del país. Aunque menos estudiada, juega un importante rol en el equilibrio ecológico e hidrológico de la alta cuenca del río Paraguay.

Sumario

El Gran Pantanal mato-grosense se prolonga en nuestro territorio, a través de una amplia franja situada en la margen derecha del río Paraguay. Este humedal paraguayo alcanza una superficie, en los años de mayor creciento, de unas 600.000 hectáreas. Posee una rica biodiversidad y se conecta con otras áreas de gran interés ecológico, tales como el Chaco Húmedo.

A pesar de estar poco poblado, este ecosistema está en peligro de rápida degradación, como resultado de la deforestación masiva para crear pastizales destinados a la cría de ganado vacuno y el desecamiento de varios esteros y lagunas.

Las disposiciones legales de protección del medio ambiente, hasta ahora, han sido muy deficientemente aplicadas. Asimismo, las áreas de reserva ecológica son escasas y poco protegidas.

Es necesario un esfuerzo conjunto, contando con la colaboración internacional, para salvar esta área de un irreversible desastre ecológico.

I. INTRODUCCIÓN

Generalmente, se considera que el Gran Pantanal está situado exclusivamente en el Brasil, en el estado de Matto Grosso. Esta es la porción del Pantanal que ha sido más estudiada, al punto de olvidar que esta ecorregión salta las fronteras nacionales y abarca también porciones de los territorios de Bolivia y Paraguay. En este artículo, nos referiremos a la porción que se ubica

* Este material fue elaborado con la colaboración de la doctora Fátima Mereles, del sociólogo Mario Bernalt y del ingeniero Eugenio Díaz.

** Ex Senador de la República. Ex Presidente de la Comisión de Población y Ecología del Senado.

dentro de la superficie del país. Aunque menos estudiada, juega un importante rol en el equilibrio ecológico e hidrológico de la alta cuenca del río Paraguay.

II. DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA DEL GRAN PANTANAL PARAGUAYO

En la extensa literatura existente, y en los documentos presentados en la **Primera Conferencia Mundial sobre Preservación y Desarrollo Sustentable del Gran Pantanal**, se lo describe como una inmensa planicie pantanosa, un pantano aluvial que se inunda anualmente entre enero y junio. El canal natural por el que se escurren las aguas de este inmenso pantano es el río Paraguay, por lo que, tanto la naciente como la alta cuenca del río, aparecen indisolublemente ligadas a la ecorregión del Gran Pantanal.

La parte más ancha de esta planicie, con una extensión de aproximadamente 300 kilómetros, se encuentra a la altura de la ciudad de Corumba. Entre Corumba, al oeste, y la ciudad de Río Verde, al este. Siguiendo río abajo, el Pantanal se va estrechando, cuando en Puerto Esperanza el curso hace un brusco viraje a la dirección suroeste. Posteriormente, el pantano se prolonga a ambas orillas del río Paraguay, en un ancho variable, hasta casi llegar a la confluencia con el Apa.

Cuando el río Paraguay, un poco más al norte de Bahía Negra, retorna a su orientación predominante norte-sur, constituye la frontera entre Paraguay y Brasil. En su margen derecha, por consiguiente ya en

territorio paraguayo, el Gran Pantanal continúa, con las mismas características ecológicas, en un terreno de aproximadamente 250 kilómetros de longitud, y un ancho que varía entre los 40 y los 10 kilómetros.

La superficie total es de aproximadamente 400.000 hectáreas, llegando frecuentemente a 600.000, en los años de más lluvia. Esta es la porción paraguaya del Gran Pantanal.

Esta zona, coincide con la de más alta temperatura media del Gran Chaco (25,0 grados) y recibe un promedio anual de lluvias de 1000 a 1200 milímetros. Está situada en el departamento de Alto Paraguay, dentro del Chaco Paraguayo.



Es interesante mencionar, en este sentido, que se observan cambios bastante evidentes en el comportamiento del agua del río Paraguay, más arriba y debajo de la zona denominada de los “cerritos”, que comprende, entre otros, los cerros de la localidad de Fuerte Olimpo, sobre la margen derecha, y el denominado Pan de Azúcar, sobre la margen izquierda. En efecto, aguas arriba, la velocidad es mucho más lenta y durante la época de creciente, éstas comienzan a bajar recién a partir de octubre-noviembre; en una zona en donde no abundan las playas ni tampoco afloran los bancos de arena.

Sin embargo, aguas abajo, el paisaje cambia drásticamente. La velocidad del agua aumenta considerablemente, afloran las playas y los bancos arenosos y en las márgenes, las formaciones de ribera se hacen más evidentes, así como la aparición de las lagunas ligadas al río.

III. FLORA Y FAUNA DEL PANTANAL PARAGUAYO

El Paraguay tiene una alta proporción de su territorio (alrededor del 15%) cubierto por humedales. Esto implica aproximadamente 6.000.000 de hectáreas. El Gran Pantanal Paraguayo representa aproximadamente el 10% de la superficie pantanosa¹. Esta parte sur de la formación “Pantanal Mattogrossense”, que se encuentra dentro de las fronteras del Paraguay, se caracteriza por presentar los siguientes paisajes:

1. Ambientes ligados al agua permanentemente:

1.1. Pantanales propiamente dichos: se constituyen en extensiones de sabanas inundadas en forma permanente; las aguas son de naturaleza léntica, pero eventualmente, cuando estas sabanas se acercan al curso de agua se transforman en ambientes semi-lénticos, con una corriente de agua muy ligera en superficie; la profundidad de es-

tos pantanales es variable; en efecto, en algunas canaletas sobrepasa los un metros, en tanto que en otras el agua no supera los 10 centímetros. Y a veces, emergen áreas que se secan periódicamente, lo que da lugar a un cambio constante en la vegetación. Algunas especies son: el “repollito de agua”, Pistia Stratiotes (Araceae), “los helechos de agua”, Salvinia Natans, S. Herzogii (Salviniaceae) y Azolla spp, además de otras especies acuáticas emergentes y sumergidas, flotantes y enraizadas. Son sitios donde proliferan microinvertebrados, en especial insectos y arácnidos, además de serpientes, así como la avifauna acuática, mamíferos varios y los caimanes.

1.2. Las lagunas: Son muy abundantes y tienen diversos orígenes, como ser: de cesamiento, semilunares, de espiras, de albardones, de desdoble, de adosamiento, de anexión, de confluencia, laterales, entre otros, *Drago (1976)*; todas estas son de aguas lénticas, de escasa profundidad, en algunos casos no más de 50 a 60 centímetros y, por lo general, con abundantes sedimentos en suspensión, todas relacionadas con el río Paraguay; algunas especies típicas son los “pastos de agua”. *Mereles & al. (1992)*.

1.3. Los embalsados: son cuerpos de agua muy abundantes a lo largo de todo el río y en algunas riberas, principalmente en aquellas donde existen barrancos; estos cuerpos de agua poseen diversos estadios, *Mereles (1998)*, dependiendo esto del grosor del sustrato (mezcla de materia orgánica proveniente de las mismas plantas a la que se ha agregado partículas minerales arrastradas por el viento), *Cabrera & Willink (1973)*. Los embalsados son ricos en fauna; las raíces de los vegetales poseen gran cantidad de arácnidos, insectos, microcrustáceos, entre otros; alojan por lo general a reptiles, como las serpientes mencionadas arriba, así como a los caimanes, yacare, entre otros. Igualmente,

¹ Al respecto, examinar los datos de Mereles, F., Degen, Rosa y López, N.; Humedales en el Paraguay, Breve Reseña de su Vegetación, publicado en Amazoniana Vol. XII-1992 Kiel - Págs. 305-316. Una exposición más extensa acerca de la flora se encuentra en el artículo de Fátima Mereles.

la avifauna acuática y numerosos mamíferos, como el “carpincho”, “lobo pe”, entre otros.

1.4. Los bancos de arena: son ambientes muy particulares, debido a que soportan inundaciones periódicas, además de tener un suelo muy lixiviado y completamente arenoso, bastante pobre; estos factores limitan el crecimiento de las especies, por lo que estos ambientes son muy homogéneos. Los bancos de arena son frecuentes sitios de reposo de los caimanes ya mencionados, además de albergar a una rica avifauna acuática en la que se cuentan los “cormoranes”, “patos silvestres”, **Mereles & Aquino – Shuster (1990)**.

1.5. Ambientes semi-lóticos: son ambientes muy particulares y poco frecuentes, que se constituyen cuando las aguas costeras del río penetran en algunos recodos de los barrancos, sin llegar a convertirse exactamente en brazos del río o meandros propiamente dichos; en ellos, la velocidad de las aguas superficiales disminuye considerablemente, hasta mantenerse completamente quieta, mientras que a pocos centímetros de profundidad, se mantiene una corriente; este ambiente mixto permite el desarrollo de numerosas especies encontradas únicamente allí.

1.6. Playas: son ambientes muy particulares semejantes a los bancos arenosos. Sin embargo, proliferan hierbas de diversos portes, muy adaptadas a áreas inundables durante ciertos meses del año. Son más frecuentes debajo de los “cerritos”; las arenas están cubiertas por hierbas aisladas o que forman pequeñas matas; aparecen hierbas, arbustos y árboles como el tarumá, el “curupica’y”, entre otros. Las playas son ambientes especiales para el anidamiento de numerosos microinvertebrados, reptiles y aves acuáticas.

1.7. Selvas de ribera: Se desarrollan a lo largo del río Paraguay así como de sus meandros,

otros cursos de agua que desembocan en éste; las principales especies son la “villetana”, el “yuasy’y”, “timbo’y”, entre otras.

Al igual que los ambientes anteriores, la fauna asociada al agua es abundante también aquí, especialmente los primates tales como los “monos o carayás”, aves como las “garzas”, la “cigüeña blanca”, entre otras, **Mereles & al. (1992)**.

2. Ambientes ligados indirectamente al agua

Estos ambientes corresponden especialmente a aquellos que permanecen inundados temporalmente, dependiendo de la cantidad de lluvias caídas; se menciona en particular al denominado “mosaico de vegetación”, constituido por las sabanas palmares hidromórficas de *Copernicia alba*, los bosques inundables de *Schinopsis balansae* y los pantanales, ya mencionados. Este mosaico se distribuye en función a la morfología del terreno, en donde los bosques se ubican en la parte más alta, seguidos de los palmares de *Copernicia alba*; más abajo, con agua permanente, se encuentran los pantanales.

2.1. Bosques: se instalan sobre los barrancos más altos y se inundan periódicamente, debido a los suelos muy arcillosos; aquí se encuentran numerosas especies arbóreas con valor económico. Se mencionan el “quebracho colorado”, el “urunde’y”, el “lapacho”, el “paratodo”, y la “casita”, entre otras; el “pindo”, y el “carandá’y”, son palmeras cuyos cogollos son comestibles.

2.2. Sabanas hidromórficas: se instalan seguido de los bosques, en las áreas más bajas, sobre suelo arcilloso, muy estructurados y duros en seco; el período de inundación varía entre 3 y 9 meses al año, dependiendo de las lluvias; *Copernicia alba*, el “carandá’y”, es la única especie en el estrato superior; en el estrato inferior aparecen numerosas otras, que se adaptan tanto a los períodos de sequía como a los de inundación.

2.3. Más al sur, la región del “Pantanal del Chaco Húmedo”

Abarca gran parte del territorio chaqueño, con una localización aproximadamente de 23° 10' -25° 10' S y 57° 20' - 60° 60 W, ocupando los departamentos de Presidente Hayes, parte de Boquerón y Alto Paraguay.

Constituye una inmensa planicie, inundable en parte y limitada por los ríos Paraguay y Pilcomayo; al norte, limita con el “pantanal”, aunque el origen de los mismos sea diferente. La gran mesopotamia inundable cobija a varias formaciones húmedas, desde riberas de cursos de agua, pequeñas lagunas, canaletas inundadas, bancos arenosos y un gran pantanal con una enorme riqueza florística y faunística.

En sus bosques ribereños, se destacan árboles de gran porte como el “tajy”, el “ybyra pyta”, otros más pequeños como “laureles”, el “ceibo”, el “palo blanco”, el “lecherón” o “curupa’y”, el “guayaibi”, la “espina de corona”, entre otros.

Los palmares de “caranda’y” llenan la gran terraza inundable la mayor parte del año, en la cual se desarrolla un rico substrato de herbáceas.

IV. POBLACIÓN DEL GRAN PANTANAL PARAGUAYO

La porción paraguaya del Gran Pantanal se halla totalmente ubicada dentro del Alto Paraguay, en el Chaco Paraguayo. Aunque este departamento tiene una superficie de 82.349 km², estaba poblado en el año 1992, por solo 11.816 personas, con una densidad de 0,14 habitantes por km². La tasa de crecimiento anual fue alta durante los años 1972 a 1982, cuando la población pasó de 5.366 a 9.021 habitantes. Posteriormente, entre 1982 y 1992, el crecimiento promedio anual se hizo más lento, llegando al 2,7% en vez del 5,3% del período anterior. Esto indica que la región dejó de recibir contingentes significativos de inmigración².

La población, aunque escasa, tiende a concentrarse en las zonas ribereñas del río Paraguay, precisamente en el área del Gran Pantanal Paraguayo, donde la cercanía al río asegura la comunicación entre una treintena de pueblos y pequeños poblados, desde Puerto Caballo hasta la estancia P. Sanabria, y las ciudades situadas en la otra margen del río, o más al sur.

En el año 1992, se registraron 4.048 habitantes en la zona del Gran Pantanal, lo que representa el 34% de la población total del Departamento de Alto Paraguay.

Población del Gran Pantanal Paraguayo

Localidades	Población 1992	Población estimada 1997
Bahía Negra	777	884
Puerto Diana	279	317
Puerto Esperanza	277	315
Puerto Leda	65	74
Puerto Boquerón	322	366
Fuerte Olimpo	1.530	1.741
Puerto Guaraní	324	369
Puerto María Auxiliadora	362	412
Otros varios poblados	112	127
TOTAL	4.048	4.605

2 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos: Atlas Censal del Paraguay - Paraguay 1993.

En 1997, la población de esta zona apenas había aumentado, alcanzando la cifra de 4.603 habitantes. Sin embargo, en estos últimos años, la llegada de grupos brasileños que compran lotes de tierra para explotación ganadera ha tenido gran significación económica y ecológica, a pesar de su pequeño volumen demográfico.

Con los datos del censo de 1992, la Dirección de Estadística elaboró indicadores de necesidades básicas insatisfechas³.

La población del área del Gran Pantanal Paraguayo presenta altos porcentajes de hogares con necesidades básicas insatisfechas. El 69,9% habita en viviendas deficientes por la calidad de los materiales y el alto hacinamiento. El 82,2% carece de infraestructura sanitaria adecuada; el 43,4% no tiene acceso a la educación primaria, y el 32,9% está por debajo de los umbrales aceptables en capacidad de subsistencia. Estos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son bastante más altos que los promedios del Paraguay total, donde el NBI en vivienda es del 45,7%; en infraestructura sanitaria, de 34,5%; en acceso a la educación, de 22,8% y en capacidad de subsistencia, de 14,9%.⁴

En el área existen diversos tipos de población, que agruparemos en indígena, población paraguaya nativa y población brasileña o de reciente origen brasileño.

Población indígena: en el área habitan principalmente individuos de la parcialidad Chamacoco y algunos restos de los Mbaya,⁵ localizados en varios asentamientos ribereños, con una mayor concertación en Puerto Esperanza. Tradicionalmente, las estrategias de subsistencia de estos indígenas estaban muy ligadas a lo que ofrece espontáneamente la naturaleza del Gran Pan-

tal: recolección de vainas de algarrobo, pero en mucha mayor medida, el palmito, las frutas y el corazón de varias especies de palma (mbocaya, yata'i-guasú), palmitos del caranday y las bases de las hojas del caraguata. A las actividades recolectoras, se sumaba la pesca y cierta práctica de la agricultura con cultivos de maíz, porotos, zapallos, mandioca y maní, aunque los chamacocos sólo tardíamente dejaron de ser casi exclusivamente recolectores y cazadores⁶.

Actualmente, los indígenas de la región se sustentan con una combinación de pesca, cacería, agricultura, cría de ganado y emigración para trabajar en los latifundios ganaderos o madereros. Según un estudio realizado en 1994, el principal recurso de subsistencia es la pesca, seguido por la pequeña agricultura familiar y el trabajo como asalariado en los latifundios vecinos⁷.

En febrero de 1989, el INDI, organización estatal que se ocupa de los indígenas, transfirió 21.300 hectáreas a los chamacocos, a unos 33 kilómetros de Bahía Negra. Esta tierra, así como casi la totalidad del Gran Pantanal Paraguayo, corre el peligro de ser depredada por la invasión de criadores de ganado vacuno. En general, se puede afirmar que las comunidades indígenas del área se encuentran en estado de alta vulnerabilidad, por la inseguridad en la tenencia de las tierras, limitaciones productivas de sus propiedades y en el acceso y uso de los recursos naturales, pérdida de la identidad cultural y desestabilización familiar⁸.

Población paraguaya nativa: son descendientes o antiguos peones de empresas que explotaban el quebracho para la obtención de tanino. Esta actividad fue muy importante en los años '50 y '60. Posteriormente, fue disminuyendo la rentabilidad económica hasta que se cerraron

3 Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos: Necesidades Básicas Insatisfechas - Asunción 1995.

4 DGEEC: Paraguay: Barrios y localidades ribereños. Fdo. de la Mora 1997.

5 Metraux, Alfred: Etnografía del Chaco Paraguayo. El Lector Asunción - 1996 - 271 pp; Susnik, B., Chase Sardi, Miguel: Los indios del Paraguay - Mafre, Asunción 1995 - 452 pp; Butler B., Gaston, Sutton K: The Chamacoco of Northern Paraguay. Río Paraguay Wetlands Expeditions.

6 Ver Metraux, obra citada pp. 84-89.

7 Ver estudio sobre los chamacocos (Wetlands) anteriormente citado, pag. 68.

8 Taylor, Goholu, Consular, Connal: Evaluación del Impacto Ambiental del Mejoramiento de la Hidrovía Paraguay-Paraná - Informe Final - Resumen Ejecutivo pp. 23-24.

las tanineras a fines de los años '80, dejando núcleos de población abandonados, sin trabajo y sin indemnización. En la actualidad, esos pobladores sobreviven en condiciones bastante precarias, gracias a la pesca y a la pequeña explotación agrícola. La casi única vía de transporte es el río Paraguay, mediante el cual se llevan los productos pesqueros a Asunción. Existen también dos destacamentos importantes de la Armada Paraguaya, uno en Bahía Negra y otro en Isla Margarita.

Población de origen brasileño: su llegada al país está ligada al parcelamiento de grandes propiedades, que se habían anteriormente destinado a la extracción del quebracho para la explotación del tanino.

V. PROYECTOS DE MAYOR IMPORTANCIA PARA EL PANTANAL

Existen varios proyectos de desarrollo que afectarán, o ya están afectando, a la región del Pantanal Paraguayo. Uno de ellos es el de la hidrografía, al que no nos referiremos porque ya ha sido objeto de varios estudios.

Otro proyecto es el de la instalación del gasoducto entre Bolivia y Paraguay, que no afectará directamente el área que nos ocupa. Un proyecto de acueducto que tomaría aguas del río Paraguay para llevarlas hacia el Chaco Central tendrá probablemente poco impacto regional y ecológico sobre las zonas del pantanal. Hay otros dos factores que pueden afectar al pantanal, en mayor o menor grado. Uno de ellos es el corredor bioceánico y otro, el de loteamiento y parcelación de tierras del Gran Pantanal Paraguayo.

i) El corredor bioceánico

Entre las varias alternativas que se discuten para construir una ruta que vincule los océanos Atlántico y Pacífico, la que los brasileños, en especial el estado de Matto Grosso do Sul, creen más conveniente, es la construcción de un puente que una Puerto Murtinho con la colonia Carmelo Peralta. A partir de este lugar, la construc-

ción de una ruta internacional que pase por la colonia menonita del Chaco Central. Posteriormente, utilizar la Transchaco hasta Mariscal Estigarribia, capital del departamento de Boquerón, y luego empalmar con el Fortín Infante Rivarola, ubicado en la frontera con Bolivia, para que por Bolivia se una a los puertos de Chile sobre el Océano Pacífico, en especial Iquique.

Esto significa que los productos, sobre todo agrícolas, de los estados cercanos del Brasil, llegarían fácilmente a las costas del Pacífico. Para el Paraguay, el beneficio es que las colonias menonitas puedan exportar sus lácteos.

Para la construcción de esta ruta debe ser muy bien estudiado el posible daño o impacto ambiental que creará a la zona el paso de cientos de camiones al día y la mayor penetración de los brasileños en el Chaco Paraguayo, sobre lo cual deberán ser creadas leyes y regulaciones especiales.

ii) El proceso de lotización de la tierra en el Pantanal Paraguayo

Probablemente, el proceso de parcelación y ocupación de la tierra, así como las modalidades de su explotación, será lo que tendrá mayor impacto sobre las características ecológicas del Gran Pantanal Paraguayo.

A partir de la zona de Fuerte Olimpo hasta Puerto Casado, en la época de la posguerra con Bolivia, se vendieron tierras sobre la ribera del río Paraguay a capitales extranjeros, a precios casi regalados; en su mayoría, dedicados a la extracción del quebracho colorado, una especie de madera muy dura que produce una resina utilizada para la producción de tanino. Estas propiedades tenían superficies de 100.000 hasta 840.000 hectáreas.

Más al sur estaba la empresa Carlos Casado, de capital argentino, con una superficie de 871.000 hectáreas y la firma Puerto Sastre, con 371.078 hectáreas. Estas empresas construían líneas de ferrocarril para transportar la madera del fondo de las tierras hasta sus puertos, donde se encontraban las fábricas. Cuando empezaron a termi-

nar las reservas de quebracho, las firmas cerraron sus fábricas dejando abandonados a los miles de obreros que trabajaron en ellas.

Se dieron así, simultánea o sucesivamente, varias modalidades de asignación de la tierra:

- a) **Entre los años 1955 y 1965**, ciudadanos paraguayos comenzaron a ocupar tierras fiscales (propiedad del Estado), en la zona comprendida entre la frontera seca con Bolivia hasta la población de Bahía Negra, todos tomando como frente el río Negro que es el límite natural con Bolivia hasta su desembocadura en el río Paraguay, denominado Puerto Caballo, y a partir de este lugar por el río Paraguay, límite natural con Brasil.

La decisión de tomar como frente estos ríos es que son navegables y constituían el único medio para acceder a estos lugares, pues no existían caminos transitables para vehículos. Generalmente, la forma de llegar era por tierra hasta Concepción, ubicada sobre el río Paraguay, y a partir de esta ciudad por embarcación. Se tardaba siete días de ida, porque se navegaba contra la corriente. Otro motivo para ocupar esas tierras es que en los meses de diciembre hasta febrero, se inundaban con la crecida del río Negro que forma parte del Gran Humedal del Pantanal. Posteriormente, cuando era época de aguas bajas, quedaba un gran área de muy buenos campos naturales, en la zona de los palmares. La distancia de la inundación generalmente varía desde 8 hasta 20 kilómetros. Por esa razón, las fracciones contaban con un frente de 2.000 a 4.000 metros, pero de fondo llegaban hasta 25.000 metros para llevar los ganados hacia el fondo, la parte más alta del terreno, permitiendo resguardarlos de la inundación.

Otro motivo que incentivó el establecimiento de esa gente en Bahía Negra, es la formación de una base naval bastante grande para la zona, con la instalación de lanchas de patrullaje que brindaban seguridad a la población, y podían ser utili-

zadas en emergencias. Existía además un correo aéreo militar.

- b) **Entre 1965 y 1975**, el Estado vendió propiedades de mayores superficies en la zona comprendida al sur de Bahía Negra hasta Fuerte Olimpo, que es la capital del departamento de Alto Paraguay. Estas propiedades variaban entre 10.000 y 40.000 hectáreas. Todas tenían frente sobre el río Paraguay y una profundidad de 43.300 metros, que son 10 leguas, unidad muy utilizada en la época para mediciones (1 legua equivale a 4.330 metros).

En la zona citada existe una sola colonia nacional denominada Borbón, cuya planta urbana es la capital departamental Fuerte Olimpo. La superficie es de 54.510 hectáreas, con lotes urbanos, lotes agrícolas de 40 hectáreas y lotes para pequeños ganaderos de 200 hectáreas, además de un campo para uso comunitario, que bordea la población.

- c) **Desde 1975 hasta nuestros días**, se incentivó paulatinamente la venta de tierras a ganaderos brasileños. Si se observan las fotos satelitales, se puede apreciar que en la margen izquierda del río Paraguay, la mayor parte de la tierra ya ha sido deforestada para convertirla en pasturas. Por consiguiente, los empresarios brasileños buscan tierras en la otra margen del río, en el Pantanal Paraguayo.

Así, fueron vendidas a brasileños más de 200.000 hectáreas de la antigua empresa Prados Verdes, cerca de Puerto Guaraní, y la mayor parte de las tierras que anteriormente habían sido explotadas por las empresas Carlos Casado y Puerto Sastre.

El Instituto de Bienestar Rural (IBR), antes de que las tierras fueran vendidas a brasileños, expropió varias propiedades sobre el río Paraguay para la formación de colonias oficiales, con lotes urbanos generalmente en los puertos, además de lotes agrícolas y ganaderos de hasta 1.000 hectá-

reas, para paraguayos que querían establecerse en esos lugares. Así, se pueden citar las siguientes:

1. **Colonia Carmelo Peralta:** con una superficie de 5.000 hectáreas, ubicada frente a la ciudad brasileña de Porto Murтинho, que está unida con la capital del estado de Mato Grosso do Sul por una ruta asfaltada, donde se encuentran radicados en su mayoría ganaderos que adquirieron tierras en el Paraguay.
2. **Colonia Francisco C. Chávez (Palma Chica):** con una superficie de 90.000 hectáreas, en su mayoría lotes ganaderos con una superficie de 2.000 hectáreas cada uno, ubicada a 5 kilómetros de Carmelo Peralta.
3. **Colonia San Alberto:** Expropiación de Campos y Quebrachales –Puerto Sastre SA– con una superficie de 50.000 hectáreas.

Como la ley paraguaya permite a los colonos vender esas tierras a los 10 años de haberlas adquirido, la mayor parte de ellas está ahora en manos de brasileños, que se las compraron a los paraguayos. Esto se debe a que en el país no existe una legislación que prohíba a los extranjeros vecinos comprar tierras lindando con su país. Además, las propiedades tituladas por el estado sólo se prohíben vender por 10 años. Pasando este tiempo, se puede hacerlo libremente.

Una de las quejas de las organizaciones ambientalistas contra los ganaderos brasileños, es que para el cultivo de pasturas artificiales, éstos realizan el desmonte con topadoras, arrasando grandes extensiones de tierras para luego quemarlas, destruyendo así la fauna y la flora del lugar. Además, no realizan un estudio del impacto ambiental que ocasiona este tipo de desmon-

te y quema. Actualmente, existe una ley que obliga a la presentación de un proyecto de manejo de bosque y estudio del impacto ambiental que esto crea. Lastimosamente, no todos la cumplen y los que ya realizaron la deforestación antes de la creación de la ley, menos aún.

Sólo quedan algunas reservas ecológicas. El Instituto de Bienestar Rural (IBR), en la zona del río Negro, en la frontera seca con Bolivia, declaró zona de reserva para área protegida una superficie de 38.000 hectáreas de tierras fiscales, que aún quedaban en la zona. Estos humedales del río Negro fueron declarados zonas de interés internacional. Además, se debe mencionar que una ONG de capital americano, denominada Fundación para el Desarrollo Sostenible, adquirió varias propiedades en la zona noroeste de Bahía Negra, hasta completar una superficie aproximada de 60.000 hectáreas, cuyo frente se encuentra sobre el río Negro. El propósito de esta Fundación es manejar un área para ser protegida. Actualmente, está realizando un inventario de la fauna y la flora.

VI. SITUACIÓN AMBIENTAL DEL GRAN PANTANAL PARAGUAYO

Existe en el Paraguay una abundante legislación ambiental, que contempla casi todos los aspectos relacionados con la protección de humedales. Se pueden citar, especialmente, el título II de la Constitución Nacional, la Ley 350/94 que ratifica el convenio Ramsar sobre protección de humedales, la Ley 294/93 de evaluación de impacto ambiental, la Ley 352/94 de áreas silvestres protegidas y la Ley 716/96 sobre delitos contra el medio ambiente. Lamentablemente, buena parte de estas disposiciones legales es incumplida, o se cumple muy deficientemente. La Contraloría General de la República del Paraguay hizo un examen especial sobre la situación de las tierras en el Departamento del Alto Paraguay. Se

detectaron varias irregularidades⁹, entre las que detallamos las más importantes:

- La zona de reserva para el Parque Nacional Río Negro, constituye la principal área silvestre protegida situada en el Gran Pantanal Paraguayo. En forma ilegal, fueron adjudicadas a particulares 26.333 hectáreas de esta área de reserva ecológica.
- Según las leyes paraguayas, sólo se pueden realizar desmontes contando con una evaluación previa de impacto ambiental, y con un plan de uso de la tierra. El Servicio Forestal de la República del Paraguay, en viajes de inspección realizados entre setiembre de 1994 y agosto de 1995, detectó 14 infracciones importantes a estas disposiciones legales. Once de los infractores eran brasileños. El informe señala que **“la destrucción del medio ambiente será difícil de recuperar, ya que utilizan tractores con cadenas para el desmonte y luego le meten fuego, liquidando totalmente la microflora, la microfauna y el hábitat de miles de animales silvestres”**.

La superficie en situación de riesgo, detectada sólo en estos viajes, llegó a 68.000 hectáreas. En inspecciones posteriores se pudo detectar un área mucho mayor en situación de grave peligro ecológico. Ante esto, la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Paraguay y la Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales del Congreso Nacional realizaron, a fines del año 1995, una gira de inspección a la zona del Alto Paraguay, llegando a estas principales colusiones:

“El uso actual de la tierra está identificado con un sistema único de producción, cimentado en la tala y quema de bosques para la producción ganadera, logrando eliminar totalmente la masa boscosa de raíz; los planes de uso de la tierra se están poniendo en marcha de manera muy superficial”.

“Estas actividades están produciendo modificaciones del hábitat y alteración de la cubierta del suelo, la utilización poco racional de los recursos naturales marca una degradación galopante del ecosistema por largo tiempo”.

Debido a todo esto, el informe propone una serie de recomendaciones para proteger el ecosistema. La Contraloría General de la República está urgiendo a los organismos del poder ejecutivo del Paraguay hacer cumplir estas recomendaciones. Tanto el Congreso Nacional como la Fiscalía Ambiental del Paraguay, están apoyando este programa de protección ambiental. Los resultados logrados, hasta ahora, no son de importancia significativa.

VII. CONCLUSIONES

La zona paraguaya del Gran Pantanal es todavía muy poco conocida. Es necesario hacer más investigaciones sobre su fauna y flora. Ello no sería suficiente, si no se protegen los ecosistemas vinculados, para lo cual será apropiado realizar algunas de las siguientes acciones:

- 1) El uso de la tierra en la zona ya no puede quedar exclusivamente vinculado a la cría de ganado vacuno, en pastizales implantados en las antiguas áreas de bosque bajo o de sabanas. Las recomendaciones de los organismos paraguayos es proponer que las franjas de desmonte no sean de más de 500 metros de ancho, intercalados en franjas de protección de 200 metros de ancho y que dejen de 50 a 200 árboles por hectárea en los desmontes. Se debe prohibir el desmonte con cadenas.
- 2) Urgir el estricto cumplimiento de las leyes y ordenanzas que protegen el medio ambiente.

9 Nota N° 1.255 de la Contraloría General de la República sobre la situación ambiental de las tierras en el departamento de Alto Paraguay, entrada a la Cámara de Senadores el 8 de abril de 1999, realizada en diciembre 1998 - 37 pp.

- 3) Se debe crear más áreas silvestres protegidas, estableciendo sobre ellas una eficaz vigilancia para evitar atentados ecológicos.
- 4) Se debe reglamentar las condiciones de venta de tierras públicas, tanto a paraguayos como a extranjeros.
- 5) Se debería crear un ente con participación del sector privado y del sector público, y con apoyo de entidades internacionales, para la preservación y el desarrollo sustentable del Pantanal.

Roberto L. Céspedes R.

Estadísticas complementarias de la niñez

Estadísticas complementarias de la niñez *

Roberto L. Céspedes R. **

Se plantea la creación de un sistema de datos e indicadores sociales básicos sobre infancia y adolescencia (DISBIA) para las políticas públicas, que debería llevarse a cabo con otras instituciones nacionales y organizaciones internacionales. Ac-



tualmente, existe suficiente cantidad y calidad de datos e indicadores sobre infancia y adolescencia, que permitirían visualizar al sector como objeto de estudio e intervención. Este sistema deberá involucrar a técnicos, formadores de políticas, usuarios y público en general.

Esta nota, dirigida al público médico en general y a las personas o instancias encargadas de políticas públicas sobre infancia y adolescencia, pretende revisar y articular estadísticas vinculadas a la niñez, es decir a los menores de 18 años. Esto es, señalar diferentes fuentes y su complementación. No se pretende “descubrir” estadísticas y sus fuentes, y hasta quizás se corra el peligro de mencionar aspectos demasiado conocidos, pero se debe hacerlo por la consistencia de la exposición.

Se tiene tres objetivos. En primer lugar, relevar la información de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC); en segundo término, comparar las ventajas y desventajas de las estadísticas de la DGEEC con las disponibles en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Y, finalmente, presentar una nota tentativa de propuesta sobre un sistema de Datos e Indicadores Sociales Básicos sobre Infancia y Adolescencia (DISBIA).

No se puntualizan las características de las estadísticas del MSPBS, dado que se presume un mayor conocimiento de parte de quienes llevan a cabo tareas pediátricas, y que utilizan fundamentalmente éstas, por su pertinencia tanto para la infancia como la adolescencia. En cuanto a las estadísticas producidas por el MEC, caben varias puntualizaciones, considerando que por su naturaleza aparecen como más lejanas a su práctica cotidiana. En primer lugar, las estadísticas de esta área se refieren a la Educación Inicial, de menores de 5 años; a la Preescolar, de 5 años, y a la Educación Escolar Básica (EEB), que

* Presentación al Taller de Políticas Públicas para la Infancia y Adolescencia, 8vo. Congreso Paraguayo de Pediatría; Asunción, 20 de octubre de 2002; con ligeras modificaciones, no actualización.

** Sociólogo. Consultor y docente universitario (UCA y UNA), miembro del Grupo de Ciencias Sociales (GCS); todos de Asunción; cespedes@rieder.net.py.

comprende desde el primero hasta el noveno grado, es decir de 6 a 14 años, y están desagregadas por departamento, sexo y tipo de escuela (pública, privada, subvencionada). En segunda instancia, se tiene una continuidad con las mismas y mayor confiabilidad desde la década de 1990, en que se implementa la Reforma Educativa, en aula desde 1992. En tercer lugar, las correspondientes a los años 1990 y 2000 se encuentran disponibles en cd's, mientras que las anteriores solamente en papel. Por otra parte, se

debe señalar que la infraestructura, tanto física como de recursos humanos del MEC-DPEI y el Dpto. de Bioestadística-MSPBS, pareciera marcadamente desigual en detrimento de este último—fundamentalmente en infraestructura y cantidad de recursos humanos—. Sin embargo, existen centros de recolección de información estadística en varias dependencias del MSPBS, que no presentan el nivel de centralización—en un sólo espacio físico y con el personal requerido—que sí se puede apreciar en el MEC-DPEI.

Las estadísticas de la DGEEC, eje de análisis

Las estadísticas de la DGEEC constituyen el eje de este análisis por las razones que siguen. A partir del inicio de la transición democrática, la DGEEC se va afianzando como una de las contadas instituciones públicas, con creciente legitimidad por su trabajo eficiente y transparente. En efecto, se dio una continuidad en las áreas cubiertas y éstas aumentaron significativamente, tanto a nivel geográfico como a nivel de temática. A partir de 1995, se tienen encuestas que abarcan todo el país (a excepción de la urbana de 1996). Esto significa que se cuenta con datos nacionales, de las áreas urbana y rural, y de algunos departamentos considerados clave. En 1995, fueron Asunción y Central; en las encuestas de 1997/8 y 1999, los anteriores más Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú y San Pedro, y en la del 2000/1, por vez primera, se cuenta con una representatividad en todos los departamentos, a excepción de los de Boquerón y Alto Paraguay. Es oportuno señalar que la representatividad departamental es limitada para algunos cruzamientos, por la escasa cantidad de casos. En cuanto a la temática, de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), de carácter anual y centrada en mano de obra, se pasó a la Encuesta Integrada de Hogares (EIH), bianual, y con mayor precisión en el tema de mano de obra e ingresos y educación, desarrollando otras áreas como salud, niñez, mujer, participación, etc. Con relación al Censo del 2002, se anota que sus resultados preliminares estarían disponibles, tentati-

vamente, al final del primer semestre del 2003, y que por su naturaleza dispondrá de menor cantidad de datos vinculados a niñez y adolescencia que los proporcionados por las encuestas, y que, en última instancia, sus datos se renovarían recién en el 2012.

Sin embargo, no se trata sólo de la capacidad de producir estadísticas, y de hacerlo, sino también de que éstas sean útiles a la colectividad, para lo cual resulta imprescindible su difusión. Al respecto, la DGEEC mediante el programa MECOVI-BID ha auspiciado investigaciones de los datos de las encuestas, publica la revista **Economía y Sociedad**, y cuenta con resultados en papel, en forma magnética (cd's), y en internet (www.dgeec.gov.py). Se debe apuntar que tanto en la revista como en el sitio web se encuentran varios artículos sobre niñez y maternidad, y salud en general¹. Creo que merecen citarse artículos muy pertinentes a los intereses de este encuentro; los de Lee, Masi y Soto, y los de Sanabria y Sánchez. Finalmente, entre las publicaciones útiles disponibles merece citarse la revista **Población y Desarrollo**, emprendimiento de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la UNA/DPyD, y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), que está en su décimo cuarto año.

Por citar los recursos de las encuestas integradas, se debe señalar lo disponible en la última

1 Véanse los trabajos de Lee (2001), Masi y Soto (2001), Sanabria y Sánchez (2001), y Robles (2001).

del 2000/1: porcentaje de mujeres entre 15 y 49 años que por lo menos tuvo un parto según lugar y tipo de parto, o porcentaje de mujeres embarazadas entre 15 y 49 años según tipo de personal y lugar consultado para el control del embarazo, por una parte; y porcentaje de población menor a 5 años según institución donde nació, tipo de nacimiento y peso al nacer; porcentaje de población menor a 5 años según tenencia de vacuna antipolio, DPT, triple viral, antiinfluenza y antimeningitis; porcentaje de población menor a 5 años según estado nutricional, etc., por otra parte. Lo relevante aquí es que

estas variables de salud pueden correlacionarse con otras del contexto socioeconómico, como las de pobreza, vivienda, familia, etc.

En resumen, las estadísticas de la DGEEC cuentan con cinco rasgos sobresalientes: consistencia, continuidad, fiabilidad, accesibilidad, y semi-gratuidad. Esto es, son consistentes en su interior como en la secuencia, permiten un seguimiento, son fiables y accesibles en papel como en internet, y están disponibles sin costo si se las obtiene de la web o se las fotocopia en la biblioteca donde se las encuentre.

Comparación y complementariedad entre las estadísticas de la DGEEC con las del MSPBS y del MEC

Con el objetivo de comparar y visualizar la complementariedad de las estadísticas de la DGEEC con las del MSPBS y del MEC, se ha preparado

un cuadro señalando ventajas y desventajas de cada una de estas fuentes, que se presenta seguidamente.

DGEEC	
<p>Ventajas</p> <ul style="list-style-type: none"> Cobertura (no subregistro) Accesibilidad fácil (www) Cruzamientos con factores no directamente vinculados a la salud o educación (www) Análisis de datos (www) 	<p>Desventajas</p> <ul style="list-style-type: none"> No específicas (vs. globales) No anual (EIH, la de mayor cobertura)
MSPBS	
<p>Ventajas</p> <ul style="list-style-type: none"> Especificidad o exhaustividad de datos e indicadores Cobertura departamental (unidades administrativas y operativas) Enfoque propio de salud pública 	<p>Desventajas</p> <ul style="list-style-type: none"> Subcobertura (población fuera del sistema) Publicaciones atrasadas Publicaciones dispersas (según direcciones u otros) Publicaciones de acceso limitado (ni biblioteca, ni venta, ni sitio web)
MEC	
<p>Ventajas</p> <ul style="list-style-type: none"> Especificidad Cobertura departamental (unidades administrativas y operativas) Centralización de la información Diseminación de la misma por su disponibilidad en papel y en CD 	<p>Desventajas</p> <ul style="list-style-type: none"> Subcobertura (población fuera del sistema) Carencia de información sobre distribución de recursos educativos Ni venta, ni sitio web

Las **ventajas** de las estadísticas de la **DGEEC** son: a) la cobertura, en el sentido de que no existe o se reduce el subregistro, al comprender a personas que pueden estar excluidas de los sistemas educativo o de atención en salud; b) fácil accesibilidad a los informes, dado que muchos de ellos se encuentran en el sitio web con una muy extensa posibilidad de datos y análisis, tanto de las publicaciones de la institución como del enlace MECOVI que permite acceder a sus investigaciones y a la revista ***Economía y Sociedad***; c) el cruzamiento de los datos e indicadores de salud con otros sobre educación, pobreza o vivienda permite una contextualización imprescindible para entender los fenómenos sociales; y d) en muchas ocasiones, se tienen análisis vinculados a la salud del niño, a su nutrición o a la maternidad. En todos los casos, se puede acceder a una parte de los datos por medio del sitio web. Por otra parte, las **desventajas** son: a) no especificidad, en cuanto que son globales en relación a datos e indicadores básicos y carecen de la exhaustividad y precisión de estadísticas “finas” sobre salud; y b) no son anuales, considerando a la EIH como una encuesta bianual, hasta ahora dos fueron llevadas a cabo: 1997/8 y 2000/1.

Las estadísticas del **MSPBS**, en relación a las de la DGEEC, presentan las siguientes **ventajas**: a) la especificidad o exhaustividad de datos e indicadores de salud pública, que no se captan en una encuesta de población; b) la cobertura departamental como unidades administrativas y operativas (departamento=región sanitaria), que permite la comparación de estas estadísticas con las de la DGEEC como las del MEC; y, finalmente, c) el enfoque propio de salud pública, en el sentido de disponer de los indicadores más pertinentes y en la articulación o dentro del contexto apropiado. En contrapartida, las **desventajas** de las estadísticas del MSPBS son a) subcobertura, en cuanto que se registra solamente aquello que se ubica dentro del sistema de salud y existe una porción significativa de población fuera de éste; dos fenómenos clave pueden evidenciar esta limitación: la atención al nacimiento no institucional y la mortalidad de menores de un año, cuyas anotaciones evidencian un significativo subregistro; b) las publicaciones del MSPBS, a

nivel general de estadísticas, se encuentran marcadamente atrasadas. A modo de ejemplo debe señalarse que ***Paraguay. Indicadores de mortalidad – 1999***, MSPBS/OPS-OMS acaba de aparecer en el segundo semestre del 2002 mientras que, los resultados de la EIH 2000/1 de la DGEEC, aunque posteriores, ya fueron difundidos y se llevaron a cabo estudios al respecto. Asimismo, el CD de ***Estadísticas educativas del 2000*** estuvo disponible, en el primer semestre de 2002; c) las publicaciones están dispersas en distintas instituciones internas. Por ejemplo, el ***Boletín epidemiológico*** de la Dirección de Vigilancia Sanitaria, que contiene indicadores sobre las enfermedades de notificación obligatoria, se encuentra en otra sección del Ministerio; y, lo más importante, d) las publicaciones tienen un acceso limitado, independientemente de la buena voluntad de las personas, en cuanto que no se dispone de una biblioteca central con los mecanismos de acceso rápido e integrado de datos, indicadores y documentación y la reproducción de las mismas; tampoco se las vende ni están en el sitio web del MSPBS.

Finalmente, las estadísticas del **MEC** presentan las siguientes **ventajas**: a) la especificidad o exhaustividad de datos e indicadores de educación que no se captan en una encuesta de población, al igual que en el caso de salud; b) la cobertura departamental como unidades administrativas y operativas, que permite la comparación de estas estadísticas con las de la DGEEC y del MSPBS; c) la centralización de la información en el DPEI del MEC; y d) la disponibilidad de diseminación de las estadísticas en papel y en CD aunque no se llegue al sitio web. Por otra parte, las **desventajas** son a) subcobertura, considerando que se registra solamente aquello que se ubica dentro del sistema educativo y existe una porción de población fuera de éste. Por ejemplo, aquí resulta relevante y complementaria la cuantificación y perfil de la población que no asiste a la escuela y sus razones, como se dispone en las encuestas de la DGEEC; b) carencia de información sobre distribución de recursos educativos, que se puede obtener de encuestas de la DGEEC; el caso paradigmático es el análisis del gasto público en educación y los recursos que llegan a los distintos sectores de la

población²; c) relativa limitación de las publicaciones, pues no están a la venta ni en el sitio web, pero sí con acceso en las dependencias del DPEI del MEC.

En resumen, cada una de estas fuentes estadísticas fundamentales: población, salud y educación

cuentan con sus ventajas y desventajas. Corresponde utilizar una u otra, y preferentemente varias, para las posibilidades de complementariedad que aquí se señalan.

Propuesta de un sistema de datos e indicadores

Se plantea la creación de un sistema de datos e indicadores sociales básicos sobre infancia y adolescencia (DISBIA) para las políticas públicas, que debería llevarse a cabo con otras instituciones nacionales y organizaciones internacionales. Actualmente, existe suficiente cantidad y calidad de datos e indicadores sobre infancia y adolescencia, que permitirían visualizar al sector como objeto de estudio e intervención. A manera de ejemplo: conocer la cantidad de niñas y niños menores de uno o de cinco años, o de mujeres en edad fértil; la cantidad y proporción de mujeres embarazadas con sus correspondientes vacunas o visitas de atención prenatal; o la cantidad y proporción de niñas y niños pesados al nacer y de desnutrición en sus distintas formas (aguda, crónica o global); o las inmunizaciones de niñas y niños según su edad, etc. Asimismo, estos indicadores deben ser contextualizados considerando niveles de pobreza y no pobreza, quintiles de ingreso, o nivel educativo de la madre, o niñez dentro del sistema de educación inicial o de preescolar y EEB, etc. En resumen, se puede disponer de indicadores de gestión, como atención prenatal y atención en el nacimiento, o indicadores de resultados como mortalidad materna, lo cual, permitiría comparar el mismo fenómeno en el tiempo, y entre distintos sectores sociales o geográficos.

Los datos e indicadores del sistema, en principio, deberían contar con tres características: a) información limitada a un conjunto mínimo de datos e indicadores (*core indicators*)³; b) información disponible, accesible y gratuita o de un costo mínimo; y c) información continua que permita un seguimiento. Posteriormente, se podría ampliar el conjunto de datos e indicadores, pero es preferible comenzar con un número limitado.

Una segunda cuestión es quiénes son involucrados en el sistema DISBIA. Debe comprender a técnicos, formadores de políticas, usuarios varios y público en general, con el apoyo de instituciones que proveerían datos e indicadores y se beneficiarían de los mismos. Para esto, se debe contar con: a) la Sociedad Paraguaya de Pediatría; b) la DGEEC; c) el Departamento de Bioestadística del MSPBS; d) el DPEI del MEC; e) la Secretaría de la Niñez; f) la Coordinadora por los derechos de la Infancia y Adolescencia (CDIA); g) UNICEF, y h) otras instituciones que se consideren convenientes.

En tercera instancia, la presentación del sistema sería tipo web y en el sitio de la SPP que también tendría sus enlaces con otros sitios considerados pertinentes, como la misma DGEEC,

2 El estudio de Robles (2001 a) es ejemplar al considerar pobres (extremos y no extremos) y no pobres o población por quintiles de ingreso y el acceso a bienes (como uniformes, libros y comidas) y servicios de la educación pública (asistencia o no a distintos niveles educativos). Estudios como éste permiten obtener indicadores (evaluar en un sentido amplio) de impacto de los programas que de otra manera sería muy difícil de llevar a cabo o de obtener los estudios en caso de que los hubiere; hoy este artículo está disponible en el sitio web de la DGEEC.

3 La proliferación de indicadores puede conducir a un número tan elevado que impide, por una parte, disponer de tales indicadores dada su especificidad, y por otra, el seguimiento de los mismos. Una situación semejante se ha dado con los indicadores de las Cumbres y Conferencias generales de las Naciones Unidas, que llegaron a 280 y por lo cual un grupo de expertos recomienda tres niveles de indicadores (básico, medio y general) que suman 50 (Naciones Unidas, 2001).

UNICEF, etc. En cuarto lugar, los indicadores pueden obtenerse de las metas que establece el MSPBS o de las fijadas por la Asamblea de NNUU y UNICEF en el 2002 para este decenio, etc. En quinto término, se insiste en un conjunto mínimo de datos e indicadores que se pueda ampliar posteriormente; en principio podrían ser 10 indicadores desagregados a nivel nacional, hombre-mujer, urbano-rural, pobre-no pobre, y departamentos. Si solo se tienen indicadores de 5 departamentos incluyendo Asunción, ya se trata de 120 datos y 120 indicadores o cuando menos de 120 indicadores. Finalmente, se anota la importancia de la continuidad en el em-

prendimiento; no se trata de instalar un sitio web sino de mantenerlo y de la dinámica para hacerlo un ente viviente y útil.

Estas notas, como se puntualizó inicialmente, pretendieron señalar la importancia de las estadísticas de la DGEEC, verificar la complementariedad de éstas con las de salud y educación y, finalmente, anotar una agenda de un sitio web de datos e indicadores básicos para la infancia y adolescencia. Lo que sigue ya es decisión y tarea de los interesados en el tema: estadísticas complementarias sobre niñez.

BIBLIOGRAFÍA

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). **Economía y Sociedad**, *Revista de Análisis*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Lee, Yung Il. 2001. "Situación de la salud y nutrición infantil en Paraguay", en: **Economía y Sociedad**, No. 4, Junio, p. 65-86.
- Masi, Desirée; Soto, Clyde. 2001. "Indicadores, determinantes y efectos de la lactancia materna en el Py", en: **Economía y Sociedad**, No. 5, Setiembre, p. 7-43.
- Ministerio de Educación y Cultura. Viceministerio de Educación. Dirección de Planificación, Estadística e Información (DPEI). 2001. **Estadística Educativa 2000**. *Revista, Tríptico, Anuario*; en CD. Asunción, diciembre.
- ——— 2000. **Estadística Educativa 1999**. *Revista, Tríptico, Anuario*; en CD. Asunción.
- Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Estadística. 2001. **Informe de los Amigos del Presidente de la Comisión de Estadística sobre una evaluación de los indicadores estadísticos resultantes de las cumbres de las Naciones Unidas**. E/CN.3/2002/26, 36 p. (obtenido de Internet)
- Robles, Marcos. 2001 b. "Información sobre condiciones de vida de la población paraguaya, 2000-2001", en: **Economía y Sociedad**, No. 6, Diciembre, p. 133-165.
- ——— 2001 a. "Pobreza y gasto público en educación en Paraguay", en: **Economía y Sociedad**, No. 3, Mayo, p. 7-33.
- Sanabria, Marta; Sánchez, Susana. 2001. "Factores protectores del estado nutricional de la niñez paraguaya", en: **Economía y Sociedad**, No. 5, Setiembre, p. 111-146.
- Villalba, Sandra. 2000. "Mujeres en edad fértil: Determinantes de la demanda por servicios de salud", en: **Economía y Sociedad**, No. 1, Octubre, p. 49-85.

