



Fondo de Población
de las Naciones Unidas



Universidad Nacional de Asunción
Facultad de Ciencias Económicas

San Lorenzo, Paraguay ~ Año XIV ~ Diciembre de 2003

NÚMERO **25**

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 25

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
Econ. Gerda Palacios de Asta
- **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

A MODO DE PRESENTACIÓN *

En 1988, el Prof. Dr. Epifanio Salcedo Cáceres, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Asunción, compartió con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, para actividades en materia de Población, su visión de mejorar la capacidad de los recursos humanos de la Facultad, en su formación integral para la docencia, la investigación y la planificación, en el campo de la población, y su vinculación con el desarrollo económico y social del país; crear un área de estudios de población y desarrollo en la institución, e implementar un programa de investigación, publicación y difusión.

Entonces, el Fondo de Población de las Naciones Unidas aceptó el compromiso de trabajar juntos para lograr esos nobles objetivos, y así lo ha hecho durante catorce años, ininterrumpidamente. De ese modo, nació la Revista Población y Desarrollo, cuya publicación prosigue mediante la valiosa cooperación del Fondo, la colaboración voluntaria de columnistas nacionales y extranjeros, y el trabajo tesonero de sus responsables.

Me imagino que, en la mente de los fundadores de la revista, estarán circulando, como agradables postales fotográficas, los recuerdos de aquellos momentos vividos, para hacer realidad la publicación del primer número, en el año 1990. No cabe duda de que realizaron el trabajo, con responsabilidad, coraje y dedicación.

El escritor italiano Giovanni Papini expresó: **“El amor es como el fuego, que si no se comunica se apaga”**. Esta realidad rigió el sentir y la acción del Prof. Dr. Salcedo Cáceres, cuando estuvo al frente de la Facultad. Además de dedicar su vida a una carrera profesional y al ejercicio de la docencia universitaria, creó el Departamento de Estudios de Población y Desarrollo en la

Facultad de Ciencias Económicas, al que potenció e insufló dinamismo, para tener una presencia activa en el quehacer nacional.

La llama prendida por el Dr. Salcedo continúa flameando en los actuales funcionarios de la Dirección de Investigación, y creemos que no se apagará.

La alianza estratégica entre la Facultad y el Fondo ha sido sencilla, pero útil y poderosa, para difundir conocimiento, informaciones y reflexiones, que sirvan para convocar la atención sobre los problemas de población y desarrollo, educación y salud, brecha de género, mortalidad de madres y de menores, y aumento de la esperanza de vida.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas es el principal paladín que posibilita la edición sistemática de esta revista. Por ello, en nombre de la Facultad de Ciencias Económicas, me place expresarle **nuestro profundo agradecimiento**.

En el mundo, se abre camino una nueva esperanza para erradicar la pobreza, a través de la responsabilidad colectiva, y el compromiso de los gobiernos y de las instituciones con la justicia social.

Mediante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en el año 2000, adquieren protagonismo los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**, que prevén para los Gobiernos, metas precisas para reducir la pobreza, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer.

Por intermedio de un trabajo conjunto, se podrá seguir apoyando **el desarrollo como “un proceso de ampliación de la capacidad de elección de las personas”**.

* Extraído del discurso pronunciado por el Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), Prof. Dr. Antonio Rodríguez Rojas, con motivo del lanzamiento de la edición especial de esta revista.

Í N D I C E

•••	La degradación del suelo y sus efectos sobre la población. Arnulfo Encina Rojas José Ibarra	9
•••	Trabajo y regularidad migratoria de migrantes en Argentina. María José Marcogliese	17
•••	Paraguay ante el desarrollo sustentable: Retos y oportunidades. Mirta R. Brizuela Bordón	33
•••	Estado actual y perspectivas de la política de población en el Paraguay. Hugo Oddone	49
•••	Crecimiento demográfico y demandas sociales. Gerda Palacios de Asta	59
•••	Cambios demográficos y culturales: Un nuevo horizonte en el Paraguay de nuestros días. Juan María Carrón	79
•••	Dinámica demográfica y Población Económicamente Activa. Oscar S. Barrios	87
•••	Primer Congreso Paraguayo de Población. Declaración final	99
•••	Paraguay y Corea del Sur, más allá de una relación comercial. Zulma Espínola González	107
•••	Planificación y compromiso. Gloria Rubin	119
•••	Revista Población y Desarrollo. Pautas para la presentación de artículos	127

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

Arnulfo Encina Rojas ~ José Ibarra

La degradación del suelo

y sus efectos sobre la población

La degradación del suelo y sus efectos sobre la población

Arnulfo Encina Rojas*
José Ibarra**

La degradación del suelo afecta la calidad de vida de todo ser humano. El suelo es uno de los recursos naturales más valiosos de un país, calificado con acierto como “el puente entre lo inanimado y lo vivo”. Se compone de ma-



terial rocoso meteorizado y descompuesto, agua, aire, materia orgánica formada de la descomposición vegetal y animal, y miles de formas diferentes de vida, principalmente microorganismos e insectos (FAO, 1984).

Que la vida humana, dependa para su existencia de menos de un metro de una mezcla de restos orgánicos e inorgánicos puede ser sorprendente para el hombre de hoy. Y sin embargo, es así. El suelo de nuestro planeta, junto con la atmósfera y los océanos, constituye lo que se conoce como biósfera, una delgada capa que envuelve a la tierra y en la que se encuentran todas las formas de vida. El gesto desatinado de un ser humano, puede hacer desaparecer para siempre decenas de toneladas de suelo, de cada hectárea que éste utiliza. En pocos días, puede extinguirse el legado de miles de años, de paciente reciclado natural. Es aterrador lo que podría ocurrir si esto se repite en todo el mundo. En los países en desarrollo, donde vive casi tres cuartas partes de la población mundial, el suelo proporciona, además del alimento fundamental, la mayor parte del combustible –leña–, utilizado en el hogar, así como la fibra necesaria para fabricar vestimentas (Saorema, 1984).

El uso actual que se le da a la tierra, es el tema ambiental que hoy reviste mayor gravedad y, a la vez, mejores posibilidades para la región, siendo sus principales consecuencias la erosión y pérdida de fertilidad, la desertificación, la deforestación, la degradación de pasturas, la salinización y alcalinización de suelos bajo riego y la subutilización de tierras agrícolas de buena calidad (BID-PNUD, 1992; IICA, 1997). Es indudable que las modificaciones producidas en el suelo, y por efecto de éste en el medio ambiente, afectan considerablemente la calidad de vida de toda una población. Sabemos que la agricultura es uno de los principales autores de

* Profesor Asistente de Ciencias del Suelo e Investigador del Departamento de Suelo y Ordenamiento Territorial, Carrera de Ingeniería Agronómica, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Asunción. Departamento de Suelo y Ordenamiento Territorial, Facultad de Ciencias Agrarias-UNA, Campus Universitario, cc 1618.

** Profesor Asistente de Ecología e Investigador de la Carrera de Ingeniería en Ecología Humana, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Asunción. Carrera en Ecología Humana, Facultad de Ciencias Agrarias-UNA, Campus Universitario, cc 1618.

ese cambio. El cuidado ambiental no debe ser considerado una cuestión momentánea, ni pasajera. Debe realizarse con visión de futuro, en función a una idea de sostenibilidad, con el fin último de crear las condiciones que aseguren mejores niveles de vida, para las generaciones actuales y venideras (Encina e Ibarra, 2000). Según la Estrategia Mundial de la Conservación (EMC), los países debían adoptar medidas de conservación, a nivel nacional y subnacional. A partir de entonces, muchos de ellos, en todo el mundo, se han esforzado en desarrollar e implementar estrategias para conservar y recuperar sus recursos naturales. La experiencia nos dice que los cambios ambientales que nuestro planeta está experimentando, se deben a modelos de desarrollo no sostenible.

El hombre, a través de los siglos, ha sido el principal factor alterador del medio ambiente. Desgraciadamente, la mayoría de esas modificaciones están relacionadas con altas tasas de deforestación, contaminación de cauces hídricos, degradación de suelos, pérdida de la biodiversidad, degradación de la atmósfera, etc. Orr (1993), ha señalado con énfasis la magnitud y rapidez con que ha tenido lugar el impacto de las actividades humanas sobre el medio ambiente y los recursos naturales. De esta forma, y considerando valores promedio diarios, estos cambios producen un aumento de 250.000 personas a la población mundial, 15.000.000 de toneladas de CO₂ (anhídrido carbónico) y una cantidad aproximada de otros gases perjudiciales a la atmósfera. Se pierden cerca de 180 km² de bosque tropical; se están convirtiendo cerca de 110 km² de suelo agrícola en desierto, así como la extinción de 71 millones de suelo arable; se genera cerca de un millón de toneladas de residuos tóxicos. Felizmente, el hombre no sólo altera y destruye, también piensa en cómo frenar esa alteración y destrucción. La preocupación sobre los efectos del crecimiento material, y la necesidad de un desarrollo equilibrado, fue objeto de especial atención en el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, titulado *Our Common Future* (1987). Esta Comisión, propuso el desarrollo sostenible, buscando satisfacer las necesidades de la población actual, sin comprometer las de las generaciones futuras, limitando la explotación de los

recursos naturales, mediante una gestión eficiente y la organización social.

Las experiencias de los últimos tiempos, han demostrado que existe una muy estrecha relación entre las actividades del campo y la población humana. La deforestación, por ejemplo, realizada no sólo para la obtención de madera sino también para ampliar el espacio agrícola, produce una serie de efectos negativos, tales como la sedimentación y colmatación acelerada de los arroyos, lagos y ríos, la degradación de los suelos, cambios en el régimen de precipitación y en la temperatura del aire, contaminación de la atmósfera y, por supuesto, el empobrecimiento acelerado del agricultor, tanto en su nivel económico como en su calidad de vida.

Causas de la pérdida de tierras

La modificación del ambiente, a través de la degradación de la tierra, es un proceso perjudicial que afecta negativamente el desarrollo de la población. Una de las consecuencias se da en el rendimiento de los cultivos, que va disminuyendo a medida que avanza la degradación. Con el tiempo, cambia también el uso que se da a esa tierra: de ser cultivable se convierte en área de pastoreo; luego, se cubre de maleza y, finalmente, se torna árida (Encina R., Arnulfo y José Ibarra, 2000).

Muchas tierras aptas para cultivo se pierden, pues éstas son destinadas en la actualidad a usos no agrícolas (FAO, 1984). Las causas principales son la expansión urbana, la construcción de carreteras, la minería y la industria. Aparte de estas formas de pérdida, existen otras de degradación de la tierra, como la acumulación salina, daños físicos y biológicos, erosión eólica y erosión hídrica.

El primer caso, se produce cuando existe una acumulación importante de sal en el suelo. Según la FAO, se estima que cerca de 952 millones de hectáreas de tierra están afectadas por la acumulación excesiva de sal. El daño físico se produce principalmente debido a la compactación que sufre el suelo, ya sea por el uso conti-

nuno de maquinaria pesada o el pisoteo de ganado. La degradación biológica ocurre cuando se pierde la materia orgánica o el humus que contiene. La erosión eólica es la degradación en sus aspectos físico, químico y biológico, cuyo principal agente causal es el viento. Según un estudio sobre la degradación del suelo, realizado en forma conjunta por la FAO y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el 22,4% de la superficie de África, al norte del Ecuador, y el 35,5% del Cercano Oriente, están afectados por la erosión eólica. El viento, además de despojar a las tierras de la capa arable, causa otros daños, sepultando campos, edificios, maquinarias, etc. En los años '30, la erosión eólica creó en las grandes llanuras de los Estados Unidos enormes acumulaciones de polvo, inutilizando millones de hectáreas de tierra. En mayo de 1934, por ejemplo, una tormenta de cuatro días transportó cerca de 300 millones de toneladas de tierra a 2.500 kilómetros de distancia, oscureciendo el cielo de Nueva York, durante cinco horas. La hídrica es la forma más común de erosión, que causa daños masivos en casi todos los países del planeta. En todo el mundo, las aguas arrastran cada año unos 25.000 millones de toneladas de tierra, primero a los arroyos, luego a los ríos y, por último, a los océanos.

Efectos de la degradación del suelo sobre la población

En los últimos decenios, la ganadería y el pastoreo excesivo han ocasionado daños incalculables en numerosas regiones de África, Asia y América Central y del Sur. En las zonas más secas, el resultado final de la erosión es la desertificación. Si la erosión es para la tierra una enfermedad, la desertificación significa su muerte. Hoy, la desertificación amenaza a unos 3.200 millones de hectáreas de tierra, y pone en peligro el sustento de más de 700 millones de personas. Hace veinte años, aproximadamente, un 30 por ciento de los suelos cultivables del mundo se dedicaban todavía a la agricultura migratoria. Sólo en África, más de 30 millones de personas practican este tipo de agricultura. En el pasado, esto permitía conservar la fertilidad de la tierra, al dejarla en barbecho durante largos

períodos. Así, el suelo recuperaba su fertilidad original. En la actualidad, debido a la presión demográfica y a los esfuerzos por aumentar el rendimiento, prácticamente se suprimen los períodos de barbecho o descanso de suelos utilizados en agricultura, y ésta se convierte en una mucho más intensa.

La degradación del suelo, sustento fundamental de toda la población humana, puede intervenir en la destrucción de civilizaciones enteras. Este es el caso de la cultura Maya, que se mantuvo floreciente durante 1.700 años, en lo que es actualmente el territorio de Guatemala. Entre las causas de su decadencia, hacia el año 900 d.C., se menciona la drástica degradación que sufrieron sus suelos, ocasionando una grave disminución de la productividad agrícola. Al aumentar la presión demográfica, los Mayas comenzaron a talar árboles de las laderas abruptas, para extender sus áreas de labranza. La tierra comenzó a sufrir una fuerte erosión, decayó la capacidad de autoabastecimiento alimentario, y se produjo, finalmente, el desmoronamiento de su civilización.

A continuación, se presenta un relato de los posibles efectos que se podrían dar en la población, como consecuencia de la degradación del suelo. Para muchos países en desarrollo, la pérdida de ingresos agrícolas podría causar no solo la escasez de alimentos; también podría ocasionar otros efectos negativos. Dada la importancia del mencionado sector para la economía, su deterioro produciría un atraso en los planes de desarrollo nacional. Si el país depende de los cultivos comerciales, puede afectar la situación de la balanza de pagos. La vida resulta cada vez más difícil para la población rural. Pero éstas, generalmente incapaces de proporcionar servicios adecuados a la población ya existente, poco pueden ofrecer a los recién llegados, aparte de un lugar para construir un alojamiento precario, en barrios marginales. Todo esto lleva al malestar social y el descontento político. Entretanto, las zonas urbanas empiezan a sufrir directamente las secuelas de la degradación del suelo. Éste, que era el recurso natural de los agricultores, es ahora lodo y limo, depositado en los valles. Acumulándose en los ríos en grandes cantidades, reduce drásticamente su caudal y crea proble-

mas para la navegación. Cursos de agua que fueron vías importantes de tráfico y fuentes productivas de proteínas de alta calidad, se convierten en pequeños riachuelos que serpentean, abriéndose paso entre enormes bancos de lodo. Al llegar las lluvias intensas, los ríos se desbordan e inundan tierras de labranza y ciudades, indiscriminadamente. Los daños causados pueden ser terribles. En 1983, en Brasil y Argentina, las inundaciones cubrieron una superficie de más de 100 millones de hectáreas, destruyendo carreteras, vías férreas, viviendas, cultivos y ganado (FAO, 1984).

Todos estos aspectos o efectos negativos, difícilmente puedan tener solución favorable sin una atención seria hacia ellos. No puede la sociedad avanzar en la búsqueda de su progreso y de su bienestar, si no organiza, dispone y mejora el escenario donde indispensablemente desea actuar (Febres, 1988).

Practicar el desarrollo sustentable es, sin duda, una necesidad urgente. El desarrollo no puede dejarse enteramente a los albueros del mercado. La relación hombre-medio ambiente debe ser armónica, en donde al hombre le corresponde establecer reglas y condiciones, pues es quien posee poder de decisión. La conformación de una relación satisfactoria entre la sociedad y la naturaleza implica, necesariamente, prever con suficiente antelación los daños ecológicos que las actividades humanas ocasionan, algunos de los cuales podrían ser de carácter irreversible. De esta manera, se podrá tomar las medidas requeridas para mitigarlos o evitarlos, antes de que ocurran. A partir de ahí, el ordenamiento territorial juega un rol fundamental. Es una de las estrategias centrales para alcanzar el desarrollo sustentable, mediante la distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales, que conforman el entorno físico y biótico. Todo ello, en la búsqueda de mejores condiciones de vida para el ser humano (Encina e Ibarra, 2002, FAO, 1996 y Mendes Vergara, Elías, 1992).

El principio fundamental que plantea que el desarrollo y el ambiente son compatibles, exige

como medida la planificación del uso de la tierra, a partir de una política de ordenamiento del territorio. Este es un proceso que debe conducir a armonizar la disponibilidad de los recursos naturales, las condiciones ambientales y las características del espacio, con las actividades económicas y sociales que tienen efectos sobre el entorno natural. Ello es así, por cuanto si la ocupación del territorio y la utilización de los recursos naturales se realizan de manera anárquica, dentro de una concepción de agresión y de un estilo desarrollista, en donde primen los intereses individuales o de grupos corporativos, volcados sólo a la acumulación de capital, sin importar el costo social y ambiental, se producen situaciones negativas, impactos ambientales degradantes y efectos contrarios a esa necesaria valoración entre uso y permanencia (Encina e Ibarra, 2002 y Mendes Vergara, Elías, 1990).

Escenarios Conceptuales

- **Medio ambiente:** se refiere al conjunto de condiciones externas, que influyen en los organismos vivos.
- **Ecosistema:** es la unidad funcional básica de la naturaleza, e incluye tanto a los organismos vivos como a su ambiente inerte.
- **Hábitat:** es el lugar o espacio donde vive, se desarrolla, se reproduce y muere un ser vivo.
- **Degradación:** es la transformación o alteración negativa, o con efecto negativo, que sufre cualquier cuerpo, natural o artificial.
- **Desarrollo sostenible:** consiste en el desarrollo que permite satisfacer las necesidades de la población actual, sin comprometer las de generaciones futuras. (Comisión Mundial del Medio Ambiente, Informe Brundtland, 1985).
- **Planificación del uso de la tierra:** Es un proceso conciente de selección y desarrollo del mejor curso de acción, para conseguir el uso eficiente y racional de los recursos de la tierra.

- **Ordenamiento territorial:** Es una política de estado e instrumento de planificación, que permite orientar el proceso de ocupación y transformación del territorio, preservando los recursos naturales y el ambiente. Busca así, mejorar la calidad de vida de la población, mediante la localización adecuada y racional de los asentamientos humanos, las actividades socioeconómicas, la infraestructura física y equipamientos colectivos.
- **Plan de ordenamiento territorial:** Es el instrumento de gestión administrativa, que racionaliza la toma de decisiones sobre la asignación y regulación del uso del suelo urbano y rural, la adecuada localización de los asentamientos humanos, de la infraestructura física y equipamientos colectivos.

BIBLIOGRAFÍA

- BID/PNUD. 1990. Nuestra Propia Agenda. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. P. 102
- Canter, L. 1977. Environment Assesment Me. Braw Hill Book Company. New York.
- Díaz, Albaro e Ignacio Porzecanski. 1997. Educación para el Desarrollo de una Agricultura Sustentable-Libro Verde, Elementos Para una Política Agroambiental en el Cono Sur. P. 204.
- Encina R., Arnulfo y José Ibarra. 2002. El Ordenamiento Territorial, Medio Fundamental para el Bienestar de la Población. Revista Población y Desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas-UNA/FNUAP. Ed. N° 23.
- Encina R., Arnulfo y José Ibarra. 2000. Modificaciones del Medio Ambiente y su Impacto en la Población. Revista Población y Desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas-UNA/FNUAP. Ed. N° 19.
- FAO, 1996. Zonificación Agroecológica. Boletín de Suelos de la FAO. 73. P. 82.
- FAO, 1984. Proteger y Producir. Conservación de Suelo para el Desarrollo. P. 40.
- Febres, C. 1988. Ecología, Ciencia Social. Mimeo.
- IICA, 1997. Libro Verde, Elementos Para una Política Agroambiental en el Cono Sur. P. 204.
- Mendes Vergara, Elías. 1992. Gestión Ambiental y Ordenamiento Territorial. P. 184.
- Mendes Vergara, Elías. 1990. Teoría y Praxis de la Ordenación del Territorio.
- Orr, D. W. 1993. The Challenge of Sustainability. 83. 38-40.

María José Marcogliese

Trabajo y regularidad migratoria

de migrantes en Argentina

Trabajo y regularidad migratoria de migrantes en Argentina*

María José Marcogliese**

A lo largo de su historia, la migración paraguaya se concentró en las áreas fronterizas y, posteriormente, evidenció una atracción creciente hacia el área urbana –la ciudad de Buenos Aires y su conglomerado–. Este proceso resultó simultáneo al de feminización de la



migración, dadas a su vez las particulares características de la inserción laboral y del fragmentado mercado de trabajo. La inclusión de esta población está concentrada en determinadas ramas, en tareas de baja calificación y en un gran porcentaje de forma independiente. Los datos actuales indican que persisten los patrones de inserción selectiva, en determinadas áreas del mercado.

Resumen

Tradicionalmente, la migración paraguaya en Argentina, y limítrofe en general, ha respondido a una dinámica sociolaboral. Desde mediados de siglo, y como consecuencia del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, la migración registró una atracción creciente por la ciudad, asentándose principalmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). A su vez, se produjo una creciente feminización de las migraciones, como producto del incremento de las oportunidades laborales para la mujer.

Los datos censales de 1991 indicaban que la población migrante paraguaya presentaba una inserción ocupacional, similar a la del conjunto de la población limítrofe, y diferente de la de la población nativa o inmigrante no limítrofe: un porcentaje importante, se ubicaba en la categoría de cuentapropistas y su inserción se producía en algunas particulares ramas de la actividad económica, como la construcción –para los varones– y el servicio doméstico, para las mujeres. Al analizar la información más actual, se evidencia que el crítico contexto laboral de la Argentina, desde mediados de los noventa, afectó diferencialmente a migrantes limítrofes y población nativa: la inserción de los primeros se segmenta aún más en determinadas ramas; se incrementa la desocupación y se precariza su situación laboral, en mayor medida que la de la población nativa. Esta situación se torna particularmente más crítica en el caso de los migrantes recientes.

A pesar de esta particular inserción laboral, la normativa migratoria argentina exige una serie

* Ponencia presentada ante el VII Congreso de AEPA, Tafí del Valle, Argentina, noviembre de 2003.

** Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires.

O' Higgins 2135, 12º 142, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. majomarc@ciudad.com.ar.

de requisitos de difícil cumplimiento para el tradicional migrante limítrofe. Mientras más desfavorecida resulta la inserción, más aún se incrementan los requerimientos, conduciendo a la población migrante a una situación irregular y de extrema vulnerabilidad. Los datos de los registros migratorios evidencian estas dificultades. El presente trabajo intenta vincular así las características de la inserción laboral de la población paraguaya, y limítrofe en general, con la cuestión de la regularidad migratoria.

1. Introducción

Durante el año 2002, se realizó un trabajo a pedido de la Organización Internacional para las Migraciones, con relación a las características demográficas, sociales y ocupacionales de los inmigrantes paraguayos en Argentina. El presente documento se desprende del mencionado trabajo, y se centra principalmente en la participación de la población migrante paraguaya en el mercado de trabajo, y la relación entre esta participación y la cuestión de la regularidad migratoria.

Al momento de abordar el trabajo, se evidenciaron ciertos obstáculos con relación a las fuentes de datos. ¿Qué fuentes podemos tomar para tratar de describir las características de un determinado grupo poblacional?

Los datos censales disponibles en Argentina son los del Censo Nacional de Población y Vivienda, de 1991. Si bien se consideró que carecían de actualidad, sumado a las falencias que tienen los datos censales para describir una población migrante, resultaron los más completos y confiables, por lo que constituyeron la base del diagnóstico realizado.

En segundo lugar, y para tratar de obtener una información más actualizada, dadas las importantes transformaciones en la estructura laboral argentina en los años transcurridos desde la última fecha censal hasta la actualidad, se tomaron datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), de las ondas de octubre de 1996 y 2001, para los aglomerados que componen la región del nordeste del país (Gran Resistencia, Corrien-

tes, Formosa y Posadas) y el Gran Buenos Aires, ya que en conjunto, la ciudad capital y su conurbano, junto con las cuatro provincias norteafricanas, agrupan al 91% de la población paraguaya residente en Argentina. Cabe señalar que, por cuestiones de representatividad, se tomó la información referida al conjunto de inmigrantes limítrofes, comparándola asimismo con la situación de la población nativa.

Finalmente, en tercer lugar, y para tener un somero panorama de la situación migratoria de los extranjeros en el país, se relevó información de la Dirección Nacional de Migraciones, del período 1990-2000.

Este documento se dirige, entonces, a tratar de responder ¿cómo se inserta la población inmigrante paraguaya en el mercado de trabajo?, ¿si acaso es una inserción diferente a la de la población nativa o inmigrante no limítrofe?, ¿en qué medida el conflictivo contexto laboral de fines de los noventa afectó diferencialmente la inserción de nativos y de inmigrantes limítrofes en el mercado de trabajo?, ¿qué implicancias tiene su inserción laboral en su condición migratoria y, a su vez, cómo afectan los obstáculos para la radicación legal en el país sobre su inserción en los mercados de trabajo?

La presencia de inmigrantes paraguayos en territorio argentino es de larga data, tal como lo evidencian los datos censales, ya desde 1869. A principios del siglo veinte, como respuesta a la demanda de mano de obra rural, esta inmigración se asentaba principalmente en las áreas fronterizas. A partir de 1930, su presencia en las provincias del nordeste argentino se acentúa, principalmente como respuesta a la escasez de mano de obra rural local. Básicamente, se trata de una migración estacional y, eventualmente, debido al fenómeno de la migración interna, pasa a ocupar puestos de trabajo dejados por los nativos. En la década de 1940 comienza, el deterioro de la economía algodonera en la planicie chaqueña, la crisis de la yerba mate en Misiones y, concomitantemente, el aumento de las oportunidades laborales en el mercado urbano. Así, como consecuencia de las posibilidades laborales que se generaban en las ciudades, producto del proceso industrializador, crecientemente se fueron

asentando en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Este proceso de concentración geográfica va a conducir, además, a una transformación en las ocupaciones tradicionales de los inmigrantes limítrofes, en general, sumando a las relacionadas con la explotación forestal y agrícola para el mercado interno, aquellas vinculadas al empleo urbano, particularmente la industria de la construcción y el servicio doméstico.

2. Principales características de la población inmigrante paraguaya, según los datos censales de 1991

Según los datos censales, los nacidos en Paraguay que residen en Argentina alcanzan las 250 mil personas. En un 65%, se ubican en la ciudad de Buenos Aires y los partidos que conforman su conurbano, mientras que un 26% lo hacen en el nordeste, particularmente en las provincias de Misiones (12%) y Formosa (10%).

La distribución por sexo y edad de la población paraguaya, al igual que el resto de la población migrante limítrofe en Argentina, indica que se trata de una migración con fines laborales. Presenta una estructura etaria caracterizada por la gran concentración entre 15 y 64 años de edad, lo que lleva a que la *relación de dependencia*¹ difiera significativamente respecto a la población nativa.

Como muestran los índices de masculinidad², las mujeres son mayoría entre los migrantes paraguayos. El proceso de feminización de la inmigración paraguaya, y limítrofe en general, a Argentina, comienza a mediados de la década de 1940, a raíz del inicio de la etapa de industrialización sustitutiva, el consecuente crecimiento del conglomerado urbano y la creación de fuentes

de trabajo, entre ellas el servicio doméstico, principal área de inserción económica de las mujeres. En particular, en Buenos Aires y su conglomero, la presencia mayoritaria de mujeres se evidencia desde mediados del siglo veinte, y se reafirma en 1991, dando cuenta de la existencia de mejores oportunidades laborales para ellas en la ciudad.

Cuadro 1
Relación de dependencia e índice de masculinidad de la población nativa y de la población nacida en Paraguay y residente en Argentina, 1991.

	I.M	Relación de dependencia
Población nativa	95,8	68,5
Población limítrofe	92,0	20,3
Población paraguaya	78,7	20,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991.

Los indicadores difieren de acuerdo al área de asentamiento de los migrantes. Así, mientras se destaca el predominio femenino en Capital Federal, no así en el NEA, se evidencia también el envejecimiento de la población paraguaya en esta última área, que repercute, como veremos posteriormente, en las tasas de actividad y empleo de la población migrante.

En lo que respecta a la inserción laboral, a principios de la década, la situación de los paraguayos era similar a la del conjunto de la población limítrofe. Hacia 1991, cuando el incremento agudo de la desocupación no se había producido aún, los inmigrantes paraguayos, presentaban una **tasa de desocupación**³ inferior a la de la población total; estas diferencias se hacen más profundas aún, en el caso de las mujeres. Sin embargo, es posible pensar que las condiciones

1 La relación de dependencia es la razón entre el número de personas en edades "inactivas" o "dependientes" y el número de personas en edad "económicamente productiva". En este caso, se ha considerado población dependiente a las personas menores de 15 años y a las mayores de 65 años, y población no dependiente a las personas de 15 a 64 años. Se trata de un indicador de la carga económica que le corresponde afrontar al segmento productivo de una población. [Relación de dependencia = (población de 0-14 más población de 65 y más) / (población de 15-64 años) * 100].

2 Índice de masculinidad: razón de varones cada cien mujeres - (V/M) * 100.

3 Tasa de desocupación: calculada como porcentaje entre la población desocupada y la Población Económicamente Activa.

de trabajo resultan más desventajosas en el caso de los inmigrantes, que en el de los nativos. Las tasas de **actividad**⁴ y de **empleo**⁵ de la población paraguaya son, a su vez, mayores que las del conjunto de la población, hacia 1991. En

parte, esta situación se debe, tal como menciona Maguid⁶, a que los inmigrantes se incorporan al mercado laboral en edades más tempranas, y permanecen trabajando hasta edades más avanzadas que la población nativa.

Cuadro 2
Tasas de actividad, empleo y desocupación por sexo.
Población nacida en Paraguay, población nacida en país limítrofe y población total, Argentina, 1991.

(Población de 14 y más)			
Tasas	Población nacida en Paraguay	Población nacida en país limítrofe	Población total
Actividad			
Total	59,7	61,4	56,7
Varones	79,4	79,9	75,1
Mujeres	44,2	44,0	39,6
Empleo			
Total	56,6	56,6	53,1
Varones	75,6	75,6	71,1
Mujeres	41,7	41,7	36,4
Desocupación			
Total	5,1	5,0	6,3
Varones	4,7	4,3	5,3
Mujeres	5,7	6,3	8,1

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991; Datos CELADE – Proyecto IMILA.

Hacia 1991, la **categoría ocupacional** más relevante es la de los asalariados. La tercera parte de los migrantes trabaja como cuentapropista, superando a la proporción de nativos en esta última categoría. Entre las mujeres, la proporción total de asalariadas es mayor que la de los varones. Esto se debe a su ocupación en el servicio doméstico, actividad que reúne un porcentaje considerablemente superior al del total de la población.

En lo que respecta a la inserción por **ramas de actividad económica**, la información que brinda el censo de 1991 reafirma la hipótesis de la segmentación de los mercados⁷. Se comprueba

así que la población paraguaya, al igual que el conjunto de migrantes limítrofes, presenta una mayor concentración en la construcción y el servicio doméstico. Pero, en el caso de la población paraguaya, esta fragmentación de los mercados y esta especialización en determinadas ramas de actividad, resultan aún más agudizadas. De hecho, la ubicación en estas áreas determinadas puede deberse a que son actividades en las que no se requiere acreditar experiencia y donde mejor funcionan las vinculaciones de conocidos o familiares. También existe una concentración de varones en algunas industrias, en porcentajes superiores a los de la población total. Maguid⁸, al analizar la inserción

4 Tasa de actividad: calculada como porcentaje entre la Población Económicamente Activa y la población total.

5 Tasa de empleo: calculada como porcentaje entre la población ocupada y la población total.

6 Maguid, A., (1997).

7 Maguid, A., (1997).

8 Maguid, A., (1997).

de los migrantes limítrofes en el AMBA, señala que hay diferencias relevantes cuando se indaga en qué tipo de actividad industrial se insertan migrantes y población nativa: “los migrantes lo hacen en una mayor proporción en las de uso intensivo de mano de obra, menos desarrolladas tecnológicamente, como son la fabricación de

alimentos, de productos textiles, de confección de prendas de vestir, de artículos de cuero y de muebles. Los nativos, en cambio, se reparten en iguales proporciones entre estas industrias manufactureras y las otras más modernas, como química, metalmecánica, maquinaria y equipos, electrónica, automotores, etc.”.

Cuadro 3
Población ocupada de 14 años y más total, población nacida en un país limítrofe y población nacida en Paraguay, por rama de actividad agrupada según sexo, Argentina, 1991.

	POBLACIÓN TOTAL			POBLACIÓN LÍMITROFE			POBLACIÓN PARAGUAYA		
	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Agricultura	11,0	14,3	5,1	11,1	14,0	6,0	7,0	9,9	2,8
Minería	0,4	0,6	0,1	0,6	0,9	0,1	0,1	0,1	0,0
Industrias	17,3	19,9	12,4	19,1	22,1	13,8	21,2	26,0	14,3
Electricidad	0,8	1,2	0,3	0,4	0,5	0,1	0,3	0,5	0,1
Construcción	6,8	10,3	0,4	15,3	23,8	0,4	17,0	28,7	0,3
Comercio	20,5	21,7	18,4	20,1	19,4	21,2	17,9	17,8	18,1
Transportes	5,2	7,3	1,2	3,5	5,1	0,7	2,9	4,6	0,4
Finanzas	5,3	5,4	5,1	2,9	2,8	3,2	2,5	2,2	2,9
Servicios	24,6	18,1	36,4	10,7	8,1	15,1	9,4	7,0	12,8
Servicio doméstico	7,1	0,2	19,7	15,6	2,2	38,9	20,8	2,0	47,5
No especificado	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	0,7	1,1	1,3	0,8

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Viviendas, 1991 - CELADE - Proyecto IMILA

3. Transformaciones económicas en los noventa e inserción ocupacional de los inmigrantes

En los noventa, operó una serie de transformaciones radicales en la estructura económica argentina, que afectaron a la población en general, y a la población inmigrante limítrofe, en particular. La tendencia al crecimiento del de-

empleo tomó un impulso decisivo, en la década de 1990. El desempleo y el subempleo adquirieron dimensiones alarmantes a partir de 1995, aunque ya desde 1992, mostraron tendencias crecientes. Ambos, afectaron especialmente a la población de menor formación profesional, a los jóvenes que deseaban insertarse en el mercado laboral por primera vez, a las mujeres y a los mayores de 40 años⁹. A su vez,

9 Aronskind, R., (2001).

se produjo un serio deterioro en las condiciones de trabajo y de contratación de la población en su conjunto. Las transformaciones en la economía y en el mercado de trabajo llevaron a la concentración de la fuerza de trabajo en el sector servicios y en actividades de baja productividad, concomitantemente con las mayores exigencias técnicas y profesionales para el desempeño de actividades en otros sectores, afectando particularmente a los sectores de menor calificación, entre ellos a la gran mayoría de los migrantes limítrofes.

El conflictivo panorama laboral trajo consigo actitudes xenófobas respecto a los inmigrantes, fundamentadas en la imagen de que “roba trabajo al argentino”. Sin embargo, los datos contrastan con las argumentaciones corrientes en materia de empleo: las estadísticas muestran claramente que la desocupación no es provocada por el proceso inmigratorio.

A partir de 1993, hay una disminución de las tasas de empleo para el total del país y, en particular, para el GBA. La pérdida de ocupados en el sector industrial contribuye en buena medida

a esta disminución. A pesar de eso, en el aglomerado GBA, las tasas de **actividad** y **empleo** de los migrantes limítrofes permanecen más altas que las de la población nativa, en el caso de los varones; y muy similares, en el caso de las mujeres. Tomando este aglomerado en particular –donde se ubica el 65% de los inmigrantes paraguayos del país–, puede evidenciarse cómo, hacia 1996, cuando la tasa de **desocupación** abierta comienza a incrementarse, la de desocupación específica de los migrantes comienza a ser levemente más alta que la de los nativos, en particular para el caso de los varones. Ya en el 2001, las tasas de desocupación de los varones, en el GBA, son notoriamente más altas que las de la población nativa. No ocurre lo mismo en el caso de las mujeres: su inserción, como veremos posteriormente, en determinados segmentos del mercado, fundamentalmente el servicio doméstico, les permite paliar la situación de altos índices de desocupación general. El contexto crítico parece ser más favorable para ellas que para ellos, y es posible pensar que precisamente frente a la desocupación del varón, la mujer se incorpora más intensamente al mercado laboral, como estrategia familiar de subsistencia.

Cuadro 4
Tasas de actividad, empleo y desocupación por sexo. Población nativa o inmigrante no limítrofe, población inmigrante limítrofe, GBA, 1996 / 2001.

Tasas	Población de 14 años y más			
	1996		2001	
	Población nativa	Población limítrofe	Población nativa	Población limítrofe
	GBA	GBA	GBA	GBA
Actividad				
Total	59,5	62,4	58,1	64,2
Varones	75,6	83,7	73,5	86,3
Mujeres	45,0	44,2	44,4	46,8
Empleo				
Total	48,1	50,3	47,0	48,9
Varones	63,0	64,5	59,4	62,7
Mujeres	34,8	38,1	36,1	38,0
Desocupación				
Total	19,1	19,4	19,1	23,8
Varones	16,7	22,9	19,3	27,3
Mujeres	22,6	13,8	18,8	18,8

Fuente: EPH, octubre 1996 y octubre 2001.

Al analizar las **tasas específicas por períodos de llegada al país**, para el aglomerado del GBA (2001), se observa que los desembarcados con anterioridad a 1991 (que constituyen el 74% de los migrantes limítrofes), presentan menores tasas de desocupación y mayores tasas de actividad y empleo, que los llegados posteriormente. En particular, cabe resaltar que las tasas de desocupación de los llegados en los últimos cinco años son alarmantes (39,9%), debido a un contexto particularmente adverso. Estos datos echan por tierra la hipótesis de que las tasas de desocupación de los migrantes recientes resultan menores que las de los nativos, o incluso de los migrantes ya instalados, debido a sus menores exigencias. En un contexto tan crítico, las posibilidades de inserción para los recién llegados, a pesar de sus menores exigencias, resultan cada vez más difíciles.

En los aglomerados urbanos del NEA, se observa una situación similar, en lo que respecta a las tasas de desocupación: los migrantes de más lar-

ga data (que constituyen el 86% de los inmigrantes), presentan menores tasas de desocupación que permiten dar cuenta de una mejor inserción, que los acerca al conjunto de la población. Las tasas de actividad y empleo, para el grupo llegado con anterioridad a 1991, son bajas; la población migrante de más larga data es, en más de un 60%, población inactiva. Tal como viéramos anteriormente, la distribución por edades permite observar que se trata de una población envejecida. En cambio, los llegados posteriormente, en particular en el período comprendido entre 1991 y 1996, presentan mayores tasas de actividad y empleo, por tratarse de una población más joven y en edades activas, que encontró un contexto más favorable a su inserción en los mercados de trabajo. Los migrantes recientes, es decir los arribados al área hasta cinco años antes, tienen una mayor tasa de actividad global que la población total, debido fundamentalmente a la estructura de edades, concentrada entre los 14 y 59 años.

Cuadro 5
**Tasas de actividad, empleo, y desocupación por período de llegada al país.
Población limítrofe, GBA y aglomerados urbanos del NEA, 2001.**

Población de origen limítrofe de 14 años y más - 2001		
Tasas/Período de llegada	Gran Buenos Aires	Nordeste
Actividad		
Antes de 1991	65,2	38,3
Entre 1991 y 1996	59,3	66,4
Después de 1996	61,3	54,5
Empleo		
Antes de 1991	51,7	32,8
Entre 1991 y 1996	41,2	50,9
Después de 1996	36,9	44,2
Desocupación		
Antes de 1991	20,8	14,5
Entre 1991 y 1996	30,7	23,5
Después de 1996	39,9	18,8

Fuente: EPH, onda octubre de 2001.

Con relación a la **categoría ocupacional**, tomando el conjunto de los inmigrantes limítrofes en el GBA, existe en el período 1991-2001 un aumento de la categoría trabajador por cuenta pro-

pia, concomitante con el incremento de esta categoría para el conjunto de la población. Hacia el 2001, continúa siendo predominante la proporción de inmigrantes en la categoría obre-

ro o empleado, y sigue siendo alta su participación en la de trabajadores cuentapropistas. Esta situación se agudiza en los aglomerados urbanos del NEA, donde incluso supera a la de los obreros. Sin embargo, cuando se distingue la antigüedad de la migración, se constata que son los migrantes más antiguos quienes están en la categoría de cuentapropistas, mientras que los

más recientes, los llegados en los últimos cinco años, se insertan como asalariados. Esto se explica debido a que, para lograr una inserción como trabajador por cuenta propia, se requiere de cierto capital y conocimiento sobre las reglas del mercado, que se adquieren con el tiempo de permanencia.

Cuadro 6
Población ocupada de 14 años y más, nativa o inmigrante no limítrofe y nacida en un país limítrofe, por categoría ocupacional, GBA, aglomerados urbanos del NEA, 2001.

Categoría Ocupacional	Población de 14 años y más			
	GBA		NEA	
	Población nativa o inmigrante no limítrofe	Población limítrofe	Población nativa o inmigrante no limítrofe	Población limítrofe
Patrón o empleador	4,5	4,6	3,0	3,3
Trabajador por cuenta propia	22,0	28,6	24,0	47,5
Obrero o empleado	72,9	66,4	71,6	47,2
Trabajador sin salario	0,6	0,5	1,4	2,0

Fuente: EPH, onda octubre de 2001.

Cuadro 7
Población ocupada de 14 años y más nacida en un país limítrofe, por categoría ocupacional, según período de llegada al país, GBA y aglomerados urbanos del NEA, 2001.

Categoría ocupacional/ Período de llegada	Población de origen limítrofe de 14 años y más - 2001					
	Gran Buenos Aires			Nordeste		
	Antes de 1991	Entre 1991 y 1996	Después de 1996	Antes de 1991	Entre 1991 y 1996	Después de 1996
Patrón o empleador	5,0	-	4,8	3,2	-	5,4
Trabajador por cuenta propia	30,8	33,1	4,2	51,8	67,3	15,8
Obrero o empleado	63,6	66,9	90,9	42,6	32,7	78,8
Trabajador sin salario	0,6	-	-	2,4	-	-

Fuente: EPH

En relación con la inserción por **ramas de actividad**, al analizar la información que brinda la EPH, se evidencia que en la última década continúa la disminución de la participación de la población inmigrante limítrofe en la industria.

Es posible realizar este análisis, partiendo de la base de que las transformaciones estructurales argentinas han significado pérdida de peso de la industria en la actividad económica argentina, y la reducción abrupta de la ocupación industrial.

Cuadro 8
Población ocupada de 14 años y más nativa o inmigrante no limítrofe y de origen limítrofe
por rama de actividad agrupada, GBA/NEA, 2001.

Rama de actividad	Población de 14 años y más			
	GBA			
	Población nativa o inmigrante no limítrofe		Población limítrofe	
	Varón	Mujer	Varón	Mujer
TOTAL	100%	100%	100%	100%
Activ. primarias	0,7	0,2	-	-
Industrias	19,6	11,8	17,2	15,3
Electricidad	0,6	0,2	-	-
Construcción	9,3	0,1	35,8	2,1
Comercio	20,7	21,0	16,1	24,2
Transportes	14,4	2,3	7,2	2,1
Finanzas	10,9	11,1	3,2	1,0
Servicios	22,4	38,7	20,4	16,0
Servicio doméstico	1,4	14,5	-	39,4
No especificado	0,0	0,1	-	-

Rama de actividad	Población de 14 años y más			
	NEA			
	Población nativa o inmigrante no limítrofe		Población limítrofe	
	Varón	Mujer	Varón	Mujer
TOTAL	100%	100%	100%	100%
Activ. primarias	1,7	0,2	3,8	-
Industrias	8,3	2,7	16,0	11,4
Electricidad	1,2	0,6	-	-
Construcción	14,2	0,5	15,5	-
Comercio	21,2	18,6	30,9	38,5
Transportes	8,0	0,8	1,9	-
Finanzas	6,4	4,9	2,3	3,6
Servicios	38,0	46,0	26,0	13,6
Servicio doméstico	0,7	25,9	3,6	32,8
No especificado	0,3	-	-	-

Fuente: EPH

Un análisis referido a las **condiciones laborales** de los asalariados permite identificar que, para el aglomerado del GBA hacia octubre de 2001,

la inserción de los trabajadores migrantes limítrofes es en un alto porcentaje precaria. La medición del empleo precario puede asumir múlti-

ples formas, pero consideramos aquí como trabajadores insertos en este sector, a aquellos asalariados que no perciben o poseen en su empleo beneficios sociales y cobertura social. Esta modalidad constituye una de las formas más extremas de precariedad laboral, dado el carácter total de la desprotección social. Así, se observa entonces que hacia el 2001, un 52,2% de los migrantes limítrofes no perciben ningún tipo de beneficio (seguro de trabajo, aguinaldo, descuento jubilatorio, obra social, vacaciones pagas, indemnización por despido, aguinaldo). Un 33,8% sí disfruta en su ocupación de todos los beneficios, mientras que el porcentaje restante goza sólo de alguno de ellos. Esta situación, dista considerablemente de la de la población nativa. En el caso de la nacida en el país o inmigrante no limítrofe, un 56,5% goza de todos los beneficios y sólo un 34,8% carece de cualquiera de ellos. El porcentaje restante recibe, al menos, alguno de los beneficios nombrados.

4. Situación migratoria

Resulta particularmente interesante vincular la inserción ocupacional de los inmigrantes paraguayos y limítrofes en general en Argentina, con la cuestión de la legalidad migratoria.

Desde mediados del siglo, la política migratoria argentina se caracterizó por la alternancia de acciones restrictivas y necesarias medidas de regularización migratoria extraordinaria. El cúmulo de inmigrantes en situación irregular, que las políticas restrictivas creaban, obligaba a reparar la situación aplicando amnistías. Desde 1949, en que se sanciona la primera amnistía migratoria, basándose en la “necesidad de integración social del migrante al país, y considerando los problemas administrativos con los que se enfrentan los indocumentados para hacer efectiva su radicación legal”, como rezan sus considerandos, se hace evidente la contradicción entre la necesidad de mano de obra que sólo podía ser aportada por los países vecinos y el deseo, resabios de una ideología de antaño, de atraer inmigrantes europeos. Esta postura se va a mantener aún hasta nuestros días, enfatizándose la necesidad de promover la migración europea, y obs-

taulizando la radicación legal de los inmigrantes que efectivamente llegan a nuestro país, provenientes de países vecinos. A dicha amnistía, le siguieron otras, en 1958, 1964, 1974, 1984 y 1992.

La amnistía de 1992 surge cinco años después de la sanción del Decreto 1434/87, que regula la Ley N° 22439, conocida como Ley Videla, y promulgada en 1981. El decreto establecía una política restrictiva, fijando las estrictas condiciones bajo las cuales se podrá conceder residencia permanente, y profundizando la tendencia a delegar en la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) los criterios de admisión de extranjeros y la visión policial del fenómeno. La característica resaltante de este decreto es su artículo 15, que especifica que sólo se concederá residencia (permanente o temporaria) a: a) *profesionales, técnicos o personal especializado requeridos por empresas o personas establecidas en el país*; b) *empresarios, hombres de negocios, artistas, deportistas*; c) *científicos, profesores, escritores o personas de especial relevancia, en el orden cultural, social, político, etc.*; d) *migrantes con capital propio suficiente para el desarrollo de su actividad industrial, comercial, agropecuaria, minera o pesquera, circunstancia que se deberá acreditar debidamente a juicio de la autoridad de aplicación*; e) *religiosos pertenecientes a cultos oficialmente reconocidos*; f) *extranjeros que por sus especiales condiciones o circunstancias personales revistan un particular interés para el país*; g) *padres, hijos o cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios, o de las personas mencionadas en los incisos precedentes*.

El inmigrante laboral limítrofe no parece estar comprendido en esta clasificación. El migrante pobre o de bajas calificaciones, que llega al país buscando mejores oportunidades laborales, no se encuadra en ninguno de los criterios impuestos por el decreto. El efecto de estas restricciones fue un nuevo cúmulo de residentes ilegales, ya que los migrantes limítrofes continuaron ingresando al territorio en calidad de turistas, y de allí la necesidad de regularizar la situación migratoria, a través de una amnistía. Por Decreto 1033/92 se regularizó la situación de más de 230

mil extranjeros limítrofes, entre ellos 93.344 paraguayos.

Dos años después, se sanciona un nuevo Reglamento de Migración que no hace más que reiterar restricciones para el establecimiento legal. De acuerdo a los datos proporcionados por la DNM, entre el año 1994 –tras la implantación del nuevo Reglamento de Migración-Decreto 1023/94– y el 2000, obtuvieron su residencia legal 12.813 extranjeros de nacionalidad paraguaya, lo que da cuenta de las dificultades para acceder a la radicación. En 1998, un nuevo decreto presidencial, bajo el número 1117/98 introduce una restricción aún mayor al establecer que: “el cambio de calificación de la categoría transitoria a la de temporario estudiante o temporario trabajador-contratado (...) será aplicable a aquellos extranjeros sólo cuando hubieren ingresado al territorio nacional con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto”, promulgado el 6 de octubre de 1998.

Estas medidas eminentemente restrictivas y los notorios obstáculos burocráticos y documentales –sumados a los altísimos costos de las tramitaciones– para la obtención de la residencia legal, han caracterizado la política migratoria ar-

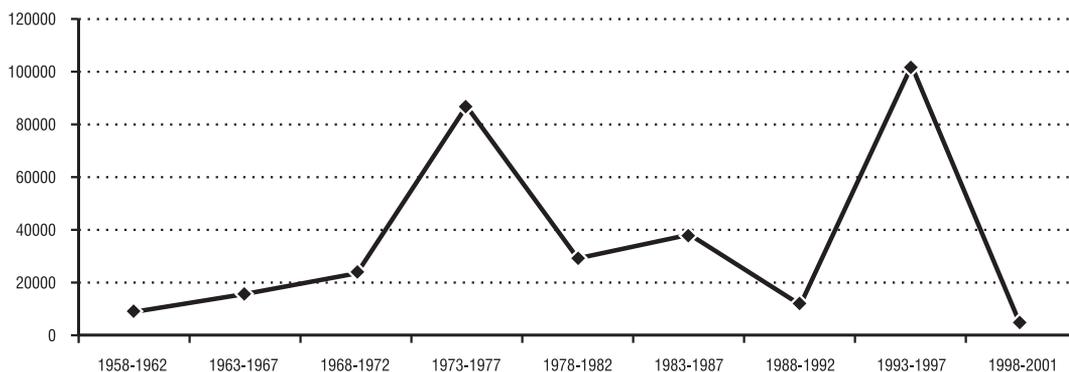
gentina para con los inmigrantes limítrofes, generando la problemática de la ilegalidad, de la que la población paraguaya no es ajena, indudablemente cara para la inserción social y laboral del extranjero ya que, no obstante la intencionalidad restrictiva de las políticas, las migraciones limítrofes tradicionalmente, como bien señala Novick, han seguido una lógica sociolaboral que bien puede considerarse independiente de la lógica administrativa¹⁰. De todas formas, esta lógica administrativa sí ha influido en la posibilidad o no de establecerse legalmente.

En el caso particular de la población paraguaya, ésta ha obtenido su residencia legal principalmente a través de procesos de regularización extraordinarios. El gráfico permite analizar la evolución de las radicaciones permanentes otorgadas a nacionales paraguayos, en las últimas décadas. En él se evidencia cómo el número de radicaciones se mantiene en niveles relativamente constantes, y registra picos considerables en los períodos correspondientes a los procesos de regularización extraordinaria.

La restricción se evidencia no sólo en la merma en el número de radicaciones temporarias desde entonces (otorgadas ya por la vía del permiso

Gráfico 1

Evolución de las radicaciones definitivas otorgadas a extranjeros de origen paraguayo por períodos quinquenales, 1958-2001



Fuente: Período 1958-1969, Sassone, S., (1988); 1970-2001: Datos Dirección Nacional de Migraciones.

¹⁰ Novick, S., (1986).

de ingreso), sino también en el cambio de criterio migratorio por el que se obtiene la residencia. Las residencias permanentes adjudicadas a ciudadanos paraguayos por la DNM son otorgadas casi en su totalidad por el Art. 15, inc. a) del Reglamento de Migración, que se refiere a "...padre, hijo o cónyuge de un ciudadano argentino...". En el período 1994-2000, se entregó un número considerablemente mayor de radicaciones de carácter permanente (88%) que temporaria (12%) –sólo otorgada por motivos laborales o de estudios, entre otros menos usuales–. Estos datos, a su vez, pueden ser analizados a la luz

de la información que brinda la DNM, respecto de los criterios para la obtención de la residencia. Así, se observa que un 36% de las radicaciones se otorgaron por Art. 15, inc. a) del Reglamento de Migración ("padre, hijo o cónyuge de un ciudadano argentino"); un 38% de las radicaciones por Art. 15, inc. b) ("padre, hijo menor de 21 años de edad, o cónyuge de un residente"), y sólo un 9% por motivos laborales (Art. 15, inc. e) "trabajador contratado por personas de existencia real o visible radicadas en el país"). El porcentaje restante se otorgó por otros criterios.

Gráfico 2

Criterio Migratorio de otorgamiento de radicación definitiva de paraguayos, 1995-2000



Fuente: Dirección Nacional de Migraciones.

5. Conclusión

A modo de conclusión, es posible resaltar lo siguiente: los datos indican que la migración paraguaya, al igual que la limítrofe, es eminentemente laboral. Los datos censales, al igual que muchos estudios realizados, permiten verificar que se trata de una migración constante y que los flujos, ya sean los de inmigración como los de retorno –que también resultan constantes–, varían conforme los avatares socioeconómicos y las oportunidades laborales que presentan los mercados de los países.

A lo largo de su historia, la migración paraguaya se concentró en las áreas fronterizas y, posteriormente, evidenció una atracción creciente hacia

el área urbana –la ciudad de Buenos Aires y su conglomerado–. Este proceso resultó simultáneo al de feminización de la migración, dadas a su vez las particulares características de la inserción laboral y del fragmentado mercado de trabajo. La inclusión de esta población está concentrada en determinadas ramas, en tareas de baja calificación y en un gran porcentaje de forma independiente. Los datos actuales indican que persisten los patrones de inserción selectiva, en determinadas áreas del mercado.

La evolución en la última década, indica que la crisis impactó diferencialmente entre la población nativa o inmigrante no limítrofe y la pobla-

ción migrante limítrofe, resultando particularmente afectados los migrantes más recientes. Asimismo, la inserción diferencial entre nativos e inmigrantes limítrofes repercute en las características sociales, viéndose rezagados en lo que a distribución del ingreso concierne.

La inserción laboral de la población paraguaya, y limítrofe en general, es en gran medida precaria y, por ende, se trata de trabajos informales o en negro, que no los habilitan para poder obtener una residencia legal como trabajadores contratados. De hecho, por ejemplo, es muy alta la participación de las mujeres en el servicio doméstico, actividad que desarrollan informalmente. La precariedad laboral que afecta al conjunto de la población resulta aún mayor en el caso de los inmigrantes, afectando así las posibilidades de obtención del “contrato de trabajo”, exigido por la normativa migratoria. Asimismo, es alta la inserción de los inmigrantes como cuen-

tapropistas, categoría que no está contemplada en la normativa migratoria como un criterio para la obtención de la residencia.

La normativa migratoria argentina no considera estas especificidades: el carácter precario de la inserción, la condición de cuentapropistas, la inclusión en determinadas ramas, como por ejemplo el servicio doméstico o la construcción, donde no existen condiciones de contratación, donde no existen condiciones de contratación como las requeridas, ni la posibilidad de ser reclutado desde el extranjero y así ingresar al país con un “permiso de ingreso”.

A su vez, la irregularidad migratoria contribuye a realimentar la situación, en la medida en que obliga a los inmigrantes a insertarse en condiciones de menores exigencias, siendo particularmente sobreexplotados. La imposibilidad de establecimiento legal favorece la inserción en los últimos estratos de la escala laboral.

BIBLIOGRAFÍA

- Aronskind, Ricardo, *¿Más cerca o más lejos del desarrollo?*, Buenos Aires, Edit. Centro Cultural Rojas, 2001.
- Benencia, Roberto y Gazzotti, Alejandro, “Migración limítrofe y empleo: precisiones e interrogantes”. En **Estudios Migratorios Latinoamericanos**, Año 10, n° 31, Buenos Aires, CEMLA, 1995.
- Grimson, Alejandro, “Fronteras, migraciones y MERCOSUR”, en **Apuntes de Investigación**, Año V, n° 7, Buenos Aires, 2001.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, **La migración internacional en Argentina: sus características e impacto**, Buenos Aires, 1997.
- Maguid, Alicia, “Migrantes limítrofes en el mercado de trabajo del Área Metropolitana de Buenos Aires. 1980-1996”, En **Estudios Migratorios Latinoamericanos**, Año 12, n° 35, Buenos Aires, CEMLA, 1997.
- Meichtry, Norma y Beck, Hugo, “Paraguayos en el Nordeste Argentino en la primera mitad del siglo XX. Demografía e integración”. **XIX Encuentro de Geohistoria Regional**, Secretaría General de Extensión Universitaria, Universidad Nacional del Nordeste, Corrientes, pp.52-74, 1999.
- Novick, Susana, “Las políticas inmigratorias en su expresión jurídica. Una perspectiva secular”. En **Estudios Migratorios Latinoamericanos**. Año 1, N° 2, Buenos Aires, CEMLA, 1986.
- Organización Internacional para las Migraciones, **Estudio comparativo sobre retornantes paraguayos reincorporados al Paraguay y re-emigrados a la Argentina**, Buenos Aires, 2000.
- Perez Vichich, Nora, “Las políticas migratorias en la legislación argentina... y para todos los hombres del mundo”, en **Estudios Migratorios Latinoamericanos**, n° 10, Buenos Aires, CEMLA, 1988.
- Sassone, Susana, “Asentamientos de extranjeros en la frontera argentina “interna” de los países del MERCOSUR, 1970-1991”, **Jornadas sobre Procesos Migratorios en Países del Mercosur**, organizadas por el CEMLA, Buenos Aires, 1991.

Mirta R. Brizuela Bordón

Paraguay ante el desarrollo sustentable:

Retos y oportunidades

Paraguay ante el desarrollo sustentable: Retos y oportunidades

Mirta R. Brizuela Bordón*

Comprender la interrelación que existe entre cada uno de los objetivos económicos, sociales, ambientales y éticos, y la necesidad de trabajarlos de manera conjunta, es primordial para lograr el desarrollo sustentable. Por ejemplo, un país debe procurar alcanzar un cierto



grado de crecimiento en su economía, sin descuidar la equidad y, al mismo tiempo, preservar sus recursos naturales. Así también, mantener un ambiente sano para sus habitantes, con miras a aumentar la calidad de vida, tanto de la generación actual como de la futura.

Introducción¹

“Desde hace demasiado tiempo, tanto los ecologistas como los industriales han caído en el error de considerar la protección del medio ambiente y el crecimiento económico como fuerzas opuestas. Debemos inculcar una nueva mentalidad en la que el bienestar económico y el ecológico se consideren objetivos interrelacionados y complementarios”.

Nitin Desai, Secretario General para la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible/Cumbre de Johannesburgo 2002.

El presente artículo señala, en primer lugar, algunas consideraciones sobre el desarrollo sustentable. Seguidamente, considera los factores de vulnerabilidad y los desastres en el Paraguay, así como la importancia de potenciar el capital social para el país. Finalmente menciona, a modo de sugerencia, las tareas que deben realizarse para convertir amenazas en oportunidades, de manera a que el Paraguay pueda encaminarse hacia el desarrollo sustentable.

Es preciso subrayar que lo económico, lo ambiental, lo social, lo político, lo cultural y lo ético no deben dissociarse. Se necesita un nuevo paradigma para entender la interrelación existente entre los mismos. Sólo con una nueva visión se podrán cambiar las actitudes y las acciones de todos los actores involucrados en el proceso de desarrollo sustentable del Paraguay.

* Economista, Universidad Nacional de Asunción (UNA). Docente, Facultad de Ciencias Económicas. Integrante del Equipo Técnico de la Consultora GEOSURVEY SRL.

1 Agradecimientos a Leticia Carosini y Oscar Barrios, por las valiosas sugerencias aportadas durante la elaboración de este artículo.

1. Algunas consideraciones acerca del desarrollo sustentable

El crecimiento económico volvió a ocupar, a fines de los '80, un lugar preponderante en la investigación económica, tras haber sido descuidado durante casi dos decenios. Actualmente, algunos macroeconomistas se han dedicado a estudiar porqué una gran proporción de la población del mundo sigue viviendo en la pobreza. Resulta paradójico que en medio de tantas innovaciones tecnológicas, las disparidades de los ingresos sean una característica tan predominante de la historia mundial.

Es importante destacar que fue a mediados de la década de los '60 cuando comenzó un progresivo interés de los economistas hacia la calidad de vida. Entonces, empezaron los primeros trabajos acerca de los problemas derivados del crecimiento económico. Asimismo, la población se veía atraída en mayor grado por el aspecto cualitativo del avance económico. Como consecuencia, se dio cabida a un nuevo objetivo de la política económica: la calidad de vida y, dentro de ella, la conservación del medio ambiente.

Que la comunidad internacional ha tomado conciencia de las consecuencias ambientales del crecimiento económico a nivel mundial es notorio, al expresar preocupación ante ciertas modalidades de producción y consumo que peligran el calentamiento de la atmósfera y los daños a la capa de ozono, además de la pérdida de vegetación de importantes cuencas hidrográficas, la desertificación y la destrucción de los bosques tropicales. Como respuesta, se han elaborado importantes protocolos internacionales y regionales, para controlar las emisiones de ciertos gases peligrosos. Además, se ha tratado de establecer normas ambientales en el sector industrial.

En este contexto, interesa destacar que en 1972, en el informe "Alto al Crecimiento", elaborado por universitarios del Club de Roma, se considera incompatible el desarrollo económico con el medio ambiente. Advierten sobre la no facti-

bilidad de seguir con un modelo de desarrollo de industrialización rápida, descuidando los recursos naturales.

Asimismo, en 1972, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano (Estocolmo), el medio ambiente se convirtió en una cuestión de importancia internacional. Los resultados positivos, se tuvieron, en los avances en cuestiones científicas y técnicas. Sin embargo, en los planes de desarrollo y en la toma de decisiones de muchos países, no se le dio la importancia necesaria al medio ambiente, sobre todo en el ámbito político. De esta forma, los problemas ambientales, como el deterioro del ozono, el calentamiento de la tierra y la degradación de los bosques, se fueron agravando.

El término desarrollo sostenible fue utilizado por primera vez en 1980, por un organismo privado de investigación, la Alianza Mundial para la Naturaleza (UICN, por sus siglas en inglés). En 1987, el concepto apareció en el informe realizado por la ex primera ministra noruega, Gro Harlem Brundtland², para la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En él, se decía que un desarrollo es duradero cuando "responde a las necesidades del presente, sin poner en peligro las capacidades de las generaciones futuras para hacer lo mismo".

Esto pone de relieve una nueva visión: que la protección del medio ambiente y el crecimiento económico deberían abordarse como una sola cuestión. En este sentido, se espera que el desarrollo satisfaga las necesidades de las presentes y futuras generaciones, sin degradar los recursos naturales. Para esto, es primordial contar con políticas ambientales y una gestión ambiental eficiente.

En la denominada Cumbre de la Tierra, de la ONU (Brasil, 1992), el término desarrollo sostenible estuvo en el centro de las discusiones. A partir de entonces, se tienen ecologistas que insisten en que el crecimiento debe ser nulo, de manera que los recursos no se agoten. Y, por el otro lado, están quienes consideran que el avan-

2 Diario ABC Color Digital. Miércoles 28 de agosto de 2002.

ce tecnológico resolverá todos los problemas ambientales.

En este mismo sentido, el desarrollo sustentable –según el Consenso Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo³ (1993)– “implica un crecimiento económico sostenido a partir de una transformación productiva, que se conjuga con políticas sociales, tales como las de empleo, población, salud y educación, que aseguren la equidad social, y que presten particular atención a la protección del medio ambiente, todo ello en un marco democrático y de respeto a los derechos individuales”.

La puesta en práctica del desarrollo sostenible es la razón de ser de la cumbre de la ONU de Johannesburgo⁴ (2002). Se pretende crear “un modelo económico capaz de generar riqueza y bienestar, al mismo tiempo que promueve la cohesión social e impide la destrucción de la naturaleza”. Por esto, pone en duda el modelo de producción y consumo occidental, que amenaza el equilibrio del planeta. El desarrollo sostenible abarca los aspectos económico (crecimiento de los países en desarrollo), social (integración y solidaridad entre países desarrollados y países en vías de desarrollo) y medioambiental (preservación de los bienes mundiales de todos, y regeneración de los recursos naturales).

Al respecto, la Santa Sede⁵ presentó un documento a las delegaciones participantes, con sugerencias para la Cumbre de Johannesburgo. De acuerdo con este documento del Vaticano, “el concepto de desarrollo sostenible puede comprenderse sólo en la perspectiva de un desarrollo humano e integral”. Asimismo, menciona que “el desarrollo debe basarse en sólidos valores éticos, como la justicia, los derechos humanos, la paz y la libertad, sin los cuales ningún progreso será sostenible”.

En este marco, interesa señalar que hasta la actualidad, las ciencias económicas no han toma-

do en cuenta gran parte de los valores de la naturaleza. Esto, se ilustra con el caso de una zona de pantanos, en la costa de Louisiana⁶, “en el ejemplo se indica que un acre de esos pantanos tiene un valor comercial de 500 dólares de Estados Unidos. Una investigación de la voluntad de pago de posibles usuarios reveló, sin embargo, que dependiendo de cómo se calculen los valores a futuro, un acre de pantanos rinde entre 317 y 846 dólares, por concepto de pesca comercial; entre 151 y 401 dólares, por captura de animales silvestres; entre 46 y 81, si se lo dedica a recreación y entre 1.915 y 7.549, si se lo considera como protector contra las tormentas y mitigador de sus efectos. Incluso, se añade, que si se cuantifica la capacidad del pantano para captar energía solar, el valor total de un acre fluctuaría entre 2.500 y 17.000 dólares, cifra que, por cierto, es mucho mayor que su valor comercial, de 500 dólares”.

La no consideración de los factores ambientales en la economía se debe a la carencia de cuentas del patrimonio natural en los países. Estas cuentas, no se incorporan a las cuentas nacionales, creándose graves distorsiones en la medición de indicadores, como el Producto Nacional Bruto (PNB). En el ejemplo anterior, el PNB sería distinto si se le restara el valor del patrimonio natural perdido o utilizado; en este caso, los indicadores económicos que reflejen un crecimiento del PNB exhibirían pérdidas o estancamiento.

Comprender la interrelación que existe entre cada uno de los objetivos económicos, sociales, ambientales y éticos, y la necesidad de trabajarlos de manera conjunta, es primordial para lograr el desarrollo sustentable. Por ejemplo, un país debe procurar alcanzar un cierto grado de crecimiento en su economía, sin descuidar la equidad y, al mismo tiempo, preservar sus recursos naturales. Así también, mantener un ambiente sano para sus habitantes, con miras a aumentar la calidad de vida, tanto de la generación actual como de la futura.

3 CEPAL-CELADE-FNUAP. Consenso Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo. 1993.

4 Idem 2.

5 AICA. La Santa Sede propone una Ecología Humana. 2002.

6 Dourojeanni, A. Procedimientos de Gestión para un Desarrollo Sustentable. 1997.

2. Factores de vulnerabilidad y los desastres en el Paraguay

Los términos “vulnerabilidad” y “grupos vulnerables”, se vienen utilizando con mucha frecuencia en círculos intelectuales y gubernamentales de América Latina. El concepto de vulnerabilidad social⁷ tiene dos componentes explicativos. “Por una parte, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida, a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico-social de carácter traumático. Por otra parte, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento”.

Los conceptos de grupos vulnerables y de desarrollo sustentable se contraponen. Éste último, implica la promoción del desarrollo económico y social, la salud y la educación, además de una distribución adecuada de la población, y la conservación de la diversidad biológica. En cambio, los grupos vulnerables se identifican por situaciones de fuerte marginación social y económica, por la falta de salud y educación, así como de oportunidades, que en muchos aspectos afectan al medio ambiente.

La sustentabilidad del desarrollo conlleva estructurar las bases mismas del desarrollo, teniendo como centro al hombre, así como la transformación de los sistemas económicos de mercado, para incluir en ellos nuevas concepciones sobre los derechos individuales y sociales.

Considerando las características del Paraguay, en lo que se refiere a la pobreza y la desigualdad, así como la importancia de los recursos naturales en la producción y en la exportación, es ca-

teórica la importancia de la reducción de la vulnerabilidad frente a las amenazas⁸ que pueden ocurrir.

Entre los factores de vulnerabilidad en el país, se pueden mencionar los siguientes:

- Emigración de las zonas rurales hacia las urbanas: actualmente, más de la mitad de la población vive en zonas urbanas; éstas ofrecen oportunidades educativas, económicas y culturales, que hacen atractiva la migración hacia ellas. Sin embargo, ésta no ha sido sostenible. La población que emigra, generalmente llega a la ciudad y se encuentra atrapada entre los crecientes costos de las tierras y el transporte. Tiene una sola alternativa: vivir en los denominados asentamientos informales, en áreas menos deseables, contiguas a industrias peligrosas, planicies de inundaciones, etc.
- Dependencia de la agricultura: aproximadamente el 98% de todos los desastres ocurridos en el país, son de origen hidro-meteorológico⁹. El mayor impacto se ha sentido en el sector agrícola. De esto, se deduce que si la economía paraguaya sigue dependiendo considerablemente de la producción agrícola, podría aumentar la vulnerabilidad existente en el país.
- Deforestación: uno de los problemas más acuciantes que tiene el Paraguay es la deforestación. El manejo de los recursos forestales ha sido inadecuado, según estadísticas de la Mesa Forestal Nacional, organismo integrado por instituciones públicas y privadas. Desde 1999, la Región Oriental perdió 499.175 hectáreas, a una tasa promedio anual de 166.391 hectáreas.

7 Pizarro, R. La Vulnerabilidad Social y sus Desafíos: Una mirada desde América Latina. 2001.

8 “Es la probabilidad de que un fenómeno de origen natural o antrópico, con potencial destructivo, se haga presente, esto es ocurra”. Dehays R. J. Fenómenos Naturales, Concentración Urbana y Desastres en América Latina, 2002. Es un evento latentemente peligroso, como las inundaciones, accidentes químicos, los terremotos, los accidentes de tránsito, atentados, etc.

9 Brizuela, E. La Prevención de Desastres. Impacto de eventos adversos como el del 11 de septiembre de 2001. CPES-RCE N° 135, 2001.

- Creciente aumento del desempleo y subempleo, además del progresivo acrecentamiento de la situación de pobreza.

En este contexto, cabe destacar que, sólo en los últimos años, debido en parte al constante agravamiento de los problemas ecológicos por los que atraviesa el planeta, el tema del medio ambiente ha pasado a ocupar un lugar relevante en la opinión pública mundial. Sin embargo, y a pesar del avance en la ubicación de este problema en un primer plano, no se ha prestado suficiente atención, al menos hasta el momento, en la mayoría de los países latinoamericanos, a su relación con la problemática de los desastres.

En un marco que considere los elementos del mundo natural y del mundo social, un desastre¹⁰ representa “el punto culminante, la crisis desatada por un proceso continuo de desajuste del ser humano, de sus formas de asentamiento, construcción, producción y convivencia con el medio ambiente natural. En consecuencia, implica una manifestación del inadecuado manejo del medio ambiente, y de la ausencia de principios duraderos de sustentabilidad”. Teniendo en cuenta esto, el problema de los desastres no se halla tanto en lo que son los extremos de la naturaleza, sino en lo que son los “extremos de la sociedad”: la continua despreocupación de las personas y de la sociedad, por encontrar meca-

CUADRO 1
Pérdidas de vidas humanas y daños materiales atribuibles al fenómeno “El Niño”, desde abril/1997, incluyendo inundaciones, temporales de fuertes vientos e intensas precipitaciones pluviales. 31/08/98.

COMUNIDAD	PÉRDIDA DE VIDAS	VIVIENDAS DAÑADAS	VIVIENDAS DESTRUIDAS	FAMILIAS AFECTADAS
Asunción		700		4.300
Concepción	2	631		631
San Pedro		179	51	400
Cordillera			119	319
Guairá	2	2.670	95	1.707
Caaguazú	2	330	61	385
Caazapá		549		200
Itapúa		242	360	600
Misiones		83		450
Alto Paraná	36	754		150
Central	4	173	5	530
Ñeembucú	1		41	2.387
Amambay				125
Canindeyú		78		155
Pdte. Hayes	2	400	50	4.235
Alto Paraguay				1.500
Boquerón		150		1.015
TOTAL	49	6.939	782	19.089

Fuente: Ministerio del Interior-Comité de Emergencia Nacional.

10 Lavell, A. y Franco, E. Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina: En busca del Paradigma perdido. 1996.

nismos de ajuste al medio ambiente, que le da sustento y asentamiento.

Un desastre no es un proceso puramente natural, sino que es un evento natural que ocurre en lugares donde hay actividades humanas. A pesar de que el ser humano puede hacer muy poco para alterar la incidencia o intensidad de la mayoría de los fenómenos, puede desempeñar un papel importante al asegurarse de que los eventos naturales no se conviertan en desastres causados por sus propias acciones.

Los desastres afectan, en mayor medida, a los grupos de población más pobres y vulnerables. Además, causan daños socialmente significativos y en ocasiones, irreversibles. La población se sitúa en áreas propensas a incidencias de fenómenos naturales. Como consecuencia, se pro-

ducen pérdidas de vidas humanas, fuerte daño a la infraestructura física y social, mal desempeño de la economía y deterioro ambiental.

El Paraguay sufre millonarias pérdidas, como resultado de los desastres. Los cuadros 1, 2 y 3 muestran las pérdidas de vidas humanas, daños materiales, así como los daños y pérdidas en el sector agrícola, en infraestructura, en la ganadería y en otros sectores de producción, que son atribuidos al fenómeno "El Niño"¹¹.

El impacto macroeconómico de los desastres depende principalmente del tipo de actividad afectada, de su implicancia en otros sectores productivos y en las finanzas públicas. Además, del grado de diversificación de la economía del país y, sobre todo, de la capacidad general de recuperación de ésta.

Cuadro 2

Daños y pérdidas en infraestructura, en ganadería y en otros rubros ocasionados por el fenómeno "El Niño", desde abril/1997, incluyendo inundaciones, temporales de fuertes vientos e intensas precipitaciones pluviales. 31/08/98.

Descripción de pérdidas en infraestructuras	En millones de U\$S
Daños en infraestructura vial	26.800.000
Puente de madera	174 metros 2.800.000
Puente de hormigón armado	1.076 metros 6.500.000
Caminos	584 kms. 17.500.000
Daños en escuelas	172 escuelas 2.000.000
Daños en Centros de Salud	87 Centros y Puestos de Salud 1.000.000
Daños en viviendas	5.000.000
Servicios básicos	3.300.000
Avenidas y calles de ciudades	5.000.000
Gastos de atención de damnificados	3.500.000
Otras pérdidas (transportes, equipos, etc.)	1.500.000
Las pérdidas en el sector ganadero y en la producción láctea en el Chaco Central, más pérdidas agrícolas ascienden, según Cooperativas	15.000.000

Fuente: Ministerio del Interior-Comité de Emergencia Nacional.

11 El Niño, fenómeno climatológico que cada tres a doce años, produce cambios en la circulación atmosférica sobre el Pacífico, causando alteraciones en la temperatura del agua del mar, en América del Sur, e inundaciones y sequías, en la franja del continente paralela al Pacífico.

Cuadro 3
**Daños y pérdidas en el sector agrícola ocasionados
 por el fenómeno “El Niño”, desde abril/1997, incluyendo inundaciones, temporales de
 fuertes vientos e intensas precipitaciones pluviales.
 31/08/98.**

Descripción de pérdidas del sector agrícola	En porcentaje (%)
Ministerio de Agricultura y Ganadería	
Estimaciones por rubro:	
Algodón (pérdida de producción)	32,7
Soja (pérdida de producción)	2,0
Trigo (pérdida de producción)	42,7
Poroto (pérdida de producción)	41,2
Maní (pérdida de producción)	0,6
Maíz (pérdida de producción)	20,6
Arroz de riego (pérdida de producción)	10,1
Mandioca	8,3
Subtotal (en millones de U\$S)	123.000.000
Total de daños y pérdidas ocasionados en diversos sectores (en millones de U\$S)	186.100.000

Fuente: Ministerio del Interior - Comité de Emergencia Nacional.

3. La importancia de potenciar el capital social para Paraguay

Se debe reconocer que Paraguay necesita de enfoques innovadores, más allá del Estado y del mercado, para lograr el desarrollo sustentable. Requiere de la promoción de hábitos, como la proactividad y la sinergia; demanda, además, el fomento de valores como la solidaridad, la responsabilidad, la paz, la justicia, entre otros. En este sentido, interesa destacar el nuevo debate sobre el desarrollo, que incorpora una nueva forma de capital, constituida por el capital social¹², definido como el “conjunto de características de la organización social: redes, normas y confianza social que facilitan la coordinación y cooperación para el beneficio mutuo, con implicancias por ende en la producción social y económica, en el desarrollo y la consolidación democrática”.

En este contexto ampliado, el capital social incluye el ambiente social y político que forma la estructura de la sociedad, y permite que se desarrollen las normas. Interpretar, desde la perspectiva del capital social las implicancias de los proyectos de desarrollo sustentable, puede asegurar que algunas lecciones aprendidas puedan difundirse más rápidamente y que las mismas se estriben en una base de apoyo más amplia.

Al respecto, Kliksberg¹³ menciona que a la idea de capital social, el razonamiento economicista unidimensional no ha prestado atención, y que la investigación científica reciente ha demostrado que es de gran importancia. Cuestiones como la confianza interpersonal, la capacidad asociativa, la conciencia cívica, los valores éticos, son claves para el esfuerzo por el desarrollo, y constituyen el capital social.

12 DGEEC-EPH/2002.

13 Kliksberg, B. ¿Qué es el Capital Social? Claves para su comprensión y movilización. 2001.

Cabe tener presente que existen pocos antecedentes sobre este innovador concepto en el Paraguay. Sin embargo, una investigación reciente¹⁴ ha recogido información referente a la forma en que la organización social facilita la coordinación y cooperación, mediante variables claves, tales como Redes, Participación Ciudadana, Confianza y Solidaridad, Empoderamiento y Participación Política, Acceso a la Información y Cohesión Social.

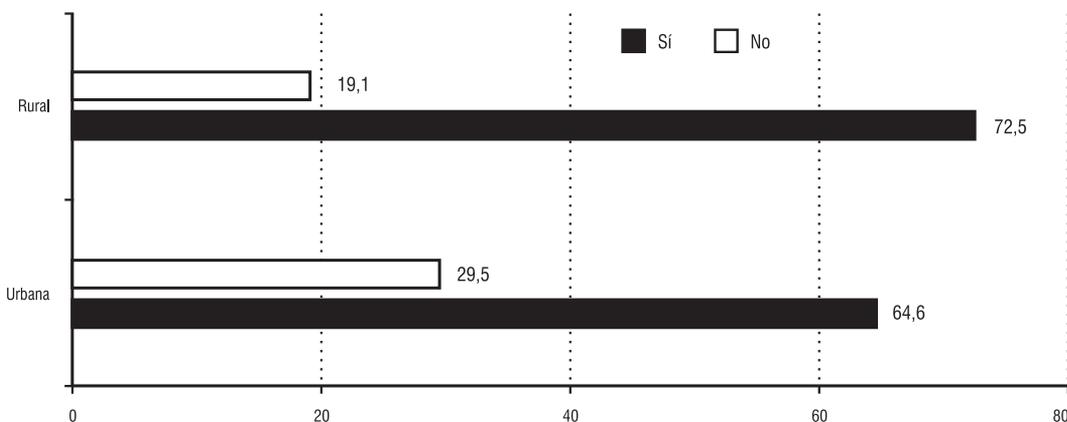
El análisis de la información refleja, en algunos aspectos, un comportamiento diferenciado por áreas de residencia urbano-rural, ya que la población consultada, de 15 años y más, menciona que al requerir ayuda recurrió en un 49,6% a parientes, en el área urbana, y en un 46,4%, en el área rural. Así también, refleja que la recurrencia a amigos es superior en el área urbana

que en la rural: 22,1% y 17,2%, respectivamente. En cambio, solicitar ayuda al vecino o a los políticos es superior en el área rural que en la urbana. De esta forma, se tiene que en el área rural, el 14,6% acude al vecino, y el 9,8% a los políticos; y en el área urbana, el 7,8% a los vecinos, y el 3,8% a los políticos.

En cuanto a la opinión sobre la existencia de confianza en el barrio o en la comunidad, se observa (Gráfico 1) que existen también diferencias, ya que la misma es superior en el área rural que en la urbana, con un 72,5% y 64,6%, respectivamente.

Si se analiza el porqué de la existencia de dificultades en la comunidad o en el barrio, sobresale el partido político, tanto en el área rural como en la urbana, con 63,3% y 59,5%, respec-

Gráfico 1
Población de 15 años y más de edad según opinión sobre la existencia de confianza en el barrio o comunidad (%)



Fuente: DGEEC-EPH/2002.

14 Idem 12

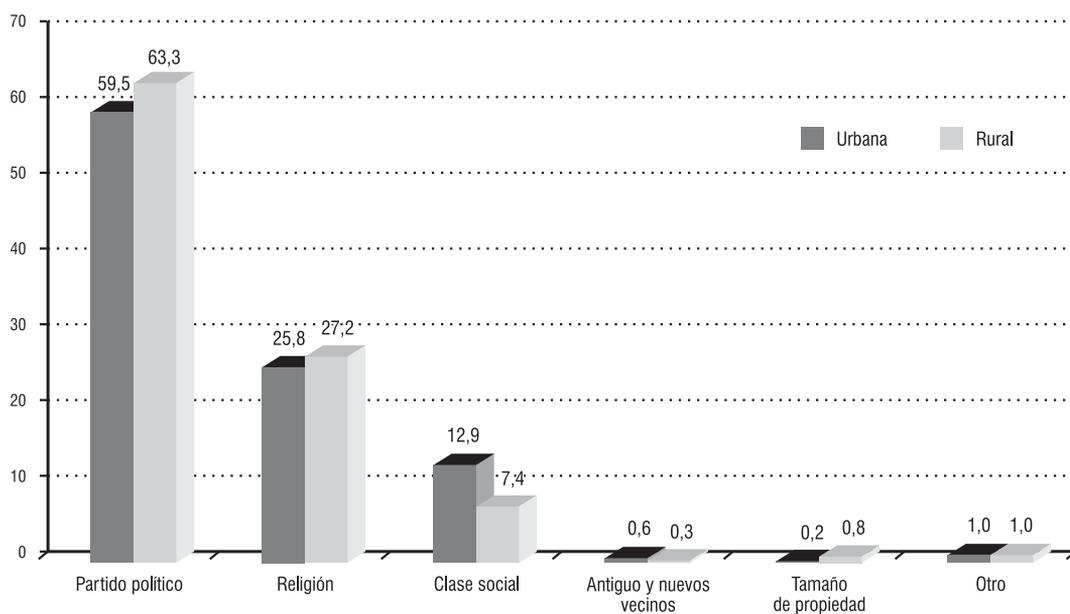
tivamente. La religión se constituye en una razón de dificultad, en un 27,2% en el área rural, y en un 25,8%, en el área urbana. Existe una diferencia marcada entre el área urbana y rural, al considerar la clase social. La misma representa el 12,9%, como motivo de diferencia en la primera, mientras en la segunda representa sólo el 7,4%. (Gráfico 2)

De esta forma, las variables analizadas reflejan inconvenientes por subsanar y esfuerzos por rea-

lizar, para ampliar y consolidar las interacciones sociales que permitan mejorar las condiciones de vida de la sociedad paraguaya. Por tanto, incorporar el capital social en la política de desarrollo sustentable es sumamente auspicioso, pues los temas de cooperación, solidaridad, confianza, comunidad y amistad, son factores que constituyen la red social, fundamentos tanto de la economía como de la política.

Gráfico 2

Razones principales de la existencia de dificultades en la comunidad o barrio (%)



Fuente: DGEEC-EPH/2002.

4. ¿Qué labores debn realizarse para convertir amenazas en oportunidades?

Es imprescindible para el Paraguay reunir su potencial y sus recursos, de manera a obtener un crecimiento económico acelerado, sostenido y equitativo. Para ello, es necesario que todas las personas, las familias, las comunidades y el go-

bierno, multipliquen sus esfuerzos mediante la cooperación, la proactividad, la autoconfianza y la solidaridad, con miras al desarrollo sustentable.

En este marco, es importante tener una visión de futuro para el Paraguay, que sea clara, positiva y que busque convertir “amenazas en oportunidades”. Para ello, es significativo tener en cuenta lo siguiente (Cuadro 4):

Cuadro 4
Paraguay: Visión de futuro

CONVERTIR		
Los Procesos Sociales	En	Estrategias de Intervención
Los Recursos: Naturales y Humanos	En	Interrelaciones Útiles
Las Amenazas	En	Ofertas Ambientales
Las Vulnerabilidades	En	Capacidades
La Educación y la Salud	En	Fundamentos del Desarrollo
Los Daños y Pérdidas	En	Beneficios, activos y ganancias (económicas, sociales, políticas culturales, éticas, etc.)
La Solidaridad, la Confianza y la Amistad	En	Capital social
El Desarrollo Sustentable	En	Responsabilidad de todos

Fuente: Elaboración propia a partir de BIRF-CEN-UTEP-UCSA “Desastres, Problemas no resueltos del Desarrollo”, N° 6. Paraguay 2000.

Las consideraciones mencionadas son indispensables para que el progreso del Paraguay sea sustentable. Para esto, se requiere una urgente transformación, no sólo económica sino también política, social, cultural y de valores éticos.

A las reflexiones anteriores, corresponde agregar los siguientes argumentos:

- El desarrollo sustentable implica que deben considerarse los efectos de las actividades humanas, a lo largo del tiempo, ya que algunas de ellas pueden generar riqueza hoy y ocasionar pobreza mañana.
- Implica, asimismo, que la economía del país debe incluir o internalizar los costos ambien-

tales de sus procesos productivos y, sobre todo, considerar la finitud de los recursos naturales.

- Demanda inversiones destinadas a reducir la vulnerabilidad, de modo a garantizar un desarrollo sostenible. La reducción de la vulnerabilidad es condición para preservar la vida y lograr mejores condiciones de desarrollo sostenible, crecimiento económico y bienestar humano.
- Envuelve la necesidad de atender políticas sociales, tales como las de empleo, población, salud y educación. La prioridad fundamental para el Paraguay es el logro del crecimiento económico, que permita crear puestos de tra-

bajo y generación de ingresos. Se subraya que la educación de los recursos humanos de una nación hace una diferencia decisiva, tanto para la vida de las personas, el desenvolvimiento de las familias, la productividad de las empresas, y los resultados macroeconómicos de un país.

- Requiere la gestión proactiva de toda la población: personas, familia, comunidad y gobierno.

Conclusiones

El análisis realizado tuvo como premisa fundamental que la economía es un sistema organizacional complejo. Organiza la producción de bienes y servicios, y su distribución entre la población. Como tal, está relacionada al sistema natural (atmósfera, geósfera, hidrósfera y biósfera) y al sistema social (reglas, costumbres, tradiciones, organizaciones y redes de comunicación, como guía, restringe y canaliza las acciones de las personas).

Cabe anotar el cambio de paradigma emergente en la economía: que los recursos son finitos y que existen límites en el medio ambiente. Esta visión pone de relieve la importancia de fomentar en el Paraguay enfoques innovadores, más allá del mercado y del Estado. Promover hábitos como la proactividad y la sinergia entre todos los habitantes del país, de manera a que la alternativa de ganar-ganar sea la consigna entre las generaciones actuales y futuras.

El desarrollo sustentable podrá ser alcanzado teniendo a la población como partícipe en este proceso, con una clara orientación hacia la solidaridad que tienen los paraguayos, y formando este valor ético como parte central de la calidad humana, es fundamental potenciar la misma. La solidaridad, conjuntamente con los valores de la responsabilidad, la honestidad, la paz, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la liber-

tad y la confianza, forma una base firme, que es importante consolidar para que el crecimiento económico sea sustentable en el Paraguay.

La contribución de la población al crecimiento económico, a la sustentabilidad ambiental y a la equidad debe ser simultánea, logrando un aumento de la productividad, la atención a las necesidades sociales, la reducción de la vulnerabilidad y la conservación de los recursos naturales. Cambiar el rol de mero observador por un rol participativo y sinérgico, de manera a llevar a la práctica en el Paraguay el lema de “el desarrollo sustentable es responsabilidad de todos”.

Revertir la situación de vulnerabilidad en el Paraguay, en sus diferentes aspectos, es una tarea crucial. La misma exige una visión a largo plazo, con recursos a corto plazo, y la sinergia entre todos los involucrados. Mirando el futuro, resalta la necesidad de que no solo el Estado sino todos –individuos, familia y comunidad–, deben tomar la iniciativa para aumentar el capital social, de manera a que los proyectos de desarrollo tengan una base de apoyo más amplia.

Vale subrayar que todo proceso de aprendizaje debe conllevar la consigna de “mirar el pasado sólo para aprender”. De este modo, para atender la seguridad de las generaciones actuales y futuras, se necesita del esfuerzo aunado de todos los paraguayos.

El futuro anhelado no está establecido de antemano. Resultará de la interacción de muchas fortalezas; será la consecuencia de intereses, muchas veces contrapuestos, y nuevas ideas. Pero, sobre todo, de la voluntad de los paraguayos orientada a lograr los cambios positivos que se requieren. Para esto, es necesario aprovechar la creatividad de todos los habitantes del país. Es importante recalcar que no se puede permanecer como observador pasivo en este proceso, se debe ser proactivo y ejercer la máxima influencia para que el cambio suceda, inspirado por la visión del Paraguay que se quiere.

BIBLIOGRAFÍA

- AICA (Agencia Informativa Católica Argentina) (2002). "La Santa Sede propone una Ecología Humana".
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Informe 2000. "Desarrollo más allá de la Economía". Progreso Económico y Social en América Latina.
- BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento). CEN (Comité de Emergencia Nacional). UTEP (Unidad Técnica Ejecutora del Proyecto). UCSA (Universidad del Cono Sur de las Américas) (2000). "Desastres: Problemas no Resueltos del Desarrollo", N° 6. Asunción-Paraguay.
- Brizuela, Elvio (2001). La Prevención de Desastres. Impacto de eventos adversos como el del 11 de septiembre de 2001. CPES (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos)-RCE (Revista Coyuntura Económica) N° 135.
- Brizuela, Mirta; Benítez, Casilda; Quintana, María; Rodríguez, Mónica (1993). "Consideraciones de los Desastres en el Proceso de Desarrollo Económico del Paraguay". Trabajo de Investigación realizado en la Cátedra de Análisis Económico-3er.Curso. Prof. Titular: Dr. Julio C. Bonzi. Facultad de Ciencias Económicas-UNA.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)-CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía)-FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1993). "Consenso Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo-Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo, 1994". México, DF.
- Comisión del Sur (1991). "Desafío para el Sur". Fondo de Cultura Económica-Economía Contemporánea, México.
- Cuadrado, Roura J. y Otros (1995). "Introducción a la Política Económica". McGraw-Hill, España.
- Dehays Rocha, Jorge (2002). "Fenómenos Naturales, Concentración Urbana y Desastres en América Latina".
- DGEEC. Publicaciones varias.
- Diario ABC Color Digital. Asunción-Paraguay, miércoles 28 de agosto de 2002.
- Dourojeanni, Axel (1997). "Procedimientos de Gestión para un Desarrollo Sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuencas)". CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 3-Naciones Unidas.
- Flores B., Teresa (2002). "Comunicación para el Desarrollo Sostenible". Plural Editores. Konrad-Adenauer-Stiftung. LIDEMA (Liga de Defensa del Medio Ambiente). Bolivia.
- Kliksberg, Bernardo (2001). "¿Qué es Capital Social?. Claves para su Comprensión y Movilización". Congreso Nacional H. Cámara de Senadores (Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social), Konrad-Adenauer-Stiftung, PROMUR (Centro de Promoción de la Mujer). Paraguay.
- Lavell, Allan y Franco, Eduardo (1996). Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina: En busca del Paradigma perdido.
- Naciones Unidas (1992). Programa 21: Un Plan de Acción en pro del Desarrollo Sostenible. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 3 al 14 de junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil.
- Naciones Unidas (2002). Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002. Nueva York.
- Naciones Unidas-CEPAL (1991). "El Desarrollo Sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente". Santiago de Chile.
- Pizarro, Roberto (2001). "La Vulnerabilidad Social y sus Desafíos: Una mirada desde América Latina".
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998). "Cooperación Sur N° Dos".
- Randall, Alan (1985). "Economía de los Recursos Naturales y Política Ambiental". Editorial LIMUSA S.A., México.



Hugo Oddone

Estado actual y perspectivas de la

política de población en el Paraguay

Estado actual y perspectivas de la política de población en el Paraguay*

Hugo Oddone **

Desde hace al menos 50 años, la necesidad de una política explícita de población, general e integradora, ha sido mencionada de manera recurrente en instituciones nacionales, o



por altos funcionarios del gobierno, técnicos y dirigentes políticos. Sin embargo, a la hora de llevar a la práctica esa idea, las iniciativas se han ido diluyendo progresivamente, hasta casi desaparecer.

Antecedentes

El Paraguay reconoce antecedentes remotos de lo que podría calificarse como política de poblamiento si nos atenemos a que, desde la conquista y colonización española, el primer asiento hispano paraguayo, Asunción, cumplió un importante papel como punto de partida para empresas fundadoras de pueblos y futuras ciudades de la región, merced a ordenanzas de poblamiento y otras medidas políticas, implementadas por la metrópolis o por autoridades locales de la colonia. Sin mencionar a las que desaparecerían luego por las condiciones hostiles del medio, no pueden olvidarse fundaciones tan remotas como Santa Fe, Bermejo, Buenos Aires y Corrientes, en territorio actualmente argentino, o la hoy boliviana Santa Cruz de la Sierra, así como las misiones jesuíticas extendidas por vastos territorios del propio país, y de vecinos como Brasil y Argentina.

Durante el temprano período independiente, especialmente bajo los gobiernos del Dr. Francia y de Carlos Antonio López, la política fundacional y pobladora siguió su curso. Algunas políticas de la época tuvieron función ordenadora de carácter socio-espacial, localizando poblaciones por estratos (como los pueblos de negros o pardos), o intención integradora, como la del conocido decreto de Carlos Antonio López, disponiendo la estatización de los 21 táva guaraníes que aún sobrevivían en la época, y que pasaron a convertirse en comunidades paraguayas.

Las terribles consecuencias desintegradoras de poblados y exterminadoras de población de la

* El presente documento fue presentado como ponencia en el Primer Congreso Paraguayo de Población, organizado por la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), y realizado en Asunción, del 26 al 28 de agosto de 2003.

** Asesor del Subprograma de Población y Desarrollo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y ex Representante Asistente del FNUAP en Paraguay.

guerra de la Triple Alianza con el Brasil, la Argentina y el Uruguay (1865-1870), debieron repararse, por un lado, con una serie de medidas administrativas tomadas por los sucesivos gobiernos de la posguerra del '70¹; y por el otro, con la explícita política de inmigración que fomentó la incorporación de diversas corrientes extranjeras, al menguado caudal demográfico posterior a la Triple Alianza. Habría que mencionar, accesoriamente, y como otra consecuencia no menos importante de esa política, la masiva privatización de las tierras que, hasta entonces, habían sido del estado paraguayo y que actuaron de poderoso factor de atracción de migrantes y empresas extranjeras.

Colonización y política de población a mediados del siglo veinte

Iniciado y hasta bien entrado el siglo veinte (entre 1906 y 1977), prosiguieron las políticas de ordenamiento y organización administrativa del territorio nacional, creando o dotando de institucionalidad jurídica a los partidos, departamentos, distritos y localidades integrantes de la red de centros poblados del país. Por su lado, la Constitucional Nacional de 1967 sentó un principio básico de política demográfica, al disponer la repatriación de paraguayos y considerar las migraciones internas e internacionales, como medidas útiles al desarrollo del país, especialmente aquellas vinculadas con la colonización agrícola.

Ese precepto no hizo sino dar rango constitucional a disposiciones del Estatuto Agrario de 1963 que, sin duda alguna, fue el instrumento más explícito de los últimos años en establecer un objetivo de política demográfica, al declarar que la colonización agrícola tiene por objeto el poblamiento del interior del país, para lograr una mejor distribución de la población rural y su mayor bienestar económico y social. Con base en esta ley agraria, a mediados del siglo veinte,

se llevó a cabo una intensa política de colonización y apertura de la frontera agrícola. Esto permitió, en una primera etapa, desconcentrar el área central y tradicional de poblamiento y minifundios, encaminando a importantes corrientes de migrantes internos hacia el norte y sureste de la Región Oriental y, muy particularmente, hacia el este del país, en la subregión del Alto Paraná, hasta entonces asiento apenas de grandes extensiones de latifundio y bosques tropicales.

La política de colonización y migración interna de mediados del siglo veinte posibilitó una reconfiguración espacial de la población en el Paraguay. Se inició, entonces, una fuerte corriente de poblamiento en todo el litoral del río Paraná, abriéndose la zona a un activo comercio con el Brasil, lo cual incrementó el volumen demográfico de la región y permitió una intensa inmigración de brasileños, que se instalaron en la zona. Estos hechos coincidieron con la construcción de las represas de Itaipú y Yacyretá, de carreteras pavimentadas y de dos puentes internacionales en la zona, que enlazaron al país, por vía terrestre y de una manera más activa, con sus vecinos Brasil y Argentina.

Primer intento de definir una política de población explícita

En ese marco, a mediados de los años setenta, la Secretaría Técnica de Planificación, con la cooperación del Fondo de Población de las Naciones Unidas, inició el primer proyecto destinado a *"intensificar el estudio de las interrelaciones entre aspectos poblacionales y económico-sociales, a fin de sentar las bases para alternativas de políticas en aspectos prioritarios del área poblacional del Paraguay, como la distribución espacial, los recursos humanos y el empleo, principalmente"*, tal como fue definido en los documentos de acuerdo entre el gobierno del Paraguay y el organismo de cooperación. Esta pri-

1 Esta información, que espera todavía una investigación específica de parte de la historiografía paraguaya, se encuentra en decretos y leyes de los diferentes tomos del Registro Oficial de la época, destinados a reorganizar política y administrativamente un largo número de pueblos, "partidos" y distritos des poblados y desarticulados de la administración central del estado paraguayo, casi en disolución, como resultado de la guerra.

mera iniciativa de desarrollar una política de población, en su concepción integral, halla después continuidad en otro proyecto, encaminado a diseñar una política de desarrollo espacial y regional en un ámbito de planificación que, por entonces, se distinguía por su carácter centralizador, aunque puramente indicativo y sin poder político real de implementación práctica.

Aunque paliada de manera progresiva con un intensivo asesoramiento y orientación, a cargo de la principal institución especialista en la materia (el Centro Latinoamericano de Demografía – CELADE), la falta de experiencia técnica de los profesionales nacionales para una empresa como ésta, junto con el prácticamente nulo respaldo efectivo de parte del nivel político del gobierno, terminó por limitar el proceso a un ejercicio de elaboración de importantes diagnósticos y estudios nacionales y regionales de la situación sociodemográfica y socio-territorial, que no lograron, sin embargo, rebasar el marco de una enriquecedora producción bibliográfica.

La situación parece cambiar, a partir de la instauración de la democracia, en 1989, cuando altas autoridades del gobierno comienzan a expresar preocupación por el rápido crecimiento demográfico y su falta de correspondencia con el desarrollo económico y social. No obstante, la reforma constitucional de 1992 incorpora, apenas, un ambiguo precepto. Éste, dispone que el Estado fomente la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico-social, la preservación del medio ambiente y la calidad de vida.

Y si bien la Constitución también dispone “el fomento de la migración interna atendiendo a razones demográficas, económicas y sociales”, no presenta mayor sustento doctrinario a este precepto, ni ha permitido una ley reglamentaria coherente que facilite avanzar en políticas de distribución y reordenamiento espacial de la población. Con este vacío, que se produce precisamente en momentos de cambio político e institucional, la política de población en el Paraguay reconoce un recorrido contradictorio, en los últimos años.

Segundo intento, situación actual y perspectivas

En 1999, ante una demanda de cooperación de la Secretaría Técnica de Planificación a organismos internacionales (USAID y UNFPA), para el apoyo a la definición de una política explícita de población, se origina una serie de actividades que dará como resultado la creación de la Unidad de Población y Desarrollo, en la Dirección de Política Social y Ambiental, y la elaboración de un diagnóstico sociodemográfico, así como de una propuesta de Política Nacional de Población, que pasa por un proceso de consultas interinstitucionales y llega a la propia Cámara de Senadores, aunque sin la jerarquía de proyecto de ley, pero con un pedido de opinión al cuerpo legislativo.

Allí queda anclada esta iniciativa, sin lograrse ninguna decisión de los legisladores. Por el contrario, se interrumpe su posible desarrollo posterior, al producirse, a mediados del 2002, una reforma de la Secretaría Técnica de Planificación que, de hecho, elimina no solamente la recientemente creada Unidad de Población y Desarrollo, sino la propia Dirección de Políticas Sociales y Ambientales. El documento de la Política de Población queda así en espera de un nuevo impulso y de un debate amplio, que termine de lograr el consenso que parece latir en muchas conciencias, aunque resistiéndose a concretarse en una voluntad definitiva.

Podría decirse que, habiéndose avanzado considerablemente en la pasada década en conceptos como salud sexual y reproductiva, equidad de género, derecho al desarrollo, equilibrio ecológico y ambiental, sostenibilidad territorial y otros que resultan claves para los procesos y comportamientos de la dinámica demográfica y sus factores intervinientes, y aún más, contando actualmente el país con políticas sectoriales que intervienen o actúan sobre la fecundidad, la mortalidad, las migraciones internas e internacionales y los asentamientos humanos, nada resultaría más razonable que una política integradora que asegure consistencia teórica, unidad de objetivos y coherencia práctica a las políticas

sociales de Estado, que tiendan a asegurar una alta calidad de vida a los habitantes del país.

Perfil de la política de población

La política de población elaborada y sometida a una ronda de primeras consultas institucionales, durante el año 2001, se presenta como:

“un recurso complementario a ser articulado con las demás políticas de desarrollo del país (...); un instrumento capaz de rescatar el valor y la fuerza de los procesos demográficos y encauzarlos hacia la contribución positiva y fortalecedora de los esfuerzos que realizan el Estado y los gobiernos, para llevar adelante el desarrollo del país. Debe poner el acento, más que en aspectos cuantitativos de la población, en la calidad de vida de las personas, en tanto el capital humano es el factor esencial del desarrollo sustentable”.

Su justificación se presenta en los primeros párrafos del documento elaborado, que señala:

“Durante muchos años el Paraguay ha vivido procesos demográficos de extraordinaria trascendencia, sin que se tuviera una clara comprensión ni se tomara la suficiente conciencia sobre la importancia de los mismos. Entre 1950 y 1992, años del levantamiento del primero y del último censo de población de validez técnica reconocida, vale decir en un lapso de 42 años, la población del país experimentó un crecimiento equivalente a 312%”.

El análisis diagnóstico de la situación sigue relatando los numerosos cambios demográficos ocurridos, resaltando los aspectos principales de las tendencias vigentes, y de los comportamientos esperados conforme a éstas y a las proyecciones llevadas a cabo.

“En el marco descrito, la política de población se concibe como el conjunto de medidas que el Estado paraguayo aplicará, para actuar sobre la dinámica demográfica y sus

factores intervinientes, con el fin de potenciar a la población como recurso estratégico para impulsar el desarrollo sustentable, contribuir a la reducción de la pobreza y de la falta de equidad social, territorial y de género y a la elevación de la calidad de vida de la población”.

“Con este fin, la política de población tomará en consideración el conocimiento sobre las tendencias históricas y las proyecciones del comportamiento futuro de los procesos vinculados con la población, actuando de manera coordinada con las demás políticas sociales y económicas, y tratando de armonizar la evolución de los factores de la dinámica demográfica, con los del desarrollo económico y social”.

“La política prestará atención prioritaria a los cambios que se producen en la estructura por edades de la población, tomando en cuenta que los mismos ponen al Paraguay frente a un formidable caudal de recursos humanos que ya se está generando, y que alcanzará su nivel más alto al promediar el presente siglo. A este respecto, en estrecha articulación con las políticas económicas y con las demás políticas sociales, promoverá las medidas necesarias para asegurar la consolidación de un capital humano de la más alta calidad, desde el punto de vista de su salud, educación, capacidad laboral y localización espacial”.

“La política favorecerá una distribución geográfica de la población en los diferentes ámbitos territoriales, que sea compatible con el desarrollo sostenible y promueva la preservación de un ambiente sano, potenciando el uso racional y productivo de los recursos económicos y del territorio nacional. En este contexto, la política promoverá el crecimiento ordenado, saludable y sustentable de los centros urbanos, de modo que las ciudades se constituyan en núcleos generadores de trabajo y desarrollo humano, y no se conviertan en fuentes de pobreza y falta de equidad social y de género”.

El documento elaborado propone siete principios básicos, sobre los cuales se debe articular su implementación:

- vigencia de los derechos humanos;
- derecho a la vida en un ambiente ecológicamente equilibrado;
- equidad social y de género;
- derecho a la salud sexual y reproductiva;
- respeto a los principios, creencias y opiniones de las personas;
- libertad de migrar y asentarse en el territorio, y
- reconocimiento de la familia como base de la sociedad.

La política de población se propone, a largo plazo, contribuir con las demás políticas sociales y económicas, a impulsar el desarrollo sostenible del Paraguay y elevar la calidad de vida de sus habitantes, favoreciendo la creación de condiciones sociodemográficas adecuadas a este fin, a través de medidas vinculadas con la dinámica, la estructura y la distribución territorial de la población.

Para hacer realidad el objetivo, la política de población se fija un horizonte de 25 años, como plazo para la plena vigencia de sus estrategias y el logro de sus resultados. Esto, tomando en consideración el ritmo de evolución de las tendencias, variables y procesos demográficos, razón por la cual las medidas previstas deberían ser reconocidas como políticas de Estado, que trascienden la vigencia de los períodos de gobierno constitucionalmente establecidos.²

Con el fin de lograr que la política de población se traduzca en acciones concretas de ejecución factible, y para que el objetivo general propuesto a largo plazo se convierta en realidad tangible, se proponen las siguientes áreas de intervención, con sus respectivos objetivos y estrategias específicas:

- Familia como núcleo básico de la sociedad;
- Estructura de la población como fuente del capital humano y social;
- Distribución espacial, migraciones y urbanización como factores de potenciación del desarrollo.

En cuanto a la familia, la política plantea fortalecerla como:

“Núcleo básico de la sociedad y principal escenario de socialización de la conducta sexual y reproductiva, en cuyo seno se registran y constatan las condiciones de vida de la población”.

Respecto a la estructura de la población, se propone

“Impulsar la conformación y participación óptima del capital humano y social en el desarrollo sustentable del país, potenciando al máximo posible las transformaciones que experimenta la estructura por edades y sexo de la población, y promoviendo la incorporación de sus diferentes estratos en los procesos productivos de carácter económico, social, intelectual, científico, tecnológico y cultural y en los beneficios de un desarrollo sustentable, basado en la equidad social y de género”.

El tercer eje de la política se centra en la distribución geográfica de la población, las migraciones y la urbanización, expresando como objetivo:

“Promover estándares adecuados de ocupación del territorio nacional, minimizando los efectos nocivos de la alta concentración y de la excesiva dispersión demográfica, favoreciendo la utilización equilibrada del espacio territorial y de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente, a través de políticas migratorias y medidas de

2 Por esta razón, sostiene el documento, la STP ha sometido la presente versión de la política a un amplio debate nacional, con participación de una gran variedad de instituciones oficiales y privadas, y sectores sociales, políticos y económicos, promoviendo el mayor consenso social posible sobre sus contenidos.

estímulo al poblamiento y uso planificado de los espacios geográficos urbanos y rurales”.

En cada una de estas áreas de política, se establecen medidas transversales relacionadas con la salud y la educación. En especial, las vinculadas con la salud sexual y reproductiva, por sus implicancias directas en derechos esenciales de las personas y su evidente influjo en la dinámica demográfica, así como sobre el medio ambiente, que sustenta la calidad de vida de la población. Asimismo, son transversales a cada área de la política de población, las consideraciones tendientes a asegurar la equidad social y de género.

Conclusiones

De esta manera, puede decirse que el nuevo intento –mucho más maduro– de contar con una política explícita de población, nacido en el seno de una oficina del gobierno, se encuentra actualmente en estado de latencia, esperando la voluntad de actores políticos, que decidan: o ponerla definitivamente en el escenario de los hechos reales, o clausurarla quizás, también de manera definitiva. A este respecto, el breve examen realizado hasta aquí, invita a formular unas resumidas reflexiones finales.

Desde hace al menos 50 años, la necesidad de una política explícita de población, general e integradora, ha sido mencionada de manera recurrente en instituciones nacionales, o por altos funcionarios del gobierno, técnicos y dirigentes políticos. Sin embargo, a la hora de llevar a la práctica esa idea, las iniciativas se han ido diluyendo progresivamente, hasta casi desaparecer.

El hecho de haber avanzado tan recientemente, hasta el punto de su elaboración completa, en un marco de amplias consultas y consenso, ha constituido un significativo aporte, en el campo de la definición de la política de población en el Paraguay, más allá de que, de nuevo, se haya frustrado hasta ahora su puesta en práctica.

Si alguna explicación pudiera hallarse a este fenómeno de ambivalencia teórico-práctica, o téc-

nico-política, ésta no parece encontrarse tanto en su inviabilidad, como en la evidente resistencia que encuentra en los sectores e instituciones más conservadores de la sociedad paraguaya, que tradicionalmente han visto en la política de población una suerte de estatización forzosa de prácticas que, por otro lado, son habituales en el ámbito privado, aunque aquellos las consideran nefastas, como son la planificación familiar o el aborto.

Puestas en un marco normativo y de política pública, estas prácticas son entendidas, en la ideología de dichos sectores, como medidas coercitivas que tienen el propósito de imponer el “control de la natalidad”, junto con una “cultura de la muerte”, frustrando en definitiva un “plan divino” de procreación humana casi sin límites, y de crecimiento de la población considerado necesario, conveniente o positivo al desarrollo del país.

Sin entrar a considerar la poca consistencia de estas percepciones respecto al control de la natalidad, la “cultura de la muerte” o el efecto dinamizador que el crecimiento demográfico pueda ejercer por sí mismo sobre el desarrollo, lo cierto es que estas instituciones y sectores conservadores de la sociedad no se han mostrado permeables a nuevos conceptos y tendencias que, como efecto de realidades también nuevas, se han venido incorporando en el campo de la población y el desarrollo.

La corriente de pensamiento que surge y se desenvuelve en los años ‘90, en torno a las conferencias cumbres de NNUU, con gran amplitud ideológica y despliegue de información bien fundada, promoviendo la vigencia de derechos y equidad para la mujer y de responsabilidades compartidas para el varón, en el ámbito de la reproducción y el desarrollo, no han tenido impacto, sin embargo, en estos sectores irreductibles.

Podría decirse que, habiéndose avanzado considerablemente en la pasada década, en conceptos como derechos y salud sexual y reproductiva, equidad de género, derecho al desarrollo, equilibrio ecológico y ambiental, sostenibili-

dad territorial y otros, que resultan claves para los procesos y comportamiento de la población, su dinámica y sus factores intervinientes, y contando actualmente el Paraguay con políticas sectoriales que tratan de encauzar, de una u otra manera y de forma implícita o explícita, el comportamiento de las variables demográficas, nada

hubiera resultado más razonable y provechoso para el éxito de éstas que disponer de una política amplia e integradora, que asegure la consistencia teórica, la unidad de objetivos y la coherencia práctica de las políticas de Estado, dirigidas a conseguir una alta calidad de vida para las personas.

Gerda Palacios de Asta

Crecimiento demográfico

y demandas sociales

Crecimiento demográfico y demandas sociales*

Gerda Palacios de Asta**

El crecimiento de la población paraguaya muestra que se incrementarán las demandas sociales, y pasarán a sumarse a los déficit actuales en cada sector. La tendencia general de la población en el grupo de menores de 14 años pierde peso (de 25,5% a 15,3%, entre los años 2000 y 2050), y lo gana el grupo de 15 a 65 años de edad. Desde el punto de vista



económico, este cambio de estructura por edades significa que las necesidades y demandas de la población tendrán un carácter y una composición distinta de lo observado en el pasado. Es sugerente, entonces, reorientar las políticas públicas, de manera a considerar el envejecimiento poblacional, a través de la revisión de las demandas sociales específicas de este grupo, en cuanto al tipo de necesidades en salud, y a la seguridad social.

Presentación

La evolución de la población, su crecimiento en tamaño, el ritmo de expansión y distribución espacial, permiten pronosticar razonablemente las demandas sociales¹. Así, al disponer de proyecciones poblacionales y estableciendo metas a alcanzar, se puede proyectar la demanda futura de cada uno de los servicios, y esto permitirá sentar las bases para la construcción de escenarios de cada servicio social y, consecutivamente, la elaboración de la Visión Estratégica de Paraguay.

Los cambios en la estructura etaria de población en las demandas sociales, afectan su comportamiento, pues para cada tipo de demanda, los grupos de edades a ser afectados, son diferentes.

Así, hay que notar que mientras las necesidades de la educación formal se concentran entre los 5 y los 24 años, aproximadamente (Educación Inicial, Educación Escolar Básica –EEB–, Educación Media y Educación Terciaria), las necesidades de servicios de salud se presentan durante toda la vida de los individuos, siendo elevadas durante las primeras edades, para disminuir progresivamente hasta los 35 años. Luego, vuelven a aumentar hasta alcanzar niveles máximos, en la últimas edades. Debe considerarse que los requerimientos de salud varían según la edad. Por ejemplo, en los primeros 5 años de vida, resultan muy importantes los controles periódicos para evaluar el crecimiento, el suministro de las vacunas, la estimulación temprana, entre otras necesidades. En contraposición, en los últimos años de vida, se requieren servicios de salud llamados geriátricos. En especial, para prevenir o

* Ponencia presentada en el Primer Congreso Paraguayo de Población, realizado del 26 al 28 de agosto de 2003.

** Economista. Docente e investigadora de la Dirección de Investigación y Extensión de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA).

1 Las demandas sociales básicas pueden ser resumidas en las de nutrición, salud, educación, empleo y vivienda.

curar aquellas enfermedades de tipo degenerativas. También debe tenerse en cuenta el sexo. Así, la población femenina en edad reproductiva –15 a 49 años–, presenta necesidades específicas, como son las demandas de salud reproductiva: uso de métodos anticonceptivos, cuidados durante el embarazo, partos, puerperio, entre otras.

En cuanto al empleo, su oferta potencial está dada por la Población en Edad de Trabajar (PET), que para nuestro país comprende a todas las personas de 10 años y más de edad, que representan mano de obra disponible para la producción, la realización de una actividad económica. Mientras, la población que constituye la oferta efectiva de empleo es la Población Económicamente Activa (PEA), integrada por el conjunto de personas de 10 años y más que, en un período de referencia dado, suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos, o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción. Por otra parte, hay que considerar que el mejor indicador para relacionar la inserción de la población en el mercado laboral, constituye la tasa de

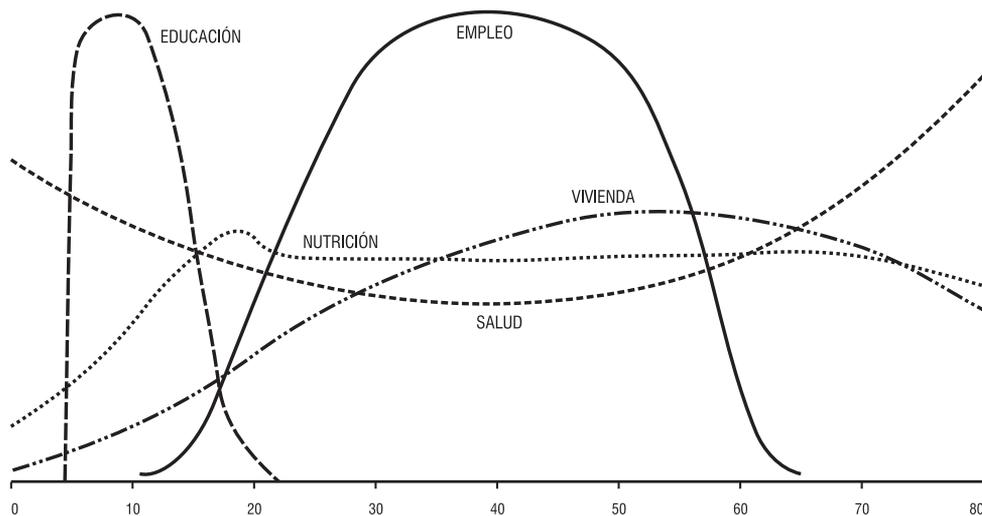
actividad por edades, cuyo comportamiento es menor en segmentos inferiores y muy mayores, y más elevado en el rango de los 25 a 45 años.

La vivienda constituye una necesidad de toda la vida, acrecentada especialmente en las edades en que la población conforma una familia.

La nutrición también es requerida durante toda la vida, en distintas proporciones y combinaciones de alimentos, según la edad del individuo. Así, el recién nacido, y hasta los 6 meses, necesita leche materna, alimento que lo protege de muchas enfermedades. El niño, por hallarse en edad de crecimiento, precisa consumir alimentos que formen sus tejidos y le den energía. Entretanto, un adulto, dependiendo del trabajo que realice –sea este físico fuerte, o no–, demandará mayor cantidad de alimentos energéticos. Los ancianos, en cambio, requieren de alimentos de fácil digestión.

En suma, la proyección poblacional por grupos de edades tiene implicancia directa sobre cada demanda social y, consecuentemente, determina los requerimientos para cada área.

Gráfico 1
Nivel de necesidades básicas por edad



Fuente: Corsa, L. y D. OAKLEY (1971), consequences of population Growth for Health Services in les Developpd Countries - An initial Approach, in National Academy of Science (Ed.), rapid population Growth: Consequences and Policy Implications, Baltimore: John Hopkins, p. 370.

Condiciones demográficas en el Paraguay

Actualmente, la población en Paraguay asciende a un poco más de 5 millones de habitantes. La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) estima que para el año 2005 y 2050, se alcance una población de 6,2 y 12,7

millones de habitantes, respectivamente. (ver cuadro 1)

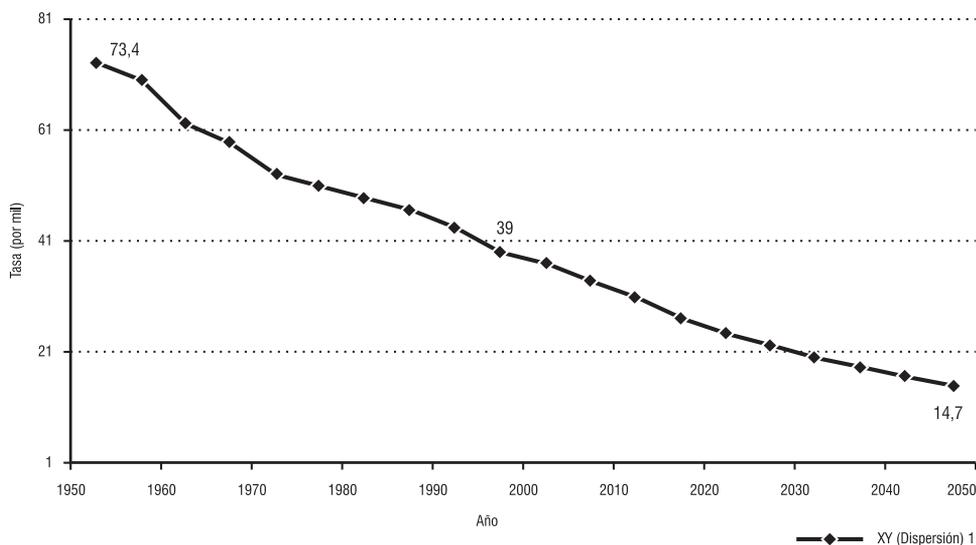
La disminución de la mortalidad infantil (gráfico 2), el descenso de la fecundidad², el aumento de la esperanza de vida (gráfico 3) y la modificación de los patrones reproductivos, han sido los factores que han determinado el ritmo de

Cuadro 1
Crecimientos porcentuales por grupos de edades

Grupos de edad	2005	2050	Crec. %
0 a 4	833.285	965.492	16%
5 a 9	768.072	974.733	27%
10 a 14	726.498	979.981	35%
15 a 19	668.298	978.719	46%
20 a 24	597.507	972.296	63%
25 a más	2.622.286	7.882.454	201%
TOTAL	6.215.946	12.753.675	105%

Fuente: Estimación y proyección de la población total, según sexo y grupos de edades, período 1950-2050. DGEEC.

Gráfico 2
Paraguay: Evolución de la mortalidad infantil. Período 1950 - 2050



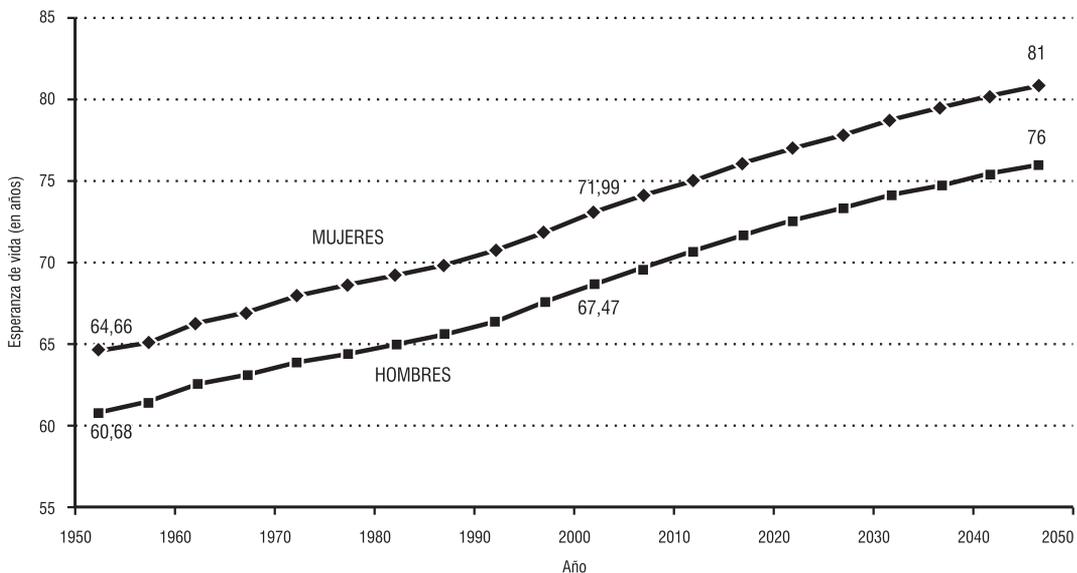
Fuente: Estimación y proyección de la población total, según sexo y grupos de edades, período 1950-2050. DGEEC.

- 2 La tasa global de fecundidad actualmente es de 4,3 hijos por mujer. Se espera que para el 2015 sea 3,3 y para el 2025 sea 2,8, según la DGEEC.

crecimiento de la población (gráfico 4), así como los cambios significativos en su composición por edades. Los avances en materia de educación y salud, la modificación en los patrones reproductivos y la participación económica de la mujer

en el mercado laboral, han contribuido de manera importante a reducir la tasa de fecundidad, la cual es la principal determinante de la reducción del crecimiento poblacional, y de los cambios en la estructura por edades.

Gráfico 3
Paraguay: Evolución de la esperanza de vida. Período 1950 - 2050



Fuente: Estimación y proyección de la población total, según sexo y grupos de edades, período 1950-2050. DGEEC.

Las migraciones internacionales o internas también constituyen una variable que determina el crecimiento poblacional y, por tanto, pasan a engrosar las demandas sociales en las zonas de atracción, y a reducirlas en las zonas de expulsión. Puede visualizarse el comportamiento esperado de esta variable por la DGEEC, en el gráfico 4.

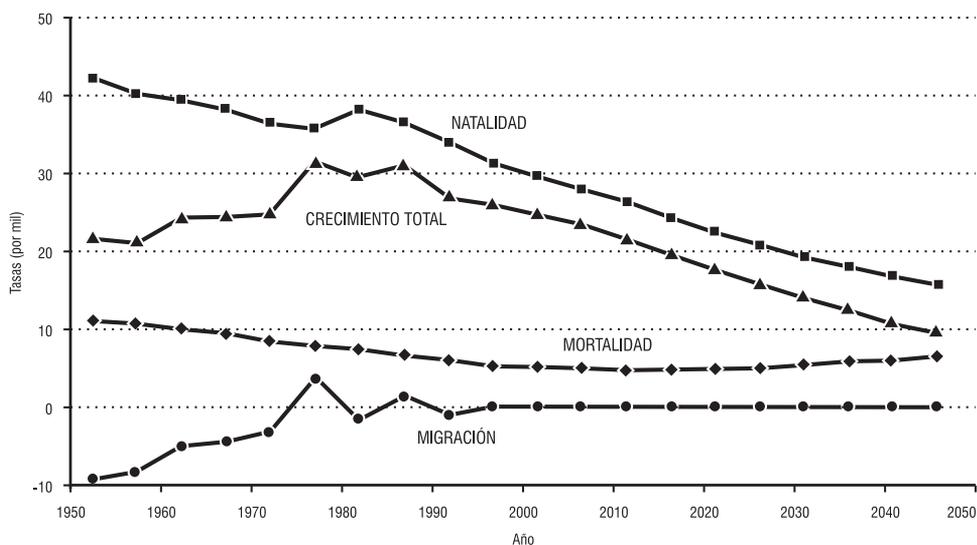
La estructura de la población, y los cambios que ha habido en ella, ejercerán grandes presiones sobre la demanda de servicios sociales, al variar el número de personas demandantes de los ser-

vicios, dentro de cada tramo de edad, según puede visualizarse en el gráfico 5 de las proyecciones poblacionales, expresadas en forma de pirámide. Esto, producirá un proceso de envejecimiento poblacional, que incluirá no sólo el aumento absoluto y relativo de la población de la tercera edad, sino también la disminución de la población infanto-juvenil y el aumento de los grupos de edades medias³.

Un análisis de los crecimientos porcentuales por grupos de edades, en el período 2005-2050, muestra que las demandas sociales serán cre-

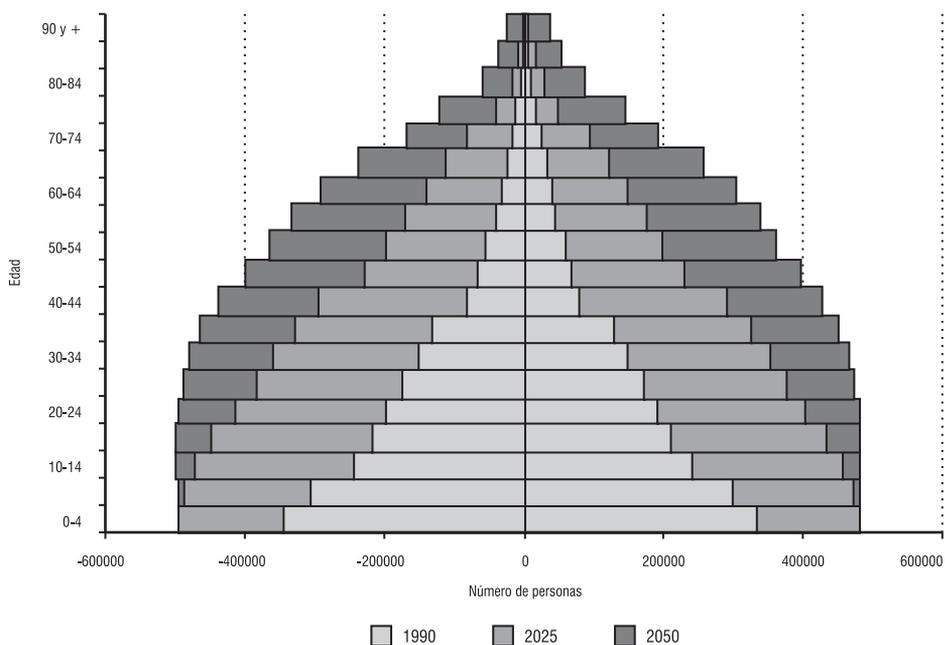
3 Implicando un bono demográfico, que es la reducción del número de dependientes por cada activo, en primera instancia. Y, posteriormente, el aumento de la población adulta mayor y con ello, la reducción de los activos que genera un nuevo problema en cuanto a la seguridad social.

Gráfico 4
Paraguay: Tasas de natalidad, mortalidad, migración
y crecimiento total, 1950 - 2050



Fuente: Estimación y proyección de la población total, según sexo y grupos de edades, período 1950-2050, DGEEC.

Gráfico 5
Paraguay: Distribución de la población. Años 1990, 2025 y 2050



Fuente: Estimación y proyección de la población total, según sexo y grupos de edades, período 1950-2050, DGEEC.

cientes, en especial para aquellos requerimientos de las poblaciones adultas y envejecidas. (ver cuadro 2)

Los crecimientos por grupos de edades harán que cada año el número de personas en edades aptas para desarrollar actividades económicas (15 a 64 años) sea mayor, hasta llegar a dos tercios del total, en el año 2050. Mientras, la población en edad de trabajar (10 años y más de edad),

pasará a representar casi el 85% de la población total, un caudal de recursos humanos nunca antes alcanzado en el país. La población mayor (65 y más años de edad) también se incrementará como nunca, al año 2050, para superar el 10% del total de la población. Por primera vez en la historia del país, los menores de 15 años constituirán menos de un cuarto de su población (22,9%).

Cuadro 2
Estructura de la población paraguaya por edades

Edades	Años			
	2000	2010	2020	2050
Menor a los 15 años	39,5	35,6	32,4	22,9
Entre los 15 y 34 años	34,2	35,2	34,6	30,3
De 35 a 64 años	22,8	25,2	27,8	35,8
65 años y más	3,5	4,0	5,3	11,1

Fuente: Estimación y proyección de la población total, según sexo y grupos de edades, período 1950-2050. DGEEC.

Implicancias demográficas de las demandas sociales en el Paraguay

Es importante señalar que las proyecciones poblacionales realizadas por la DGEEC llegan hasta el 2050. Las implicancias demográficas en las demandas sociales tienen mayores dificultades para estimarlas, pues las proyecciones de éstas dependerán, no sólo del crecimiento poblacional sino de las metas por sectores sociales, dentro de distintos escenarios. Por esta razón, los períodos utilizados para estas proyecciones no superan al año 2015.

a. Educación

Los datos demográficos son la base del planeamiento educativo. Cuanto mayor cantidad de niños haya, más escuelas y docentes se les debe suministrar, a fin de proporcionar el servicio educativo. La tasa de crecimiento de la población determina la cantidad de niños en edad de asis-

tir a la escuela a ser matriculados y, con ello, el tamaño de la matrícula futura. Así, para cada nivel educativo existen determinados grupos de edades de escolarización: Preescolar, 5 años; EEB (1º y 2º ciclo), 6 a 11 años; EEB (3º ciclo), 12 a 14 años y Educación Media, 15 a 17 años.

A pesar del esfuerzo impulsado en los años de la Reforma Educativa, para lograr incrementar la cobertura, los déficit siguen persistiendo, en la mayoría de los niveles educativos: Preescolar, 81%; EEB 3er. ciclo, 79% y la Educación Media, 44%, en el 2001. A éstos, se verá sumado el crecimiento poblacional, que generará todavía un aumento de la demanda de educación básica y educación media, al menos durante los próximos diez o quince años. Esto puede verse en el cuadro No. 3, donde el crecimiento de niños y jóvenes de 5 a 18 años, representa un contingente de 148.647, en el período 2003-2008. En cambio, la matrícula muestra un crecimiento absoluto de 176.847 niños/as, superior en casi 28.000 al crecimiento poblacional, hecho que

se da para ir cubriendo las deficiencias de cobertura por niveles educativos. La atención oportuna de esta población contribuirá a reducir la demanda de educación permanente, de la población adulta analfabeta.

De la educación que reciba esta población, en los próximos años, dependerá la calidad de la fuerza laboral que ejercerá presión en la demanda de empleo, y el desarrollo del país.

En el cuadro 4, se estiman los costos de absorción de la matrícula proyectada por cada nivel educativo, en el período 2003-2008, basados en el precio unitario anual⁴ del año 2000 (costo por alumno del Preescolar y EEB, 112 U\$S; nivel medio, 172 U\$S, del sector oficial), proporcionado por la Dirección de Planificación,

Estadística e Información del MEC, del año 2000. Se debe apuntar que esta estimación de los costos no tiene incorporada ninguna mejora en la calidad del servicio (lo cual implicaría incurrir en nuevos costos). Es simplemente para hacer un análisis teórico del incremento de gastos mínimos requeridos, para afrontar la demanda educacional que, en 5 años, ascenderían en total a 24 millones de dólares americanos constantes del año 2003 (tipo de cambio 6.000 G. por U\$S).

El nivel terciario universitario requiere una atención especial, considerando que tiene un alto déficit de cobertura, y que la oferta de las universidades nacionales está compuesta en más de la mitad de la matrícula superior, por las facultades de Ciencias Económicas, Arquitectura y Cien-

Cuadro 3

Proyecciones de la matrícula, población y cobertura por niveles educativos, según años

Versión preliminar

Proyección de la matrícula por nivel educativo												
AÑO	MATRÍCULA				POBLACIÓN				TASA BRUTA			
	Preescolar	EEB 1º y 2º	EEB 3º	EDUC. MEDIA	5 años	(6-11 años)	(13-15 años)	(16-18 años)	Preescolar	EEB 1º y 2º	EEB 3º	EDUC. MEDIA
2000	114516	948262	270789	153198	139710	871500	366498	365791	82%	109%	74%	42%
2001	119534	948683	292708	164884	142262	881564	387253	373625	84%	108%	76%	44%
2002	124204	950563	305064	187016	146292	892162	393383	381687	85%	107%	78%	49%
2003	126979	951976	316272	207598	147015	903289	399743	389981	86%	105%	79%	53%
2004	131559	952359	327413	227945	149616	914942	406332	398507	88%	104%	81%	57%
2005	140811	955023	337148	241118	152500	927119	413153	417003	92%	103%	82%	58%
2006	147307	961580	345004	252726	155274	939054	417182	423426	95%	102%	83%	60%
2007	154149	971114	352120	264544	157887	951469	421422	430064	98%	102%	84%	62%
2008	161370	982866	359964	275472	161370	964443	425907	436955	100%	102%	85%	63%
Crec. Absoluto entre el 2003 y el 2008	34392	30889	43691	67874	14356	61153	26164	46974	14%	-3%	5%	10%
Total de incremento		176847				148647				25%		

Fuente: DGPEC. MEC.

Observación: Los datos son estimados, año base de estimación 2000-2001.

4 Bajo el supuesto de igualdad de costos del sector oficial para todos los matriculados.

cias Políticas, Sociales y Jurídicas, de la Universidad Nacional. En cambio, las carreras técnicas y tecnológicas de vinculación directa con la producción agropecuaria e industrial, apenas llegan a poco más del 25% de la matrícula. La creciente demanda de educación superior, debido al crecimiento demográfico y a la ya insatisfecha demanda, no debe desvincular los requerimientos profesionales del mercado. Así, en el sector salud, se analizan las crecientes necesidades de médicos, por el crecimiento demográfico. Sin embargo, las plazas para ingresar a la carrera de Medicina, en la UNA, llegan aproximadamente a 100, cada año. A ellas, pueden sumarse otras pocas del sector privado universitario, y de las universidades Nacional del Este e Itapúa, en el interior del país.

Ante toda esta situación, se evidencia la necesidad de incrementar, tanto en calidad como en cantidad, la educación formal, de cara a dotar a nuestros niños y jóvenes de las herramientas básicas para integrarse a un mercado laboral, que demanda trabajadores más calificados. Del mismo modo, se debe fortalecer la educación permanente (de jóvenes y adultos), como un mecanismo para la inserción de la fuerza laboral de aquellos hombres y mujeres, que por diversas circunstancias no tuvieron acceso a la educación formal, en el tiempo oportuno.

La educación no formal es, en gran medida, responsabilidad del sector privado, el cual debe realizar la capacitación continua del personal incorporado a su empresa.

Cuadro 4
Costo por crecimiento de la matrícula
(en millones de US\$ constantes del año 2003)

AÑO	Costos			
	Preescolar	EEB 1º y 2º	EEB 3º	EDUC. MEDIA
2000	13	106	30	26
2001	13	107	33	28
2002	14	107	34	32
2003	14	107	36	36
2004	15	107	37	39
2005	16	107	38	41
2006	17	108	39	43
2007	17	109	40	45
2008	18	110	40	47
Crec. Absoluto entre el 2003 y el 2008	4	3	5	12
Total de incremento de costo			24	

Fuente: Estimación propia, en base a costos unitarios anuales por niveles educ.
Observación: No incluye ninguna mejora en la calidad educativa.
Sólo corresponde al crecimiento vegetativo de la matrícula.
Costo unitario del año 2000.
Cotización del US\$: 6000 Gs.

b. Salud

En el campo de la salud, será importante tomar en cuenta no sólo el cambio en las causas de muerte, en el marco del proceso de transición epidemiológica, sino más bien el efecto combinado de éste con el de la estructura por edades (así en muchos países han cambiado las causas de muertes por enfermedades infecto contagiosas por las degenerativas). Se deberá enfrentar el crecimiento de la población de la tercera edad, y el consiguiente incremento de enfermedades crónico-degenerativas. Se requerirá, por consiguiente, reorientar las estrategias de atención hacia tecnologías más especializadas y costosas de diagnóstico y tratamiento, por lo que el acceso a ellas dependerá del estrato social al que pertenezca la población demandante.

El descenso de la fecundidad, y la estabilización –y eventual disminución– del número absoluto de nacimientos, tendrán también impactos en el ámbito de la salud reproductiva. Este cambio, implica la reducción de la fecundidad en las edades de riesgo, una menor presión sobre la atención materno-infantil, la disminución de embarazos no deseados y un número de abortos más bajo. Esto, permitirá también la atención particularizada de problemas de salud reproductiva, como la fecundidad adolescente, la mortalidad materna y el mejoramiento de la calidad de la atención de salud, especialmente hacia los grupos sociales más vulnerables. En la actualidad, aún se enfrenta una clara coexistencia de demandas provenientes de todos los grupos de edades, por lo que se deberían incrementar los servicios de salud para satisfacer las necesidades insatisfechas, agravadas por procesos de rápida urbanización e insuficiente cobertura, en las áreas rurales.

Según el informe “Situación de la Salud año 1997 de infraestructura sanitaria y recursos humanos”, preparado por el Departamento de Documentaciones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, esta institución brinda una cobertura estimada en un 60%⁵. El nivel de cobertura

estimado por este ministerio, por cada uno de los subsectores es el siguiente: para el subsector estatal, el 63% de la población, y a los privados, el 7%. Según otros estudios realizados, (Carrizosa, 1996), el déficit de cobertura real estimado es del 47%.

Falta información actualizada sobre recursos humanos en salud. Los únicos datos disponibles son las estimaciones realizadas en 1985, en el Censo Nacional de Recursos Humanos. No obstante, los datos del Ministerio de Salud dan cuenta de que el 63,7% de los recursos humanos se concentra en este ministerio y en el Instituto de Previsión Social, que se convierten así en los principales empleadores del personal sanitario, donde la mayor parte de los profesionales recurren al multiempleo.

Existe una gran concentración de recursos humanos, en la capital y el departamento Central, que son los más poblados. Y, por otro lado, un gran déficit en Alto Paraguay y Concepción, entre otros.

La capacidad física instalada de los dos subsectores, en 1997, es de 1.445 establecimientos. De éstos, 53 son hospitales; 117, centros de salud; 20 unidades sanitarias; 96 sanatorios; 631 puestos de salud; 5 servicios especializados; 72 puestos sanitarios; 46 enfermerías y 171 clínicas. Existen, además, 3.400 farmacias y 900 laboratorios de análisis clínicos, aproximadamente.

El país cuenta con alrededor de 10.000 camas hospitalarias, pertenecientes al sector público y privado, y distribuidas en las diferentes dependencias sanitarias. La poca información sobre el sector privado hace que no se tengan datos exactos sobre el número real de camas disponibles.

Las informaciones a las cuales se pueden acceder desde el MSPyBS, y que corresponden al sector público, muestran que en cuanto a la demografía de la clase médica, por cada 10.000 habitantes existen 4,9 médicos/as; 0,7 odontó-

5 No existen datos confiables que estimen la proporción real de la población que no accede a la atención médica.

logos/as; 0,4 bioquímicos/as; 1,2 licenciados/as en Enfermería y Obstetricia; 2,5 técnicos/as y 7,0 auxiliares de Enfermería. Además, había 12,19 camas de hospitales por cada 10.000 habitantes, y 1.445 establecimientos. Si se mantiene esta misma proporción de los insumos⁶ de la salud, por 10.000 habitantes, sólo para el sector público, al 2015, hará falta sumar 1.116 médicos⁷, 159 odontólogos/as, 91 bioquímicos/as, 273 enfermeras y obstetras, 569 técnicos/as, 1.594 auxiliares de Enfermería, 609 establecimientos, 22 hospitales y 2.775 camas. (ver cuadro 5)

Se debe considerar que sólo el 19% de la población tiene seguro médico, distribuido en 10,9%

del IPS, y 8,1%, en otro tipo de seguro médico privado. Estos datos son sumamente importantes, pues según la OIT, hoy el 47% de la población enferma o accidentada con dolencias no recibió atención médica por diversos motivos. Entre éstos, los más importantes fueron la automedicación y la falta de recursos económicos. La tendencia de estos hechos es a ir agravándose, debido al crecimiento del sector informal⁸ y de los empleos precarios (el 69% de los empleos creados, entre 1990 y 2001, fueron informales, lo que significa que ese sector generó dos de cada tres nuevos empleos).

Cuadro 5
Proyección de los requerimientos de recursos en salud

Insumo y población	Tasa de insumo *10000 hab.	AÑOS				Crecimiento absoluto 2000-2015
		2000	2005	2010	2015	
Población estimada		5.496.453	6.215.946	6.980.325	7.773.091	2.276.638
Médicos/as	4,90	2.693	3.046	3.420	3.809	1.116
Odontólogos/as	0,70	385	435	489	544	159
Bioquímicos/as	0,40	220	249	279	311	91
Enfermera y Obstetricia	1,20	660	746	838	933	273
Técnicos	2,50	1.374	1.554	1.745	1.943	569
Auxiliares de enfermería	7,00	3.848	4.351	4.886	5.441	1.594
Establecimientos	2,67	1.469	1.662	1.866	2.078	609
Hospitales	0,10	54	61	68	76	22
Camas	12,19	6.699	7.576	8.508	9.474	2.775

Fuente: Elaboración propia en base a los datos sobre infraestructura sanitaria y recursos humanos, del Dpto. de Documentaciones del MSPBS. Año 1997.

c. Seguridad social

Otro desafío del impacto del envejecimiento de la población es el sistema de seguridad social, en cuanto a su creciente demanda, el financia-

miento y la rentabilidad de los mecanismos de reparto y capitalización y, sobre todo, porque la viabilidad de los sistemas está muy ligada a problemas de orden político, administrativo y económico. En este contexto, se advierte que la fa-

6 Según la OPS (Organización Panamericana de la Salud), no se realizan recomendaciones de estándares adecuados de insumos/10.000 habitantes, por lo que no pueden ser aplicadas estas relaciones para las proyecciones en esta área.

7 Demanda que probablemente no será cubierta con el número por año de las plazas universitarias ofertadas por la UNA y universidades privadas

8 Los empleos informales no generan bases recaudatorias ni contributivas a la seguridad social, y dejan a las personas desprotegidas en casos de enfermedades, accidentes laborales e invalidez.

milia tiene –y seguirá teniendo– un papel importante que jugar en el sostenimiento de las personas de mayor edad.

Actualmente en el Paraguay, los riesgos Invalidez, Vejez y Supervivencia constituyen la parte más importante del sistema de seguridad social. Así, del total de los ingresos del IPS, el 43% se destina al pago de las prestaciones por tales riesgos. Este régimen cubre a todos los asalariados urbanos privados, ya que los funcionarios públicos cuentan con regímenes especiales de pensiones. Existen, además, otros cinco regímenes especiales: de empleados públicos, ferroviarios, empleados de banca, parlamentarios y empleados de Itaipú. Es importante señalar que la caja fiscal⁹ viene registrando niveles considerables de déficit. En consecuencia, se impone un estudio profundo de la viabilidad matemática del sistema de pensiones actual, pues al elevarse la esperanza de vida de la población, el monto aportado en la etapa activa no es suficiente para sustentar a una persona, durante todo el período de jubilación.

De la PEA, unos 788.935 son asalariados, y 1.470.000, cuentapropistas. Estas estadísticas resultan importantes, por el hecho de que los aportantes del sistema de pensiones son los asalariados. Entonces, no se cumplen los principios de universalidad, equidad ni solidaridad, en la seguridad social.

El 12% de la PEA (activos/PEA) aportaba, en el año 1995, a algún sistema de pensiones. Si la propuesta de meta¹⁰ es llegar a incrementar al 28%, en el 2015, se requerirá incorporar a 435.000 nuevos aportantes activos. Se debe considerar que, para este año, habrá crecido la población de 60 años y más, de 250.000 (1995), a casi 551.000 personas, lo que significaría prácticamente una duplicación, en 20 años. En el campo de las pensiones, en nuestro país es sumamente difícil hacer estimaciones, pues los sistemas son altamente complejos y con problemáticas muy diferenciadas. (ver cuadro 7)

Cuadro 6
Población cubierta por el sistema de seguridad social.
Año 1995.

Variable	Data
PEA	2.339.964
Cotizantes/PEA total	12,4%
Población protegida/Población total	19%
Pasivos/Población mayor de 60 años	15%
Activos	289.246
Pasivos	57.685
Activos/Pasivos	5,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta de Hogares y registros administrativos.

Cuadro 7
Proyección de la población a ser atendida por sistema de seguridad social (jubilación). Período 1995-2015.

Grupos de edad	Años				
	1995	2005	2010	2015	Crec. período 2005-2015
TOTAL	4.828.476	6.215.948	6.980.323	7.772.021	1.556.073
60 años y más	250.123	346.931	412.304	550.987	204.056
Activos	289.246	496.680	697.364	931.898	435.218
Activos/Pobl. total	6%	8%	10%	12%	4%
PEA	2.332.000	2.612.000	2.959.000	3.333.000	721.000
Activos/PEA	12%	19%	24%	28%	9%

Observaciones: Datos 1995 de una consultoría. Estimaciones propias en base a metas de incremento de cobertura del 2% (absoluto) quinquenal de activos/población total, y de pasivos/población de 65 años y más.

9 En especial la caja fiscal de militares, policías y veteranos.

10 Meta de mejora, en base a estimaciones propias.

d. Empleo¹¹

En cuanto a las relaciones entre población y empleo, una de las características más importantes de la oferta de trabajo, en las últimas décadas, fue la tendencia hacia el crecimiento de la población en edad de trabajar, y de la Población Económicamente Activa. Al mismo tiempo, el mercado laboral se caracterizó por dos procesos simultáneos: la creciente participación de las mujeres, y la urbanización de la población activa. Si bien las mujeres participan menos que los hombres, y muy por debajo de su potencial demográfico, es previsible que continúen aumentando su importancia en el total de la población activa, considerando que la tasas de participación femenina, son más elevadas en las edades reproductivas.

Además, es importante señalar que la mayor parte de esa oferta laboral está constituida por personas jóvenes y de bajo nivel educativo, por lo que también 2/3 de los desempleados son jóvenes. Por otro lado, están los niños trabajadores, cuyo número va en aumento, en especial por la crisis económica que afronta el país, y que obliga a la participación activa de éstos en el mercado laboral, en la búsqueda de incrementar las fuentes de ingreso de la familia.

En cuanto a la equidad de empleo, los hogares pobres se caracterizan por poseer una propor-

ción menor de personas empleadas, buena parte de ellas está constituida por mujeres jefas de hogar. Sus integrantes se distinguen, además, por contar con muy poca preparación académica. Por todo esto, se requerirá de políticas focalizadas para la incorporación de la población pobre al mercado laboral.

Según la EIH 2000/2001, la población en edad de trabajar es de 4.316.832 y la económicamente activa, de 2.612.370, lo que significa que aproximadamente 6 de cada 10 personas de la población en edad de trabajar, es económicamente activa.

En los próximos 10 años, debido al crecimiento de la población, se producirá el incremento de la PEA (al 2010). En consecuencia, requerirán entrar al mercado de trabajo alrededor de 721.000 paraguayos más, los cuales, si se discrimina por área, significan unos 569.000, en la urbana, y 152.000, en la rural. Así, el número de empleos que la economía deberá generar adicionalmente, a partir del 2000, es de 95.000 puestos promedio anuales, para satisfacer la demanda al 2010. (ver cuadro 8)

En resumen, la presión sobre el mercado laboral, derivada de la demanda de puestos de trabajo, tenderá a acentuarse, atendiendo los elevados niveles de desempleo registrados en la EIH2000/01. Según esta encuesta, la tasa de

Cuadro 8
Evolución de la PEA. Período 1990-2010.

Años	Rural		Urbana		Total	
	PEA	Incremento de la PEA quinquenal	PEA	Incremento de la PEA quinquenal	PEA	Incremento de la PEA quinquenal
1995	968	1364	2332
2000	1026	57	1586	223	2612	280
2005	1105	79	1854	268	2959	347
2010	1177	73	2156	301	3333	374
Incremento 2000 al 2010	152	6%	569	16%	721	12%

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la DGEEC.

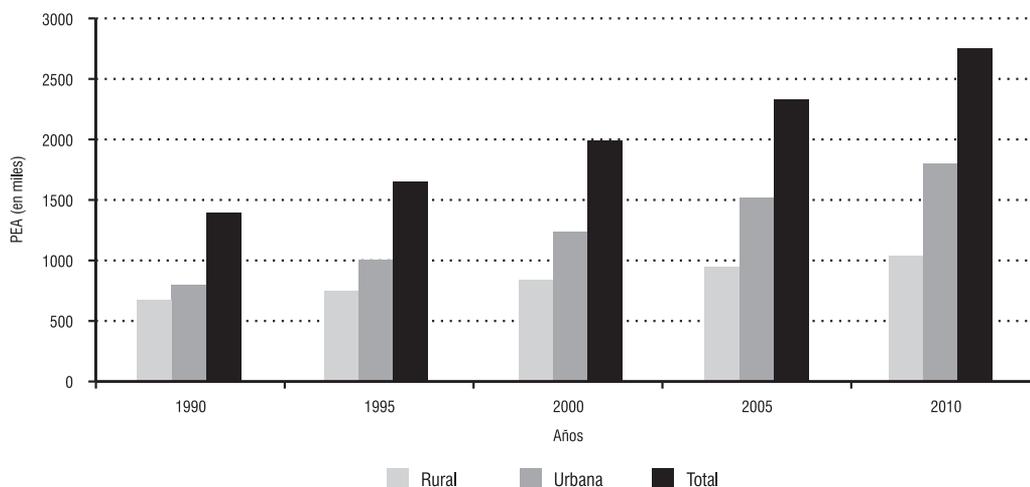
11 La demanda de puestos de trabajo, es decir la cantidad de mano de obra que estará dispuesta a ofertar sus servicios en el mercado laboral. Hay que considerar que la demanda de trabajo no nos dice la Demografía, sino la demanda regional y nacional de trabajo.

desempleo total es de 15,3%. De ésta, un 7,6% corresponde al desempleo abierto, y un 8,3%, al oculto. Entretanto, el nivel de subempleo visible alcanza el 7,7%, mientras el invisible llega al 14,4%. Estas cifras, demuestran que el 38% de la población tiene algún problema de empleo. Entonces, no cabe duda de que los esfuerzos

requeridos, en materia de creación de puestos de trabajo, tendrán que ser indiscutiblemente superiores a los registrados históricamente. No obstante, la recesión económica en la cual está inmersa el país, nos impone el reto de aumentar y mejorar la calidad del empleo.

Gráfico 6

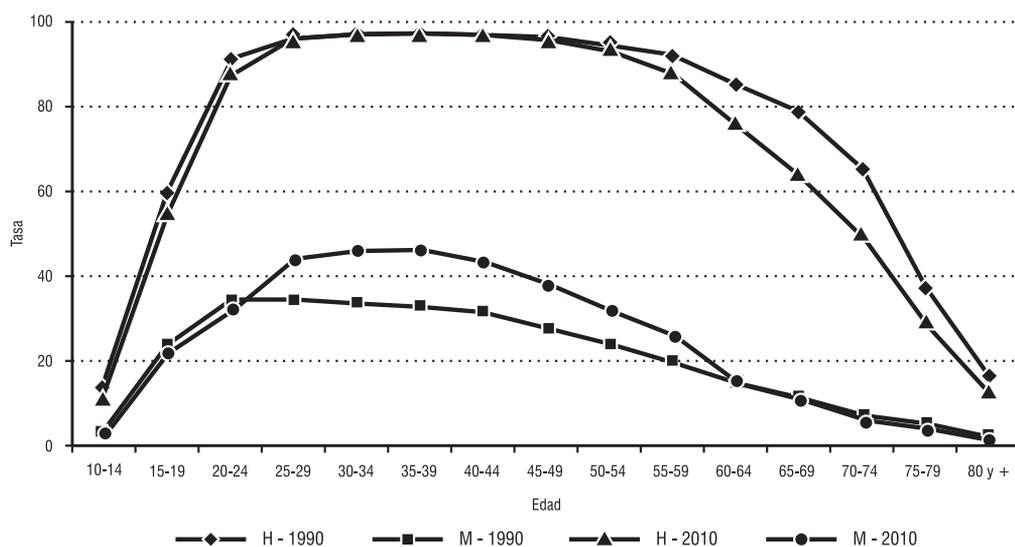
Paraguay: Evolución de la Población Económicamente Activa Período 1990 - 2010



Fuente: Elaboración propia en base a distribución de la PEA.

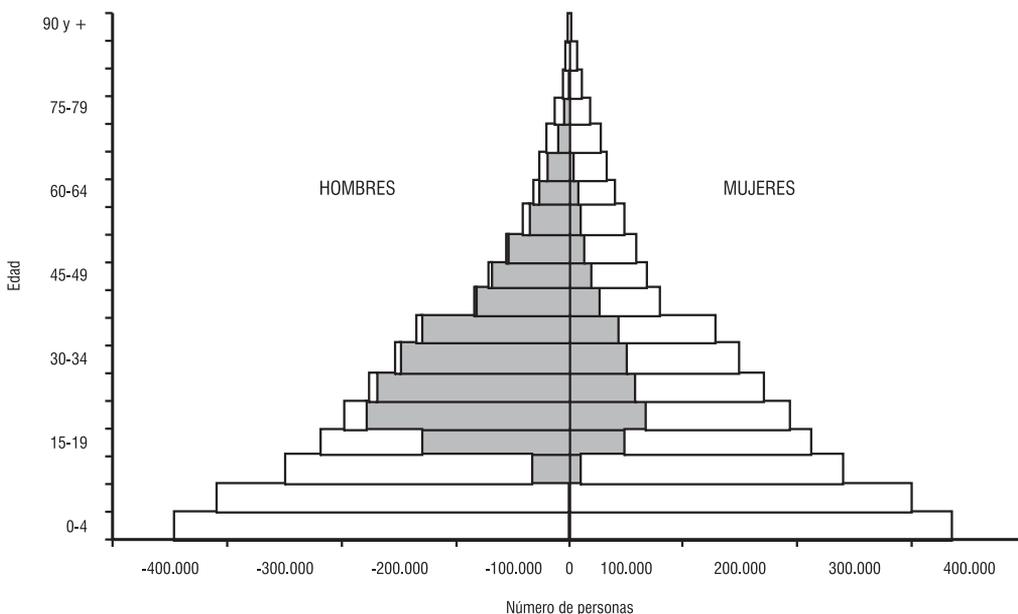
Gráfico 7

Paraguay: Tasas de actividad por sexo y edad. Años 1990 y 2010



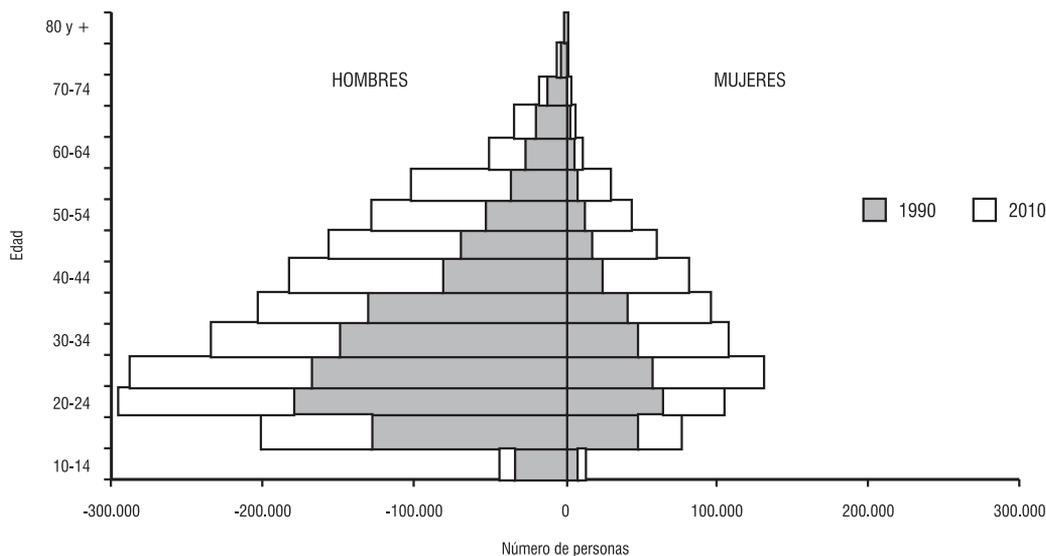
Fuente: Elaboración propia en base a cambios de las tasas de actividad.

Gráfico 8
Paraguay: Distribución absoluta de la población total y PEA por sexo y edad. Año 1990



Fuente: Elaboración propia en base a datos poblacionales y la PEA de la DGEEC.

Gráfico 9
Paraguay: Distribución absoluta de la PEA por sexo y edad. Años 1990 y 2010



Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones poblacionales y PEA.

e. Vivienda

La necesidad de viviendas constituye también una de las demandas sociales. Ella, está dada por el crecimiento de la población adulta y, en última instancia, por el número de nuevos hogares y de hogares ya constituidos, que están comparando la vivienda.

En un trabajo preparado por Francisco Martín, consultor por la STP en el documento “Escenarios de medio y largo plazo de la situación habitacional: Insumos para el diseño de estrategias y adopción de políticas”, se efectúan proyecciones utilizando el método llamado “de la razón simple entre los hogares y la población”. Éste, se basa en el número de personas por hogar, y supone que la tasa de crecimiento de los hogares es la misma que la de la población. Es decir, que el tamaño medio del hogar permanece constante durante el período de la proyección.

En el documento, se considera que el número total de viviendas necesarias depende sólo del crecimiento poblacional, y puede constatarse en el gráfico 7 que el aumento de la necesidad, en el área rural, es más lento que en la zona urbana, reflejando el menor ritmo de crecimiento poblacional, por motivos de migración campo-

cuidad. Así, vemos que partiendo de valores prácticamente iguales, al final del período 1990-2025, la cantidad de viviendas urbanas necesarias duplica a las rurales (1.430.000 contra 745.000).

Por tanto, será importante hacer consideraciones sobre una política de ordenamiento, en cuanto a la distribución territorial irregular, tanto en la disponibilidad de recursos naturales como en la concentración y dispersión de los asentamientos humanos.

La posibilidad de satisfacción de la demanda de viviendas, producto del crecimiento poblacional, con la construcción de las mismas, asociada al ordenamiento del territorio, es fundamental para la vida y el desarrollo nacional, pues no sólo atiende una importante demanda social sino que constituye un generador de riqueza y de empleo.

Así, queda pendiente el reto de sociedad y gobierno, de consolidar, fortalecer e incrementar las condiciones de mercado, que estimulen la construcción de viviendas, así como la colocación y rentabilidad de la oferta habitacional existente.

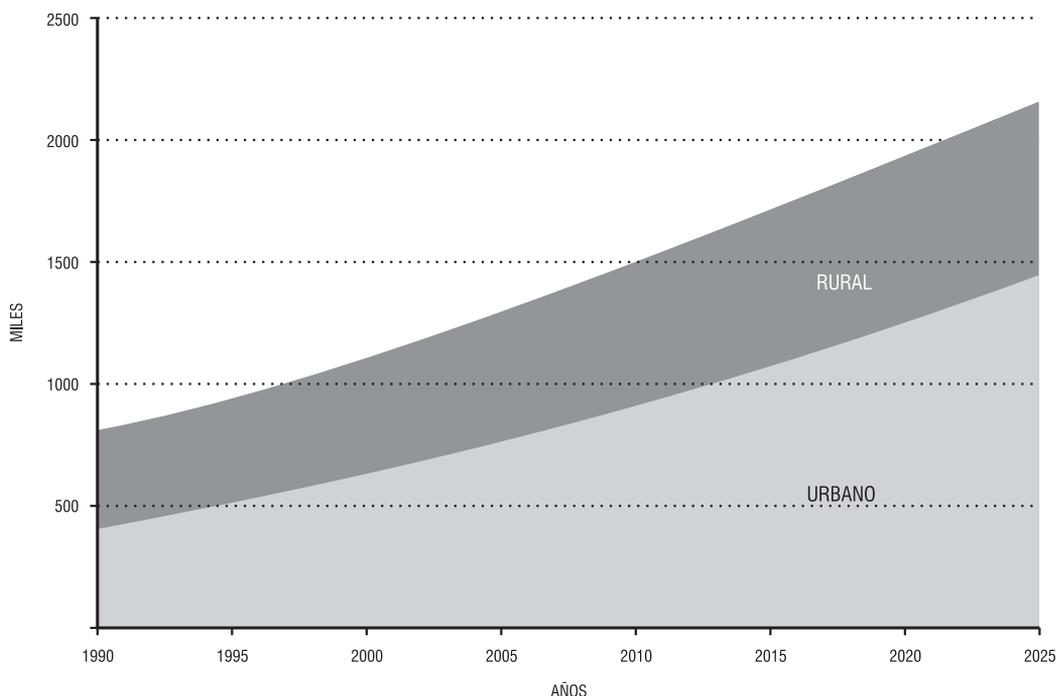
Cuadro 9
Proyección de viviendas requeridas por quinquenio según zona

Año	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Rural	320	400	500	625	700	750	700	770
Urbana	480	500	600	675	800	1000	1240	1430
Total	800	900	1100	1300	1500	1750	1940	2200

Fuente: Escenarios de medio y largo plazo de la situación habitacional: Insumos para el diseño de estrategias y adopción de políticas. Secretaría Técnica de Planificación.

Gráfico 10

Viviendas necesarias por área urbana-rural. 1990-2025 (en miles)



Fuente: Escenarios de medio y largo plazo de la situación habitacional. Insumos para el diseño de estrategias y adopción de políticas. Secretaría Técnica de Planificación.

Conclusiones

Es posible saber con antelación la demanda social de cada sector, gracias al conocimiento de la evolución de la estructura de edades de la población, su distribución y composición por sexo, para establecer las políticas de desarrollo social y económico de un país. De esta manera, se podrá responder a las necesidades sociales y laborales originadas por cada grupo de edad, y evitar el caos social y económico, al poder estimar de antemano los recursos (insumos de los distintos sectores), y los montos requeridos, en tiempos futuros. Así también, puede servir para direccionar los recursos escasos a los grupos más vulnerables, para el acceso a los servicios públicos, como por ejemplo, el otorgamiento de becas de estudio a la población pobre.

La falta de previsión de estas demandas puede convertir el comportamiento demográfico, de una oportunidad en una amenaza. El ejemplo de esto es el bono demográfico (donde la población activa supera a la dependiente), al tener a una población activa sin instrucción y sin ocupación, por falta de previsión de la formación oportuna de las personas en edad escolar, y por no crear las fuentes de trabajo suficientes, en el momento de su incorporación al mercado laboral. Se debe entender, entonces, que este bono es una oportunidad, no un crédito. Y que su mal tratamiento, puede constituir en el futuro, un problema social.

El crecimiento de la población paraguaya muestra que se incrementarán las demandas sociales, y pasarán a sumarse a los déficit actuales, en cada

sector. La tendencia general del grupo de menores de 14 años pierde peso (de 25,5% a 15,3%, entre los años 2000 y 2050), y lo gana el grupo de 15 a 65 años de edad. Desde el punto de vista económico, este cambio de estructura por edades significa que las necesidades y demandas de la población tendrán un carácter y una composición distinta de lo observado en el pasado, debido a la diferente conformación del consumo de los niños y jóvenes, comparado con el de los adultos. Es sugerente, entonces, reorientar las políticas públicas, de manera a considerar el envejecimiento poblacional, a través de la revisión de las demandas sociales específicas de este grupo, en cuanto al tipo de demanda en salud, y a la seguridad social.

- En educación, a pesar de los grandes avances en cobertura, la proporción de niños y jóvenes en edad escolar, seguirá en aumento, lo que hará que las necesidades, y con ellas los costos requeridos, sean necesariamente crecientes.
- En la actualidad, aún se enfrenta una clara coexistencia de demandas insatisfechas de servicios de salud, provenientes de todos los grupos de edades. Por esta razón, se debería incrementar su cobertura y luego, el redireccionamiento hacia enfermedades propias de poblaciones más envejecidas. Además, se tendría que realizar una mejor distribución de los recursos hacia áreas rurales, y la prevención de enfermedades.
- El incremento de la Población Económicamente Activa significa un mayor potencial productivo. Pero, no cabe duda de que los esfuerzos necesarios en materia de creación de puestos de trabajo, tendrán que ser indiscutiblemente superiores a los históricamente registrados.
- Al actual déficit de viviendas, se sumará el proveniente del crecimiento de la población adulta. En consecuencia, se requerirá de políticas que respondan a esta demanda, con posibilidades efectivas de construcción, a través de fuentes de financiamiento.
- Sería importante vincular las demandas sociales, como por ejemplo la de formar los recursos humanos necesarios al ritmo requerido por el mercado laboral, e ir generando puestos de trabajo, según la oferta de mano de obra. Para ello, se puede estudiar el sistema de pensiones, como fondos de inversión y fuente de generación de empleos.

Juan M. Carron

Cambios demográficos y culturales:

Un nuevo horizonte en el Paraguay de nuestros días

Cambios demográficos y culturales: Un nuevo horizonte en el Paraguay de nuestros días

Juan M. Carrón*

El país experimenta en la actualidad profundos cambios demográficos, generados por transformaciones culturales; estos cambios, a su vez, influyen en la cultura. Suceden ante nuestros ojos y, sin embargo, en la mayor par-



te de los casos, no somos capaces de verlos. Se han producido en toda la gama de los fenómenos demográficos: en la mortalidad, en la natalidad, en la migración y en la distribución espacial de la población, aunque han sido más intensos en estos últimos.

En el Paraguay de nuestros días, están aconteciendo profundos cambios demográficos, generados por transformaciones culturales; estos cambios, a su vez, influyen en la cultura. Suceden ante nuestros ojos y, sin embargo, en la mayor parte de los casos, no somos capaces de verlos. Esto se debe al carácter circular de la causación entre fenómenos demográficos, sociales, económicos y culturales. Hay que entrar en el círculo y buscar las conexiones. Por otro lado, los cambios demográficos no se producen en un corto período de tiempo; son parte de un proceso que puede durar varias décadas. Las modificaciones año a año son casi imperceptibles, hasta que adquieren masa crítica, en un momento dado.

Los cambios se han producido en toda la gama de los fenómenos demográficos: en la mortalidad, en la natalidad, en la migración y en la distribución espacial de la población, aunque han sido más intensos en estos últimos.

La mortalidad

En todos los países del mundo, se ha dado una transición demográfica. En algunos, más tempranamente; en otros, mucho más tarde, como en el caso de nuestro país. Esta transición suele comenzar por el descenso de la mortalidad. En el Paraguay, ya en el año 1950, la tasa bruta de mortalidad había bajado por debajo de 10 por mil. En los 30 años siguientes se redujo un 25%, pasando de 9,26 por mil, en 1950, a 6,92 por mil, en 1980. Esta reducción fue el resultado de la mejor atención de salud y el control de las enfermedades infectocontagiosas. Entre los años 1980 y 2000, disminuye aún más la tasa bruta de mortalidad, y alcanza a ser solo levemente

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

superior a 6 por mil. Es significativa la reducción de la tasa de mortalidad infantil, que pasa de 73,4 por mil, en 1950, a un poco más de 45 por mil, en el 2000. Este descenso de la mortalidad desencadena el primer impulso, para lo que se ha dado en llamar “explosión demográfica”.

Sin embargo, durante toda la primera parte de estos años, la tasa de natalidad se mantuvo persistentemente alta, por arriba de 40 por mil hasta el año 1965, para disminuir luego, aunque muy lentamente. Por consiguiente, la tasa de crecimiento vegetativo de la población estuvo por encima, o cerca del 3% anual acumulativo, hasta fines de los años '70.

La distribución espacial de la población y las migraciones

El Paraguay es un país de migraciones. Han existido grandes flujos de migración hacia el exterior del país, así como dentro del propio territorio. Las principales corrientes migratorias fueron las que se enumeran a continuación.

La más constante y tradicional fue la migración hacia la Argentina, corriente que ya llamaba la atención de los estudiosos, a principios del siglo veinte. Este fue el desplazamiento más importante, hasta fines de los años '60, del siglo veinte, llegando a constituir un contingente de algo así como 400.000 nacidos en el Paraguay, residentes en la Argentina¹. Esta cifra constituía, en 1970, cerca del 15% del total de la población paraguaya, lo que es una proporción altísima. La mayor parte de los emigrantes salía de la región central del país (departamentos Central, Cordillera, Guairá y Paraguairí), donde la agricultura de subsistencia ya había hecho crisis durante la década de los '60, y de los departamentos de Itapúa y Misiones, cuya población creció muy poco entre 1950 y 1962.

La segunda gran corriente fue interna, desde la región central del país hacia las nuevas áreas de

colonización y expansión de la frontera agrícola: Alto Paraná, Canindeyú, Caaguazú y norte del departamento de Itapúa. Fue, inicialmente, una emigración rural-rural. Y, más tarde, engrosó a algunas ciudades que se constituyeron en centros de servicios y de comercio fronterizo. El gran auge de esta corriente migratoria, se dio entre fines de los años 60 y 1992. También otras regiones del país contribuyeron a aumentar la población de la región este-sudeste. Allí, la inmigración de origen brasileño irrumpió como un fenómeno nuevo y de gran volumen. También la construcción de las grandes represas contribuyó a atraer población.

El resultado, en términos de redistribución de la población dentro del territorio, fue dramático. La región central del país, donde a principios del siglo veinte vivía más del 70% de la población total, y en 1950, residía aún cerca de un 60%, fue perdiendo importancia relativa, hasta llegar a una proporción de sólo 46,7%, en el año 1992. Por el contrario, la región este-sudeste pasó de tener un 14,5% de la población total, en 1950, a un 30,6%, en 1992. En 42 años, desde 1950 hasta 1992, la población de la región este-sudeste se multiplicó en más de seis veces. Mientras, la de la región central aumentó en sólo dos y medio, a una velocidad más lenta respecto a la del total del país, que fue de tres.

La natalidad

A pesar de que el uso de anticonceptivos aumentó fuertemente desde los años '70 hasta 1990, la fecundidad no disminuyó en forma correlativa. A través de encuestas demográficas, realizadas con todo el rigor científico, se constató que en 1979, el 25% del total de mujeres casadas o unidas usaban métodos anticonceptivos modernos. Esta proporción subió a un 41,3%, en 1995. Esto significa que en 16 años el uso de anticonceptivos había aumentado en un 65%, pero –raramente– la Tasa Global de Fecundidad sólo descendió un 10%, durante el mismo pe-

1 Nunca se llegó a la fantástica cifra de un millón de nacidos en el Paraguay, residentes en la Argentina. Esta fue una exageración, producto de un análisis incorrecto de las estadísticas continuas. Cuando se considera a los descendientes de esos paraguayos que nacieron en la Argentina, sí se puede hablar de un millón o más.

río. Ello se debió al modo de empleo de los anticonceptivos, para espaciar los hijos no para limitar su número, así como a errores en el uso.

La nueva configuración demográfica del Paraguay

A partir de los '90, ocurre, se consolida y hace masa crítica, una configuración radicalmente distinta del escenario demográfico del Paraguay. Se da por fin la segunda etapa de la transición demográfica, en la que desciende la tasa de fecundidad y se reduce la velocidad del crecimiento demográfico; se afianza el proceso de urbanización, vuelve a redistribuirse la población dentro del territorio, y se inician unas tendencias demográficas, que prevalecerán durante los primeros cincuenta años de este siglo. Estas novedades aparecen claramente en el Censo de Población del 2002.

El Paraguay ha dejado de ser un país predominantemente rural. En 1950, la población rural duplicaba a la urbana. En el '92, eran mitad y mitad. En el año 2002, el 56,7% de la población total es urbana y sólo el 43,3%, rural. Este fenómeno se acentúa por la ruralización del campo, gracias a la electrificación y a la cobertura de la radio y la televisión. Más notable aún es que sólo el 26,6% de la Población Económicamente Activa trabaja en el sector primario de la economía (agricultura, ganadería, actividades forestales). La sociedad y la cultura campesinas están en proceso de disminución de su importancia relativa y de degradación. La empresa agrícola sustituye a la producción minifundiar de subsistencia.

Como ya lo indicamos, la tasa de natalidad disminuyó notablemente, y esto se evidencia en que el crecimiento demográfico anual –que hasta 1992 era cercano o superior al 3%– baja en el 2002, a sólo el 2,2% anual acumulativo. En un contexto donde la emigración ni la inmigración ya son muy importantes, este comportamiento debe atribuirse totalmente al descenso de la tasa de natalidad.

La distribución espacial de la población dentro del territorio vuelve a modificarse. La región cen-

tral del país sigue absorbiendo a un 44,1% de la población total. La sudeste ha dejado de crecer en cuanto a importancia relativa, y la población del Chaco muestra un cierto repunte.

Pero lo que adquiere características realmente sorprendentes es la huida del campo. En varios departamentos del país, durante los dos períodos intercensales anteriores, la población rural había aumentado a tasas muy altas, tanto porque se había dado un buen crecimiento vegetativo, como porque habían atraído inmigrantes procedentes de otros departamentos. Por ejemplo, Caaguazú, donde la población rural había crecido a un 3,5% anual acumulativo, durante los años 1972-1982; Alto Paraná y Canindeyú, a un 8% anual en el mismo período; Amambay, San Pedro, Alto Paraná y Canindeyú que habían aumentado a tasas superiores al 4% anual, en el lapso 1982-1992. Ahora bien, desde 1992 en adelante, la población rural de todos los departamentos del país emigra en proporciones alarmantes. En cuatro departamentos, la población rural disminuye en cifras absolutas; en otros seis, crece a una tasa inferior al 1%, y en todos los restantes, crece a tasas inferiores a las de crecimiento de la población total del país.

Al proceso de urbanización, de por sí un importante factor de cambio cultural, se une la notable difusión de las Tecnologías para la Información y la Comunicación. El 72,3% de los hogares paraguayos accede a la televisión (84,7%, en el ambiente urbano y 54,8%, en el ambiente rural). El 11,2%, a la televisión por cable. El 32,4% tiene teléfono celular y el 16,8%, teléfono fijo. El televisor es más apreciado que la heladera, ya que sólo el 66,2% de los hogares cuenta con este artefacto. Mientras, el 21,1% dispone de automóvil o camión, y el 10,5% de motocicleta.

La nuestra ya no es una población aislada, encerrada en sí misma. Se muestra abierta a las influencias de la globalización y recibe influjos culturales de todas partes del mundo. Es susceptible a la masificación de la cultura y corre el grave peligro de perder su identidad cultural. Por otro lado, han aumentado sus niveles educativos. El analfabetismo, que en 1972 llegaba al 19,9%, ahora es sólo de 7,1%. El porcentaje de

los que han recibido algo de educación secundaria, ha pasado de 24%, en 1992, a casi 34%, en el 2002. También ha aumentado el promedio de años de estudio de la población, que alcanzó a siete, en el 2002.

Si nos referimos específicamente a los jóvenes de entre 15 y 29 años, según la Encuesta Integrada de Hogares del año 2001, el 26,2% de la población total está compuesta por este grupo etario (más de un millón y medio). El 58,3% de este total reside en áreas urbanas y el 4,5% no sabe leer ni escribir. Estos jóvenes tienen, en promedio, ocho años de estudio; el 66% no asiste a ninguna institución de enseñanza formal, y el 65,3% participa en el mercado de trabajo. De nuevo, la mayor concentración de la población joven que trabaja se da en el mercado laboral urbano: 61,8%. Un 12,5% está en situación de desempleo abierto, y un 23,5% está subempleado.

Teniendo en cuenta esta panorama demográfico, la educación en el Paraguay tiene que afrontar dos grandes desafíos:

- capacitar a los grandes contingentes de población que buscan empleo urbano, especialmente a los jóvenes de entre 15 y 29 años;
- coadyuvar al mantenimiento y consolidación de nuestra identidad cultural.

En estos albores del siglo veintiuno, la educación debe impulsar un Paraguay con mejores oportunidades para todos, en especial para los que se inician en la vida laboral. Debe, además, ayudar a la construcción de una cultura, la cual, aunque abierta a un mundo sin fronteras, sea auténticamente nuestra.



Oscar S. Barrios

Dinámica demográfica

y Población Económicamente Activa

Dinámica demográfica y Población Económicamente Activa *

Oscar S. Barrios**

Los cambios en la magnitud y crecimiento de la fuerza de trabajo constituyen uno de los mayores desafíos que enfrenta el Paraguay, ya que implican acrecentar la capacidad de crear empleos productivos y adecuadamente remunerados. Este reto, se ve agravado por la persistencia de altos niveles preexistentes de subem-



pleo y desempleo, y una significativa participación de la PEA en el sector informal, con bajos niveles salariales. El país deberá realizar la inversión necesaria para absorber el crecimiento de la población activa en el mercado de trabajo, como consecuencia del simple crecimiento demográfico, el cual es denominado “inversión demográfica”, además de atender los déficits acumulados por la subutilización.

Paraguay es uno de los últimos países que, en América Latina, ingresa en el período de transición demográfica, situándose en una etapa de transición moderada. Aunque la mortalidad ha empezado a descender, desde hace varias décadas, la natalidad se mantiene persistentemente alta, lo que da como resultado altas tasas de crecimiento demográfico, con su consecuente incidencia creciente sobre el mercado de trabajo.

Por su parte, la distribución espacial de la población ha sufrido también cambios importantes, en las últimas décadas. Y ha transformado la sociedad paraguaya, de una población mayoritariamente rural, a una de predominio urbano. Los movimientos de corrientes migratorias internacionales no han sido muy fluidos, aunque se puede destacar la presencia importante de contingentes fronterizos, en particular de origen brasileño.

A mediados del siglo pasado, Paraguay contaba con aproximadamente 1 millón trescientos mil habitantes, experimentando un aumento sustancial de su volumen hasta llegar a unos 5 millones 183 mil habitantes, en el año 2002. El aumento de más de 4 millones de personas, en el lapso de medio siglo, es el resultado de la persistencia de altas tasas de crecimiento poblacional. Conforme a este ritmo, el crecimiento poblacional absoluto se ha duplicado.

Por su parte, la Población Económicamente Activa (PEA) representaba, en los años cincuenta, un poco menos de medio millón de efectivos, llegando a cerca de dos millones, en el 2002. Se percibe así un incremento diferenciado de la

* Artículo y ponencia para el Primer Congreso Paraguayo de Población, 26 al 28 de agosto de 2003. Asunción, Paraguay.

** Economista. Director de Investigación y Extensión de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad Nacional de Asunción (UNA).

PEA, con relación a la población total, que se refleja en la cuadruplicación del crecimiento absoluto, en las últimas cinco décadas, con una tasa que se ha intensificado en los últimos vein-

te años. De esta forma, por el simple crecimiento demográfico, la oferta de empleo ha sido de aproximadamente 60 mil nuevos trabajadores por año, en el decenio 1992/2002.

Cuadro 1
Evolución de la población total y de la PEA. Años 1950-2002.

Concepto	1950	1962	1972	1982	1992	2002
Población total	1.328.452	1.819.103	2.357.955	3.029.830	4.152.588	5.183.080
Crecimiento absoluto población		490.651	538.852	671.875	1.122.758	1.030.492
Tasa crecimiento de la población		2,7	2,7	2,5	3,2	2,2
PEA	436.626	586.415	752.456	1.039.258	1.390.580	1.964.160
Crecimiento absoluto PEA		149.789	166.041	286.802	351.322	573.580
Tasa crecimiento de la PEA		2,5	2,5	3,3	3,0	3,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos DGEEC. Censos de Población y Viviendas 1950-2002.

Como se ha señalado anteriormente, la población tiende a concentrarse en el área urbana, produciendo cambios considerables en el tamaño y características del mercado de trabajo, repercutiendo en el crecimiento de la población activa urbana, que de 42%, en 1972, pasó a 63%, en el 2002. Esto significa que la PEA urbana aumentó en 21%, en los últimos treinta años.

Un agravante particular, de carácter contradictorio, lo constituye por una parte la creciente concentración de la población, en determinadas áreas urbanas, que ha dado como resultado una mayor concentración geográfica de la mano de obra, y cambios en la conformación del mercado de trabajo. Esto podría representar, sumado a la disminución de la relación de dependencia, "una oportunidad para generar mayores niveles de ingreso y ahorro, siempre que se pueda absorber productivamente esta mano de obra"¹. Así, las demandas de empleo en los próximos años serán crecientemente urbanas, en una economía sustentada principalmente en la producción primaria, dilema que deberá ser resuelto como alternativa de generación de empleo.

En cambio, en las áreas de dispersión, por otra parte, se genera una serie de pequeños centros,

sin mayor significación poblacional, con población dependiente, que se caracteriza por la escasa dotación de infraestructura, además de un pobre dinamismo económico. No obstante esta contradicción en las áreas urbanas, las rurales mantendrán su incidencia sobre los requerimientos de empleo, ya que si bien han reducido su contribución poblacional, la fuerza de trabajo continúa presentando un crecimiento considerable.

En suma, el crecimiento de la población en edad de trabajar y, consecuentemente, de la Población Económicamente Activa en los próximos años, generará un bono demográfico que debe aprovecharse, ya que esta masa poblacional ejercerá presiones sobre el mercado laboral. Por ello, resulta importante crear condiciones favorables para su asimilación.

En este contexto, debe resaltarse que la participación por sectores de producción, en los últimos años, ha registrado una tendencia hacia la concentración de la generación del empleo en actividades terciarias de baja productividad. Mientras, el sector primario se ha contraído; en tanto, el secundario se ha mantenido estancado.

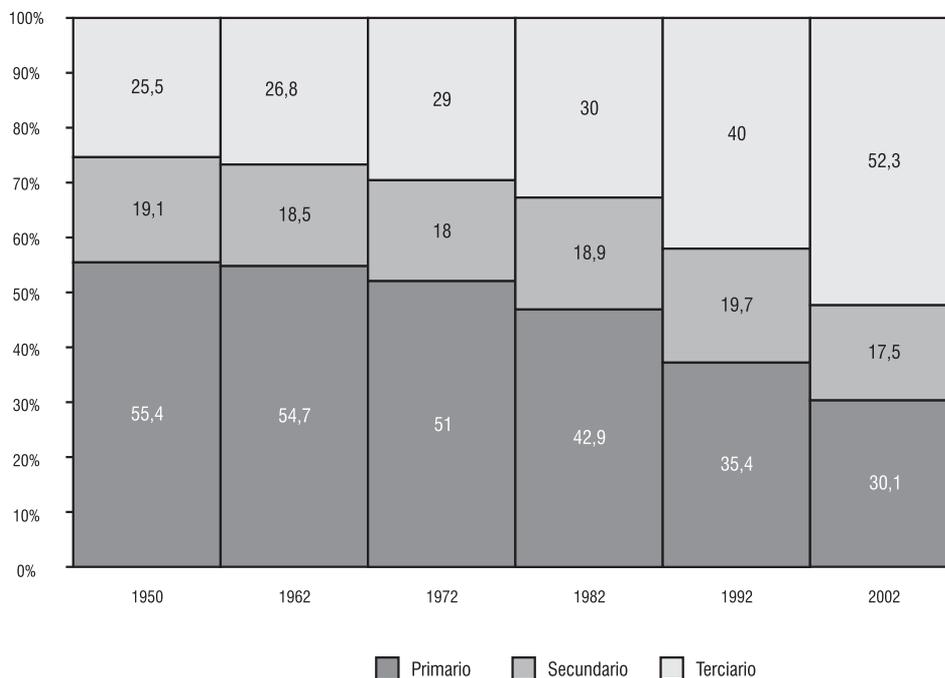
1 CELADE/BID. Impacto de las Tendencias Demográficas sobre los Sectores Sociales en América Latina, 1996.

Puede percibirse, a partir de la evolución de la participación de la fuerza de trabajo en la industria, que ésta no ha sido una alternativa para acrecentar la generación de empleo. Por lo tan-

to, a la mano de obra despedida por el sector primario, sólo se le presentaba la opción de ejercer sus actividades en el sector terciario.

Gráfico 1

Paraguay: PEA por sectores económicos. Años 1950 - 2002



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC. Censos de Población y Viviendas 1950-2002.

Al respecto, se debe apuntar que la terciarización de la fuerza de trabajo ha sido lenta hasta la década de los '70. Hasta ese momento, el sector primario constituía el principal motor generador de empleo. A partir de los '80, en coincidencia con los procesos de urbanización, la decadencia de la producción primaria con uso intensivo de mano de obra y el surgimiento del modelo de triangulación comercial, la fuerza de trabajo ha tomado un perfil predominantemente terciario. En términos absolutos, en la última década, ha significado una duplicación de trabajadores en el sector servicios, en tanto que en relación con el año 1950, se ha multiplicado por diez.

En este marco de las tendencias económicas, el mercado de trabajo se ha caracterizado por un escenario de importantes cambios. Así, se ha verificado una creciente incorporación de la población femenina a la actividad económica, lo que se refleja en un aumento sostenido de su tasa de participación, como consecuencia de la crisis que atraviesa el país. Esta situación está influenciada, en buena medida, por la disminución de los ingresos familiares y el incremento de la pobreza en los sectores más carenciados, inmersos en actividades mal remuneradas y propias del mercado informal; la creciente urbanización de la mano de obra de baja calificación y el aumento, en magnitud absoluta, de la pobla-

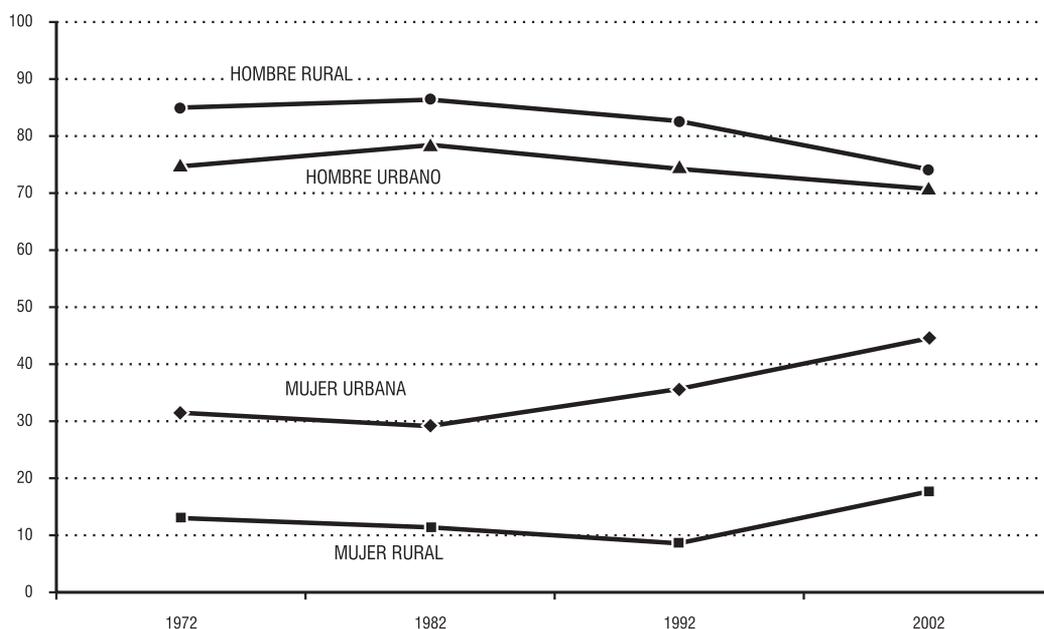
ción activa, cuyo ritmo de crecimiento experimenta una tendencia ascendente.

Las tres últimas décadas marcan una creciente incorporación femenina en las actividades económicas, particularmente en las áreas urbanas. Así, de una participación de 31,2%, en 1972,

alcanza a 44,4%, en el 2002. En números absolutos, significa haber pasado de un poco más de 100 mil a cerca de medio millón, en el mismo período. Es importante señalar que, tradicionalmente, las mujeres participan menos que los hombres en el mercado laboral, y muy por debajo de su potencial demográfico. Además, existe

Gráfico 2

Tasa de participación por sexo y área. Años 1972 - 2002



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC. Censos de Población y Viviendas 1972-2002.

en el futuro una alta probabilidad de que continúen incrementando su peso relativo, lo cual puede llevar a cambios más profundos en la composición del mercado de trabajo, que los advertidos hasta el presente.

Si bien las perspectivas señalan una tendencia hacia la ampliación del mercado de trabajo para las mujeres, en particular en las áreas urbanas, no se están dando las condiciones para que éstas se incorporen productivamente. En efecto, uno de los grandes cambios sociales que se ha producido a nivel de la familia, en los últimos años, es que las mujeres urbanas se han conver-

tido, para algunos hogares, en las únicas o principales proveedoras de los recursos para la supervivencia del grupo familiar.

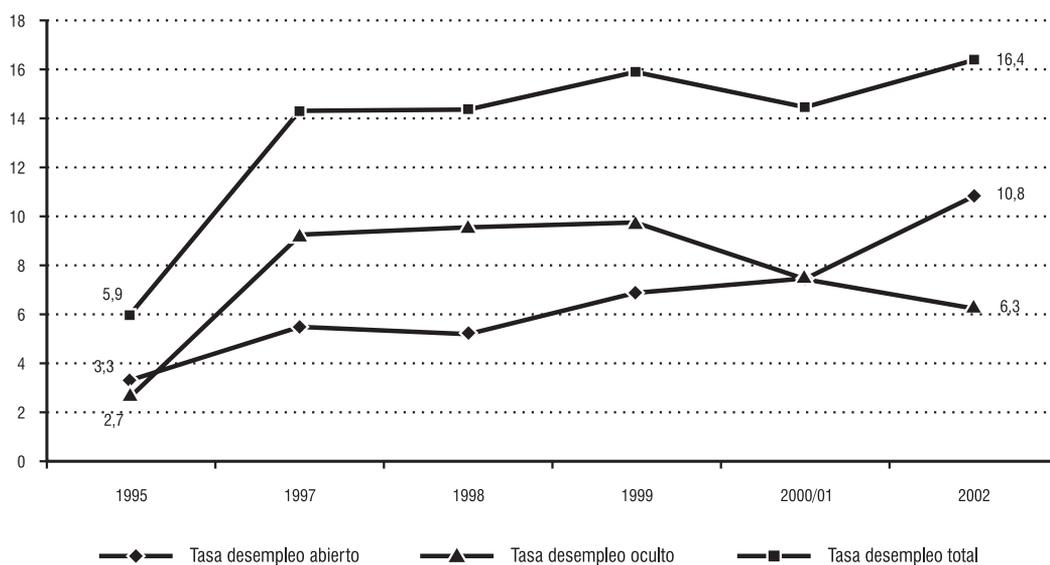
Es importante destacar que en nuestro país el problema del empleo no es sólo de tipo coyuntural sino estructural. Es decir, el desempleo, el subempleo, la informalidad y los bajos ingresos existentes en el mercado de trabajo, son consecuencia del deficitario crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), en los últimos cinco años, con un promedio menor al 1% anual, comparado con un crecimiento de la población del 2,7%.

Las tendencias del empleo, de acuerdo a la información disponible en la Encuesta Permanente de Hogares 2002, evidencia la condición crítica en que se encuentra el mercado laboral paraguayo. Conforme a esta fuente, la oferta laboral dada por la Población Económicamente Ac-

tiva es de 2.532.491. De este total de trabajadores, el 89,2% se encuentra ocupado, mientras el desempleo abierto² es de 10,8%. Entretanto, el desempleo total, que incorpora a los desocupados ocultos, alcanza el 16,4%, a nivel país.

Gráfico 3

Evolución de la PEA desocupada. Años 1995 - 2002



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC. Encuesta de Hogares 1995-2002.

Del total de la PEA ocupada, no todos llegan a estar plena o adecuadamente ocupados. Una proporción significativa se encuentra en situación de subempleo³, ya sea visible, que impacta sobre el 7,8% de la fuerza de trabajo, a nivel país; o invisible, que absorbe el 14,7% de la fuerza laboral, alcanzando el uso insuficiente de la mano de obra ocupada: 22,4% (subempleo total).

Analizando la información para el período disponible, se puede subrayar el persistente deterioro del mercado laboral. En efecto, por una parte, la población desempleada se ha triplicado, pasando de 5,9%, en 1995, a 16,4%, en el 2002. Esto representa, en términos absolutos, un poco menos de 300 mil personas sin empleo. Se debe resaltar que el desempleo abierto es el

2 Desempleo abierto: situación de personas que estaban sin trabajo en los últimos 7 días, que están disponibles para trabajar de inmediato y que habían tomado medidas concretas durante los últimos 7 días, para buscar un empleo asalariado o uno independiente (DGEEC, 1999).

3 Subocupación: existe cuando la situación de empleo de una persona es inadecuada, con respecto a determinadas normas, como el volumen en empleo (subocupación visible) o el nivel de ingreso (subocupación invisible) (DGEEC, 1999).

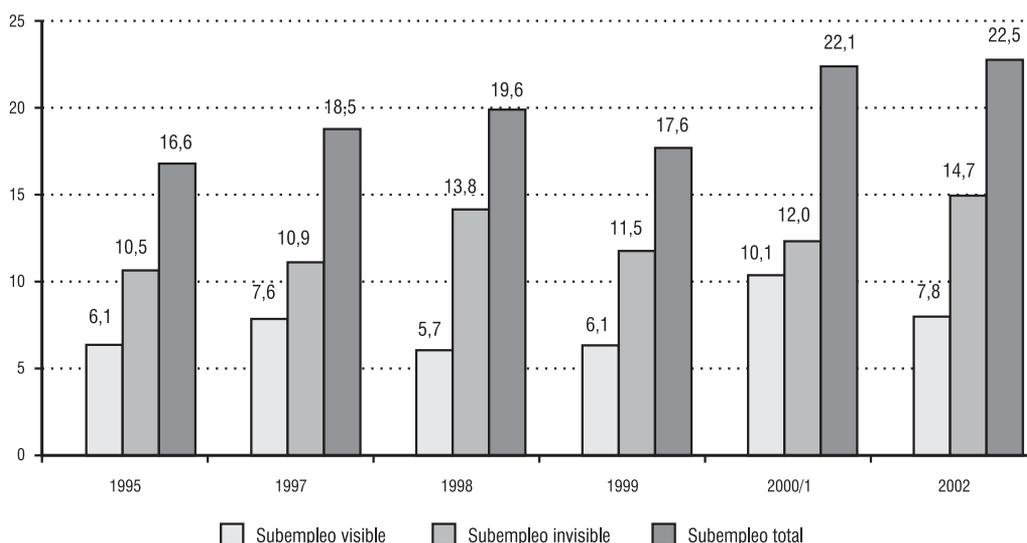
indicador de mayor contribución, en el crecimiento del desempleo total.

Asimismo, la situación de la subocupación se ha visto deteriorada, pasando de 16,6%, en 1995, a 22,5%, en el 2002, siendo la subocupación por bajos ingresos la de mayor crecimiento. De lo expuesto, hasta el presente, se puede señalar que la característica principal de la fuerza de tra-

bajo en Paraguay es su elevado nivel de subutilización.

A las consideraciones anteriores, se debe añadir una agravante particular del mercado laboral urbano, que es la marcada informalidad, la cual en los últimos años, ha mantenido una incidencia en torno al 50% de la mano de obra.

Gráfico 4
Evolución de la PEA subocupada. Años 1995 - 2002



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC. Encuesta de Hogares 1995-2002.

A juzgar por el análisis realizado, los cambios en la magnitud y crecimiento de la fuerza de trabajo constituyen uno de los mayores desafíos que enfrenta el Paraguay, ya que implican acrecentar la capacidad de crear empleos productivos y adecuadamente remunerados. Este reto, se ve agravado por la persistencia de altos niveles pre-existentes de subempleo y desempleo, y una significativa participación de la PEA en el sector informal, con bajos niveles salariales.

Considerando que el comportamiento demográfico del Paraguay impone, en gran medida, el ritmo de crecimiento de la Población Económicamente Activa, el esfuerzo que el país debe hacer en inversión y crecimiento económico para

absorber a la mano de obra en empleos productivos, es mucho mayor.

En efecto, el país deberá realizar la inversión necesaria para absorber el crecimiento de la población activa en el mercado de trabajo, como consecuencia del simple crecimiento demográfico, el cual es denominado "inversión demográfica", además de atender los déficits acumulados por la subutilización.

Atendiendo a las serias deficiencias en la cantidad y, particularmente, en la calidad del empleo generado, el desafío a enfrentar es cuantioso. No obstante, no todo es pesimismo; constituye también una gran oportunidad. Paraguay inicia

una etapa de su transición demográfica, que le permitirá cambiar su relación de dependencia –como consecuencia de la modificación de su estructura por edades–, acrecentar su fuerza de trabajo joven, lo cual generará opciones de ahorro e inversión, siempre que se aproveche adecuadamente esta condición favorable.

Significa, entonces, apostar a mejorar la educación formal, entregando conocimientos y aptitudes, que permitan a la población insertarse favorablemente en el mercado de trabajo, a la

vez de incentivar la formación y capacitación laboral de los recursos humanos activos, particularmente de los jóvenes.

Atendiendo al problema de la fuerte concentración, por una parte, y, por otra parte, de dispersión de la mano de obra, es oportuno consolidar el proceso de la descentralización, apoyándose en los gobiernos locales, como ámbitos de concertación de esfuerzos para acrecentar la capacidad de generación de empleo.

ANEXOS

Cuadro 1
Evolución de la población y de la PEA urbana. Años 1950-2002.

Concepto	1950	1962	1972	1982	1992	2002
Población total	459.726	651.869	882.345	1.295.345	2.089.688	2.940.660
Crecimiento absoluto población		192.143	230.476	413.000	794.343	850.972
Tasa crecimiento de la población		2,9	3,2	3,9	4,9	3,4
PEA	159.065	231.261	316.211	494.028	783.028	1.234.073
Crecimiento absoluto PEA		72.196	84.950	177.817	289.450	450.595
Tasa crecimiento de la PEA		3,2	3,2	4,6	4,7	5,4

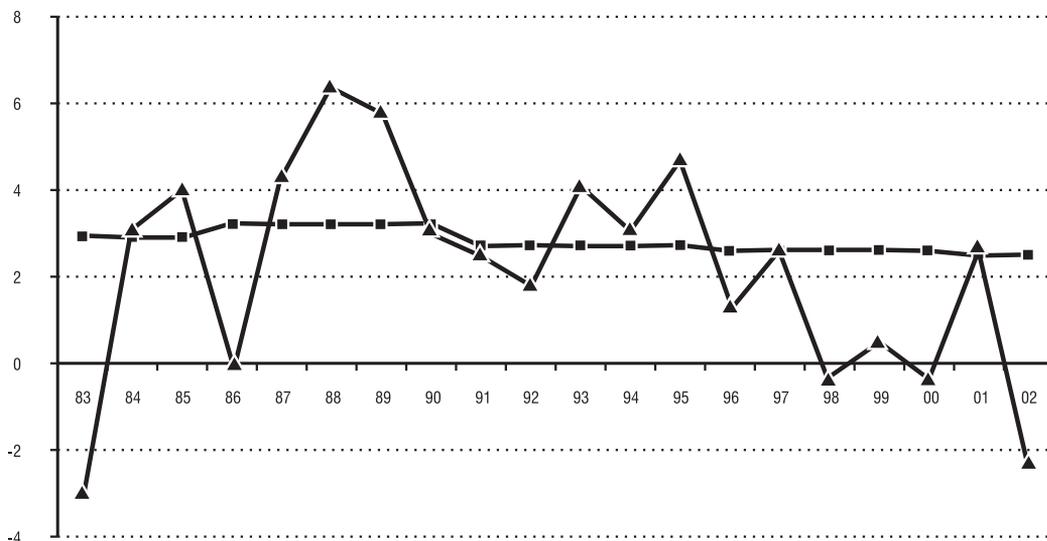
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC. Censos de Población y Viviendas 1950-2002.

Cuadro 2
Evolución de la población y de la PEA rural. Años 1950-2002.

Concepto	1950	1962	1972	1982	1992	2002
Población total	868.726	1.167.234	1.475.610	1.734.485	2.062.900	2.242.420
Crecimiento absoluto población		298.508	308.376	258.875	328.415	179.520
Tasa crecimiento de la población		2,5	2,4	1,6	1,7	0,8
PEA	277.561	355.154	436.245	545.230	607.102	730.087
Crecimiento absoluto PEA		77.593	81.091	108.985	61.872	122.985
Tasa crecimiento de la PEA			2,5	3,3	3	2,2

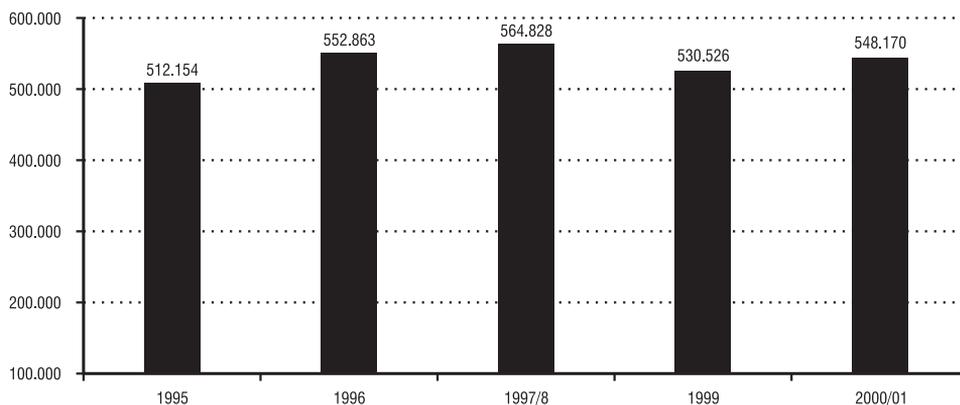
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC. Censos de Población y Viviendas 1950-2002.

Gráfico 1
Tasa de crecimiento de la población y del producto interno bruto (%).
 Período 1983 - 2002



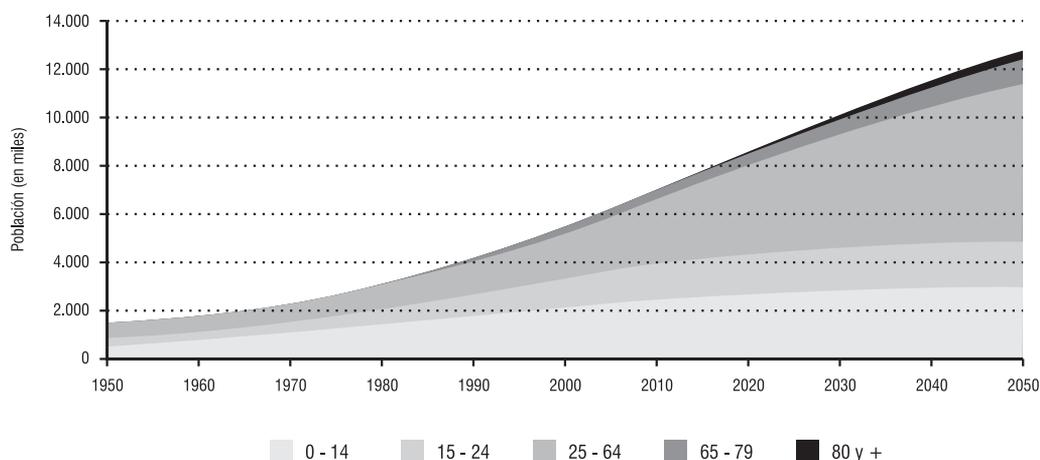
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC y el BCP

Gráfico 2
Evolución del sector informal urbano



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGEEC. Encuesta de Hogares 1995-2000/1.

Gráfico 3

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

Fuente: DGEEC, Población en el Paraguay, 1999.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrios, Oscar y Brizuela, Mirta (2003). *Mujer Rural en el Paraguay*. Revista Población y Desarrollo-Edición Especial. Facultad de Ciencias Económicas. San Lorenzo-Paraguay.
- Barrios, Oscar S. (1998). *Situación del Mercado Laboral*. Revista Población y Desarrollo N° 17. Facultad de Ciencias Económicas. San Lorenzo-Paraguay.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Informe 2000. *Desarrollo más allá de la Economía*. Progreso Económico y Social en América Latina. Santiago-Chile.
- Carosini, Leticia y Brizuela, Mirta (2002). *Caracterización del Mercado Laboral Paraguayo, según el Enfoque de los Mercados Segmentados e Implicancias de Política Laboral*. Revista de Análisis, Economía & Sociedad N° 7. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), Asunción-Paraguay.
- DGEEC. *Censos de Población y Viviendas 1950-2002*. Encuestas de Hogares 1995-2002. Asunción-Paraguay.
- DGEEC. (2003) *Juventud en Cifras*. Asunción-Paraguay.
- Centro Latinoamericano de Demografía-Banco Interamericano de Desarrollo. (1996). *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina*. Santiago-Chile.
- Fernández, A., Parejo, J., Rodríguez, L. (1995). *Política Económica*. McGraw-Hill. España.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)-Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADE-PO). *Paraguay: Desafíos demográficos en el siglo XXI*. Serie Población y Desarrollo Vol. 2. Asunción-Paraguay.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)-Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADE-PO). *La Demografía y la Población: Conceptos, teorías, debates y políticas*. Serie Población y Desarrollo Vol. 1. Asunción-Paraguay.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1993). *Los Sindicatos y el Sector Informal*.

Declaración final del Primer Congreso

Paraguayo de Población

Declaración final del Primer Congreso Paraguayo de Población

Durante los días 26 al 28 de agosto de 2003, un calificado grupo de especialistas en demografía y ciencias sociales, convocado por la Asociación Paraguaya de Estudios de Población



ción (ADEPO), se reunió en el Primer Congreso Paraguayo de Población, para desarrollar un análisis exhaustivo de los principales temas demográficos de la actualidad.

Acompañaron a la ADEPO como parte del comité organizador del Congreso, algunas de las más calificadas ONG's del país¹, y la apoyaron en su desarrollo, importantes organismos del gobierno e instituciones privadas². Se debe destacar, asimismo, la presencia y colaboración de expertos internacionales de alto nivel, pertenecientes al Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), al Consejo Económico para América Latina (CEPAL), al Equipo de Apoyo Técnico (EAT) del UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas), Organización Internacional de las Migraciones (OIM), así como de docentes e investigadores extranjeros y paraguayos, de la Universidad de Guadalajara (México), Kansas State University y Jonh Hopkins University (Estados Unidos), tanto como de los delegados de Argentina, Brasil y México, representantes de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP). A todos ellos, el Congreso les expresa su sincera gratitud.

La agenda temática cubrió ocho grandes áreas de conocimiento, que fueron tratadas por demógrafos, sociólogos, psicólogos, antropólogos, urbanistas, médicos, economistas, comunicadores sociales y estudiosos de otras disciplinas, quienes expusieron sus puntos de vista, basados en la información más reciente disponible sobre la situación sociodemográfica del país, y del contexto latinoamericano y mundial.

Temas como la producción, procesamiento y divulgación de la información sociodemográfica; la enseñanza de la demografía y los concep-

1 BASE-Investigaciones Sociales, Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA), Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC) y Departamento de Estudios de Población y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional (DEPyD).

2 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), Programa Nacional de Control del SIDA/ITS, Facultad de Ciencias Económicas de la UNA, Coordinación por los Derechos de la Infancia (CDIA), Promoción y Mejoramiento de la Salud (PROMESA), entre otros.

tos principales en boga, en términos de población y sus vinculaciones con el desarrollo; los derechos y la salud sexual y reproductiva, la responsabilidad del varón y la situación de la mujer, la niñez y la adolescencia, los grupos vulnerables –en particular los indígenas–; las migraciones internas e internacionales; la salud y la calidad de vida; la estructura de la población y el proceso de envejecimiento; las oportunidades demográficas para la formación del capital humano y social; las políticas públicas y la política de población; la distribución espacial de la población, la gestión territorial y el medio ambiente. Todos, fueron aspectos ampliamente debatidos sobre la base de las ponencias de los especialistas, y la participación activa de los numerosos asistentes al Congreso.

Entre sus principales hallazgos y conclusiones, el Congreso destacó:

1. La importancia del reconocimiento de los derechos humanos, como base para el libre desenvolvimiento de la personalidad humana, tanto en lo referido a la conducta reproductiva de las personas, como a sus desplazamientos territoriales, y la concreción de sus aspiraciones a una mejor calidad de vida. Se puso de relieve el hecho de que la formación de una familia, la procreación, la crianza y educación de los hijos, la preservación de la salud de la mujer y el varón, de niños, niñas, adolescentes y personas adultas y mayores, conlleva además de esos derechos esenciales, el cumplimiento de responsabilidades sociales que no pueden ser declinadas.
2. En ese sentido, se ha reconocido el derecho de las personas a tomar decisiones libres respecto a la tenencia de los hijos, el número de los mismos y el momento para tenerlos. Y se ha enfatizado en que la procreación no debe ser confundida con “la maternidad”, y que los varones deben asumir su papel de padres con entera responsabilidad, así como que ambos, padre y madre, deben cuidar, educar y asegurar el desarrollo pleno de sus hijos e hijas con amor, respeto y proyección hacia el futuro. El concepto de salud sexual y reproductiva ha sido reconocido como un derecho de mujeres y varones, quienes deben ser considerados como sujetos que toman decisiones, libres pero responsablemente, y que las políticas y los servicios de salud pública deben beneficiar a las personas durante todo el ciclo de vida, sin discriminación de género, con medidas de asistencia integral a niños, niñas, jóvenes y adolescentes, en especial en aspectos preventivos de embarazos no planificados y de infecciones de transmisión sexual, el VIH y el SIDA.
3. Del mismo modo, se destacó el papel fundamental del Estado y los gobiernos, en la dotación de servicios amplios de salud, educación, protección y cuidado de la calidad de vida de la población. La política social, en tal sentido, no puede encaminarse solamente a reparar daños acumulados en la sociedad, como la pobreza y el deterioro ambiental, sino que debe tener capacidad de anticipación y velar por el mantenimiento de un nivel de vida adecuado para las personas.

Quedó claro, al respecto, que una política de población que se ocupe de manera integral de los procesos y factores determinantes de la dinámica demográfica, puede ser un complemento decisivo de las políticas públicas, en materia de desarrollo social, económico y ambiental. En el Congreso se generó una iniciativa, en tal sentido, que solicita la reactivación del debate y la búsqueda de consenso sobre el documento de la Política Nacional de Población, elaborado en su momento por la Secretaría Técnica de Planificación, y que se encuentra demorado en esa dependencia gubernamental desde el año pasado.
4. Se hizo hincapié en la importancia de que el Estado mantenga su apoyo a la producción, procesamiento y divulgación más amplia posible de la información sociodemográfica; promueva investigaciones sobre temas estratégicos para el país en ese campo, y asegure el nivel técnico y profesional de las oficinas responsables de las estadísticas, las cuales deberían estar integradas en un Sistema Nacional de Estadísticas. Asimismo, se hizo no-

tar la inexistencia de instituciones oficiales y privadas que promuevan el estudio especializado y de alto nivel en ciencias de la población, o que incorporen sistemáticamente la demografía como parte de las carreras universitarias del área social, de la salud, ecología y medio ambiente, administración, economía, sociología, historia, entre otras. Se señaló la importancia de rever esta situación, y de apoyar iniciativas encaminadas a subsanarla.

5. El Congreso llamó la atención sobre los importantes cambios que se están produciendo en la población del Paraguay y Latinoamérica. Éstos, se irán acentuando en las próximas décadas, con distintos niveles de intensidad, como el incremento de la población adulta y adulta mayor (“proceso de envejecimiento”), el descenso de la fecundidad y de la proporción de niños y niñas, y el significativo aumento de la población paraguaya en edad activa: personas de entre 15 y 64 años de edad que representarán un “plus” o “bono demográfico”, apto para su inserción en los mercados laborales. Se destacó que este fenómeno podrá ser ampliamente aprovechado si, en combinación con favorables condiciones de empleo ofrecidas por el sector privado, el Estado puede asegurar inversiones en el mejoramiento del capital humano, sobre la base de una nutrición adecuada; buena cobertura y calidad de salud, y educación general y amplia, junto con capacitación para el trabajo productivo y sistemas de seguridad social. En caso contrario, puede representar un enorme desafío que esa creciente oferta de trabajo vea frustradas sus oportunidades de inclusión social.
6. Un aspecto particularmente sensible de la realidad demográfica del país quedó profusamente planteado, al ocuparse los especialistas del tema de las migraciones y la distribución espacial de la población. El Paraguay ha tenido, más que una política permisiva respecto al ingreso de extranjeros, en la cual se pusieron de manifiesto numerosos aspectos de la corrupción pública y privada (como el comercio con la documentación de los mi-

grantes, la especulación inmobiliaria y entrega de recursos estratégicos, la laxitud de las medidas de control de seguridad ciudadana, la pérdida de soberanía en aspectos cruciales como la educación y la cultura), una muy clara ausencia de “políticas de migración para la integración y el desarrollo”, dirigidas a captar flujos migratorios basados en una legislación moderna, que promueva la participación de los migrantes en actividades estratégicas para el desarrollo del país y permita un enriquecedor intercambio de valores, prácticas y costumbres culturales, para facilitar el arraigo y la transculturación. Tampoco se ha prestado la debida atención a la existencia de comunidades nacionales radicadas en el extranjero, y a la importancia de sus remesas monetarias para el desarrollo del país. Asimismo, la repatriación de compatriotas residentes en el exterior, si bien constituye una política de Estado legítima y justa de ayuda a quienes desean retornar al país, que debe ser mantenida, no puede desdeñar la decisión de muchas personas de seguir residiendo fuera del país, aunque manteniendo activos sus vínculos con la patria y gozando del derecho al ejercicio de su ciudadanía. Se planteó la necesidad de una política de migración actualizada y moderna, orientada a dar solución a estos problemas, a través de su promulgación con carácter de ley.

7. En la misma línea, quedó manifiesta la preocupación por la poca capacidad para la gestión territorial y ambiental. Esta situación, se evidencia en la ausencia de políticas de Estado que, sin coartar la libertad constitucional de los habitantes para sus desplazamientos y asentamiento en el territorio nacional, tiendan a lograr un mejor aprovechamiento del espacio físico, de los recursos naturales y del medio ambiente, asegurando el equilibrio ecológico, garantizando una efectiva y provechosa ocupación del territorio nacional, y evitando grandes áreas de vacío demográfico, tanto como las aglomeraciones desordenadas, ambas con baja calidad de vida. Ha quedado claro que el Paraguay afronta un serio problema de distribución territorial de la población, agudizado por las migraciones

internas, producto de las pocas oportunidades de trabajo en algunas zonas, y de las grandes –y la mayoría de las veces falsas– expectativas de mejores condiciones de vida en pocos centros urbanos que crecen aceleradamente en términos demográficos, aunque no en dotación de servicios básicos y fuentes de trabajo. Se ha notado así, la urgente necesidad de una clara política de migración interna, que contribuya a crear polos de desarrollo capaces de provocar atracción migratoria y crecimiento demográfico y urbano planificado, además de un reordenamiento de las unidades político-administrativas del país, y que responda a nuevos paradigmas de desarrollo local, regional y nacional.

8. Finalmente, las diferentes participaciones de los especialistas y demás asistentes al Congreso, dejaron en claro las fuertes vinculaciones entre la dinámica demográfica y los procesos poblacionales que se viven en el país, con aspectos cruciales de equidad social y de género. Numerosos grupos vulnerables, como los indígenas, padecen con particular rigor los problemas del desarraigo y la migración interna, la exclusión social, la falta de integración social y cultural, la ausencia de trabajo digno y fuentes de sustento, la poca calidad de salud y educación, entre otros graves daños a su sobrevivencia y a su calidad de vida, así como el desconocimiento de muchas de sus prácticas tradicionales tendientes a mantener el equilibrio ecológico y una relación armoniosa con el medio ambiente. Al mismo tiempo, un alto número de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, mujeres y ancianos, sufren diversas formas de discriminación, maltrato o violencia, física y laboral, económica, social y cultural, mientras la seguridad social se encuentra en crisis y afecta a una creciente población pasiva.
9. El Congreso ha encontrado, con respecto a estos últimos problemas, una clara necesidad de reforzar los programas y políticas sociales, entendidos no como meras acciones asistenciales, sino como parte de un enfoque integral de la política de desarrollo, orientada

a fortalecer el capital humano y social, no solamente a reparar injusticias preexistentes o luchar contra la pobreza enquistada en el país.

10. Esta declaración, responde a uno de los objetivos centrales del Congreso, en el sentido de hacer llegar al gobierno que acaba de asumir el 15 de agosto de 2003, despertando renovadas esperanzas de un verdadero avance por el camino del desarrollo sustentable. Un documento con las principales conclusiones y recomendaciones finales de las jornadas de trabajo, con el ánimo de contribuir al mejor conocimiento de la situación social y demográfica, y a su aplicación en las políticas de Estado encauzadas hacia ese fin.

El Congreso, que ha reunido en su seno durante estos tres días a importantes y calificados exponentes de la comunidad científica paraguaya y latinoamericana y que, además, ha sido un hito estratégico en el proceso de construcción de la ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACION, cuyo acto fundacional se llevará a cabo en Brasil, el año próximo, hace votos porque nuestro país inicie definitivamente su marcha hacia los nobles ideales consagrados en la Constitución Nacional: la existencia de un Estado Social de Derecho, que ampare a todos los habitantes del Paraguay, permitiéndoles desarrollarse plenamente, en igualdad de derechos y oportunidades. La comunidad científica reunida en el **Primer Congreso Paraguayo de Población**, compromete su esfuerzo para ese fin.

En Asunción, a 28 de agosto de 2003.

**Asociación Paraguaya
de Estudios de Población
ADEPO**



Zulma Espínola González

Paraguay y Corea del Sur,

más allá de una relación comercial

Paraguay y Corea del Sur, mas allá de una relación comercial*

Zulma Espínola González**

Corea fue un país originariamente agrario, que pudo romper con las restricciones de la escasez de sus recursos y de factores políticos y culturales, y cuyo modelo económico es digno de revisión para ver la factibilidad de su adaptación al caso paraguayo. Las limitacio-



nes en materia de recursos naturales y el restringido mercado doméstico, han sido vencidos con la productividad, eficiencia y habilidad de sus recursos humanos. Además, resulta ejemplar su lección poscrisis 1997, pues los datos confirman que Corea del Sur superó su difícil trance financiero de ese año, más rápido que otras naciones asiáticas.

Introducción

El interés en analizar y describir la economía coreana y su relación con el Paraguay, radica en el hecho de poder capturar los elementos que facilitaron la evolución económica de Corea, que logró un crecimiento acelerado, en un proceso de transformación de una economía agraria, a una industrializada. De hecho, Corea fue un país originariamente agrario, que pudo romper con las restricciones de la escasez de sus recursos y de factores políticos y culturales, y cuyo modelo económico es digno de revisión para ver la factibilidad de su adaptación al caso paraguayo.

Las limitaciones en materia de recursos naturales y el restringido mercado doméstico, han sido vencidos con la productividad, eficiencia y habilidad de sus recursos humanos. Además, resulta ejemplar su lección poscrisis 1997, pues los datos confirman que Corea del Sur superó su difícil trance financiero de ese año, más rápido que otras naciones asiáticas.

Aspectos económicos relevantes de Corea

En la actualidad, Corea del Sur cuenta con una población de 42 millones de habitantes; un Producto Interno Bruto de 477 billones de dólares, a fines del 2002, y un ingreso per cápita promedio de U\$S 10.000. A fines de setiembre de

* El presente artículo es un esbozo actualizado del documento "Corea del Sur: Una puerta abierta al Paraguay" disponible en: <http://www.bcp.gov.py/gee/investman/zeg/koreapyzeg.pdf> y del Taller sobre Reestructuración Financiera e Industrial de Corea, organizado por KOICA, en Seúl, Corea. Un agradecimiento especial al Prof. Dr. Julio César Bonzi, por sus continuas orientaciones. Asimismo, extiendo mi gratitud al Dr. Carlos Fernández Valdovinos y a An Guk Kim y Seungil Kim, por sus sugerencias en mi investigación.

** Master en Economía (The University of Kansas, USA) y Economista, de la Universidad Nacional de Asunción. Con cursos de especialización en Estados Unidos, Suiza, Corea del Sur, Argentina, Brasil, Bolivia y Chile. Docente universitaria del área de Economía, en las universidades Nacional de Asunción, Católica "Ntra. Sra. de la Asunción" y Autónoma de Asunción. Actualmente, es Asesora de la Gerencia de Estudios Económicos, del Banco Central del Paraguay.

2003, la Reserva Monetaria Internacional (RMI) de Corea asciende a 141,5 billones de dólares, y es la cuarta más grande del mundo, después de Japón, China y Taiwán. A fines de 1995, la RMI coreana era de U\$S 32,7 billones. Actualmente, presenta un índice de desempleo de 3,3%; las tasas de interés continúan bajando, debido principalmente a una fortaleza del won frente al dólar y que, al 15 de octubre de este año, asciende a won 1,169 por U\$S.

El modelo coreano y los agentes intervinientes

Si uno examina las distintas etapas de la economía coreana, y su transición de una economía agraria rural a una de las potencias industriales, encuentra cuatro factores o elementos claves, que han sido cruciales para esa evolución. El modelo de desarrollo surcoreano abarcó factores económicos y no económicos. De hecho, Corea tiene grandes “jugadores” en su economía, pertenecientes al sector privado y al público.

A. La educación como puntal de desarrollo

Uno de los pilares del desarrollo ha sido la política educacional encarada a nivel gubernamental, que con un esfuerzo inicial de reducción de la tasa de analfabetismo de adultos, logró que la de 1945, que ascendía a un 78% de población adulta analfabeta, a inicios de los '70 se redujera —espectacularmente— a 13,2%. Para fines de los '90, la tasa de analfabetismo llegaba sólo a 2,5%. Para lograr este mejoramiento en materia de educación y de erradicación del analfabetismo, el gobierno destinó una gran cantidad de recursos a este sector, evidenciado en el paulatino incremento de la proporción del Gasto Público en educación, con relación al del Gobierno Central. Se dio mucho énfasis a la educación superior, nivel al que, en 1987,

accedió el 34% de los graduados de secundaria superior de Corea del Sur. Una de las tasas más altas del mundo, similar a la de Japón (de alrededor de un 30%), y muy superior a la de Gran Bretaña (20%). Una de las virtudes heredadas del pueblo coreano es el cultivo del hábito de estudio. Éste, permitió el desarrollo de un capital humano especializado y calificado. La correlación positiva entre niveles de inversión en educación y crecimiento económico avalan al capital humano¹, como uno de los factores estratégicos en el modelo de crecimiento coreano.

Tras la crisis de 1997, se crearon varios institutos de nivel terciario, dedicados a la formación de técnicos especializados en IT (Tecnología e Información), con subsidios del Estado y programas de corta duración (6 meses en promedio), basados en ingeniería de software, desarrolladores de web, entre otros. El proceso de reforma educacional para el siglo veinte, contempla como objetivos prioritarios el humanismo, el refinamiento, la información, el bienestar humano y la apertura. Se están haciendo esfuerzos para lograr erigir a un ciudadano coreano distintivo. Con un sentido de independencia, con creatividad, una gran dosis de originalidad y, sobre todo, un individuo ético, con una moralidad sana e ideología democrática, factores positivos que, de hecho, seguirán siendo estratégicos en materia de productividad y crecimiento socioeconómico de Corea del Sur.

B. El rol del Estado

El Estado coreano ha sobresalido en las distintas etapas históricas, como agente promotor de factores institucionales dinamizadores del desarrollo y, sobre todo, en la formación de capital humano² y en la formulación de una estrategia exportadora original. Siempre cumplió un papel dual, ya que no sólo fue

1 El capital humano está conformado por los conocimientos, las aptitudes y la experiencia de las personas con una incidencia directa en la productividad económica.

2 Mediante el incremento de la inversión en educación, atención de la salud y capacitación laboral.

un agente activo de apoyo para el sector económico sino que profundizó el sistema de promoción, con fuertes inversiones en el sector de educación y capital humano, hecho traducido en la reducción del analfabetismo, la cobertura total en matrícula primaria y secundaria; en altos grados de eficiencia e integración del nivel secundario en el mundo del trabajo, el crecimiento de la cobertura del nivel terciario y en los logros sustantivos, en materia de Investigación y Desarrollo (I&D).

C. La labor de los medios de comunicación y el nacionalismo

Dos ejes centrales, que juegan un rol fundamental en la sociedad coreana, constituyen el nacionalismo de los coreanos y el rol proactivo de los medios de comunicación. Ambos elementos, ayudaron a Corea del Sur a implementar los modelos económicos en forma fructífera, e incluso con dignos ejemplos participativos, en la etapa de recuperación de la crisis de 1997. De hecho, la labor proactiva de la prensa no fue nueva, pues siempre fue un agente que promovió el incremento de la productividad de los factores y el fortalecimiento de la competitividad del pueblo coreano, argumentando ideas nacionalistas acerca de la imperiosa necesidad de crecimiento y progreso del país. El espíritu de la cooperación pública fue también demostrado cuando las personas, voluntariamente, llevaron su oro al gobierno, durante la crisis de 1997, con el fin de salvar la unidad monetaria nacional: el won. Un acto que habla de la identidad propia y del profundo nacionalismo del pueblo coreano. Esta identidad, traducida en tenacidad y productividad, es un factor fundamental en el despegue y expansión de Corea del Sur.

D. El rol de la religión

Dentro de todo proceso de desarrollo, los factores socioculturales son importantes, aunque no mensurables. Y entre estos factores, uno de los aspectos que pasamos a analizar

es el referente a la religión, muy vinculado con los valores y ética de los agentes intervinientes en la economía, como un todo. Un aspecto influyente en el proceso de desarrollo socioeconómico de Corea del Sur fue, y sigue siendo, la religión. Las evidencias históricas, indican que en tiempos antiguos, la economía coreana estuvo dominada por el confucionismo, y luego por el budismo. En la actualidad, es una sociedad multirreligiosa, con libertad de culto garantizada por la Constitución. De hecho, la revisión histórica de las vivencias del pueblo coreano, detalla la influencia del confucionismo y el budismo, en la antigüedad; y del cristianismo, en la actualidad. El proceso de rápida industrialización de la nación coreana fue complementado con la instauración y apertura de iglesias y organismos religiosos, como entidades de marcada influencia social a nivel país.

Después de los años '60, cuando la economía coreana experimentó su transformación, la gran cantidad de mano de obra migrante desde zonas rurales, adoptó la religión cristiana como símbolo de un nuevo estilo de vida, dándose la explosión en las iglesias de esta religión. En los años '70, bajo la dictadura militar, se caracterizaron no sólo por su labor social sino también por su rol en el área política, con movimientos democráticos en pro de la igualdad de derechos de los ciudadanos coreanos. De hecho, el efecto multiplicador de las misiones cristianas resultó no sólo en la creación de iglesias, sino en la provisión de servicios de salud. Más adelante, otros representantes evangélicos de nacionalidad coreana, incursionaron en el aspecto político, a fin de poder asistir a la sociedad en forma integral. En suma, estas denominaciones no sólo han tenido fines políticos y educacionales, sino también una lucha contra supersticiones y malos hábitos, eliminando por ejemplo el sistema de concubinatos, promoviendo la igualdad entre el hombre y la mujer, entre otros factores positivos de la sociedad coreana actual. En 1997, y en el período posterior a la crisis, las iglesias cumplieron un rol fundamental, no sólo mediante consejos espirituales o actividades caritati-

vas, sino también en la creación de bolsas de trabajo para desempleados, reentrenamiento vocacional y creación de cooperativas.

Los datos del Ministerio de Turismo de Corea del Sur reflejan que en el año 1995, el 51% de los coreanos contaba con una determinada religión. En esa fecha, la participación estructural era como sigue: budistas, 46%; evangélicos, 39% y católicos, 13%. En la actualidad, la cantidad de los profesantes de la religión cristiana asciende a 49% (de los que un 27% son evangélicos), budistas, 47%, confucianismo, 3% y otros, 1%. Lo descrito en párrafos anteriores, indica el impacto de la religión cristiana, preferentemente la evangélica, en el desarrollo del pueblo coreano, pues más allá de un credo confesional, fue abrazada por sus ideales sociales, educacionales y políticos, que indujeron a cambios estructurales de un gran porcentaje de la población.

La presencia coreana en Paraguay³

Los primeros inmigrantes provenientes de Corea del Sur, arribaron a tierras paraguayas en el año 1964, y de allí sucesivamente, con la llegada de un contingente mayor de ellos entre los años 1970 y 1980. De acuerdo con datos estadísticos, actualmente existen alrededor de 6.000 inmigrantes coreanos residentes en Asunción, Pedro Juan Caballero, Ciudad del Este y Encarnación. La actividad económica principal es la comercial, seguida de la apicultura y los servicios (medicina, educación, etc.). En el área educacional, existen numerosos centros de enseñanza primaria y secundaria, propiedad de los inmigrantes coreanos. De hecho, una de las principales restricciones que enfrentaron estos inmigrantes es el idioma, cuyo alfabeto es totalmente diferente al del idioma español. Se debe apuntar que esta comunidad cuenta con un capital físico considerable, en especial en Asunción, donde posee colegios, centros de recreación,

hospitales y otras instituciones, todas ellas de carácter social.

A grandes rasgos, se pueden destacar dos aspectos básicos del impacto de la inmigración coreana al Paraguay, y con efectos socioeconómicos, a nivel urbano. El primero de ellos es la implantación de un tipo de venta minorista, preferentemente de prendas de vestir; y el segundo, es el establecimiento de sistemas de ventas y horarios, de productos de consumo familiar.

Los primeros inmigrantes dieron un sello innovador a la comunidad paraguaya, en el sistema de ventas de prendas de vestir “puerta a puerta”, con un esquema de pagos fraccionados (semanales o mensuales). Este factor, posibilitó una cierta uniformidad en la vestimenta del paraguayo de clase media para abajo. Antes de la entrada de los coreanos a este rubro, era muy notoria la diferencia entre el vestir de una persona de la capital del país y otra, de los alrededores. Con la economía a escala en el sistema de ventas, llegando a cada familia, uniformaron el vestido en los '70 y '80, en las áreas urbanas. Cabe señalar que en materia de crecimiento, el Paraguay vivía, en esos años, el “boom” de Itaipú. El segundo legado fue la influencia en el comercio barrial, con la apertura de minisupermercados que reemplazaron a los famosos almacenes de barrio, con mayor diversidad de productos y un horario continuado de atención. Fue ésta, una de las primeras actividades comerciales que irrumpieron en la famosa “siesta” del Paraguay. No obstante, si bien ambos tipos de venta han casi desaparecido del actual ambiente urbano paraguayo, la comunidad coreana sigue impactando comercialmente en los rubros de prendas de vestir y de electrónicos, con costos accesibles y productos de calidad.

Las principales instituciones que fomentan la relación paraguayo-coreana, basada fundamentalmente en lo comercial, son la Cámara de Comercio Paraguayo-Coreana; KOTRA (Korean Trade Investment Promotion Agency) y la oficina de KOICA (Korean International Cooperation

3 La mayor parte de la información histórica fue proporcionada por la Embajada de Corea del Sur en el Paraguay, a través de su Departamento Comercial.

Agency). Esta última, desempeña un rol activo en materia de promover la especialización de paraguayos en Corea, así como en la gestión de venida de expertos coreanos, para colaborar en distintos sectores de la economía paraguaya. Asimismo, la embajada de Corea en Paraguay es un puntal, en términos de relacionamiento diplomático, político y socioeconómico, entre ambas naciones.

Si bien no existe una política comercial específica entre Paraguay y Corea del Sur, las estadísti-

cas oficiales reflejan un cierto nivel de flujo de bienes y servicios. Se observa que ha ido decreciendo el déficit en esta relación comercial, debido a la disminución de las importaciones paraguayas de este país asiático (ver cuadro 1).

Las exportaciones paraguayas a Corea del Sur (ver Cuadro 4), están muy concentradas en los productos de madera, preferentemente las manufacturas, cuyo promedio en valor FOB fue de 200 miles, en los años '90. Asimismo, otro rubro son las fibras de algodón.

Cuadro 1
Exportaciones e importaciones del Paraguay a Corea del Sur.
En miles de dólares FOB

Fecha	Importaciones	Exportaciones	Déficit comercial
1994	104.459,18	279,70	-104.179,47
1995	181.725,27	2.171,63	-179.553,65
1996	96.220,37	846,75	-95.373,62
1997	61.904,63	500,17	-61.404,46
1998	53.088,97	422,12	-52.666,85
1999	31.545,21	222,38	-31.322,83
2000	24.595,40	241,81	-24.353,59
2001	24.168,11	259,89	-23.908,23
2002	13.733,33	133,02	-13.600,31

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del Banco Central del Paraguay.

Cuadro 2
Exportaciones paraguayas a Corea del Sur - Años 1994/2002.
En miles de dólares FOB

Fecha	Maderas aserradas	Manufacturas de madera	Fibras de algodón	Cueros vacunos secos y curtidos	Otros	Valor FOB USD
1994		188	-	-	91	280
1995	29	205	1.544	-	393	2.172
1996	18	220	602	-	6	847
1997	163	276	-	35	26	500
1998	12	223	102	-	85	422
1999	-	205	-	-	17	222
2000	34	186	-	-	22	242
2001	1	160	92	-	7	260
2002	30	83	-	-	20	133

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del BCP.

La descomposición por rubros de las importaciones paraguayas de Corea del Sur, ilustrada en el cuadro 3, evidencia un primer lugar para los elementos de transporte y accesorios, seguidos

por los textiles y sus manufacturas. El rubro de varios es el consolidado de las importaciones de bebidas y tabacos, papel y cartón, sustancias alimenticias y farmacéuticas, entre otros.

Cuadro 3
Importaciones paraguayas de Corea del Sur - Años 1994/2002.
 En miles de dólares FOB.

Años	Elementos de transporte y accesorios	Maq., apar. y mot., apar. de presic. No previsto en otra parte	Textiles y sus manufacturas	Varios	Total
1994	13.804	21.049	7.538	62.069	104.459
1995	25.256	58.172	11.485	86.813	181.725
1996	26.521	35.703	4.240	29.756	96.220
1997	31.461	13.727	5.665	11.052	61.905
1998	26.970	9.012	5.184	11.923	53.089
1999	15.835	5.375	3.542	6.793	31.545
2000	6.495	6.545	3.194	8.362	24.595
2001	6.673	6.961	1.922	8.612	24.168
2002	2.681	2.825	1.169	7.058	13.733

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del BCP

Estos datos estadísticos reflejan una composición más estable y, aunque decreciente, de las importaciones, y la no diversificación de las exportaciones con destino a Corea. Esto, hace necesaria una estrategia de política comercial entre ambos países, donde en una primera etapa se puede seguir reforzando el comportamiento tradicional del comercio exterior paraguayo, caracterizado por rubros de contenido factorial de recursos naturales, principalmente agropecuarios, e importaciones netas con mayor contenido factorial de trabajo calificado y tecnología. Todas las políticas a diseñar deben considerar una de las principales amenazas en el intercambio comercial entre ambas naciones: el elevado costo de transporte, producto de la distancia geográfica. Asimismo, un factor limitante en el relacionamiento es la gran burocracia del gobierno paraguayo para turistas, inmigrantes y comerciantes coreanos. Esta restricción debe ser revisada por las autoridades del ámbito diplomático, pues Corea es un mercado digno de tenerse en cuenta, considerando su gran potencial de consumidores, de gran capacidad adquisitiva.

Algunas recetas para fortalecer los lazos comerciales entre Corea del Sur y Paraguay

Un principio básico de la comercialización, aún en medio de la presente globalización, es la diferencia en dotaciones de recursos productivos. Si bien las estadísticas reflejan la ausencia de una política comercial definida entre ambos países, se pueden ver factores con los cuales, sobre todo el Paraguay, puede salir ganando de su relación con Corea. De allí que el diseño de una política comercial debe tener como primer pilar el apoyo gubernamental, para elevar convenios y tratados bilaterales. El segundo pilar es la participación proactiva de la Cámara Paraguayo-Coreana, con representantes del sector privado y público, sobre la base de metas de corto, mediano y largo plazo. En este sentido, un factor fundamental sería el afianzamiento de los lazos socio-culturales. Si bien el idioma puede constituir una restricción crucial, ésta puede ser subsanada involucrando a la comunidad coreana residente, como elemento de apoyo.

Se ha señalado que uno de los factores gravitantes en el acelerado crecimiento económico coreano ha sido la inversión en la formación de todo el pueblo. Por ende, en el área de la educación, es menester la generación de más convenios con centros universitarios coreanos, que permitan contar con planteles de profesores y expertos, capaces de convertirse en agentes activos del proceso de enseñanza-aprendizaje, y de quienes los paraguayos pueden captar el “know how”. Y, de manera especial, la transmisión de conocimientos de Información y Tecnología (IT), y su aplicación a diversos sectores económicos. Los convenios bilaterales orientados a facilitar la venida de profesores coreanos a centros educativos paraguayos, tendrán el conocido efecto multiplicador para todos los sectores involucrados.

Un semillero de oportunidades es el actual predominio de las Pymes en Corea del Sur, con las que se pueden negociar, e incluso implementar, sistemas de maquilas productoras. Generalmente, las personas y negociadores solo se centran en los “chaebols”, como centros potenciales pero inalcanzables para una gran mayoría de paraguayos, pues estas corporaciones requieren de mano de obra muy calificada y de otros recursos que son escasos en el Paraguay. Así, dejando de lado este oligopolio, la atención paraguaya debe centrarse en las Pymes coreanas.

Se ha mencionado que uno de los factores restrictivos en el relacionamiento comercial de ambos países, es el elevado costo de transporte. Por consiguiente, un método de rápida penetración al mercado coreano es la consideración y afianzamiento de operaciones “on line”. Como ellos ya viven en ese ambiente de alta tecnología, de gran difusión de comunicación, el Paraguay va a incurrir en menos costos, mediante la implementación de agencias de representaciones dirigidas a ofrecer “on line”. De hecho, las estadísticas reflejan que los ciudadanos coreanos son los mayores negociadores “on line”, por lo que este sistema representa una estrategia básica para erradicar costos primarios de transporte y publicidad. Un primer método sería la construcción de “malls virtuales” de los productos que los paraguayos pueden vender a este mercado. De hecho, el costo de páginas web es

ínfimo, de allí que la relación costo-beneficio es positiva. Estos “malls virtuales”, diseñados en idiomas español, inglés y coreano, dirigidos a ese mercado, deben considerar que aún en medio del más alto desarrollo alcanzado, priman la tradición, el respeto a los mayores y un profundo nacionalismo. Por otro lado, un segundo método con procedimientos más formales, sería la integración de alianzas con “malls virtuales” ya existentes en Corea del Sur, y en las que algunas asociaciones bilaterales paraguayo-coreanas, conjuntamente con la embajada paraguaya en Corea del Sur y la de Corea del Sur en Paraguay, pueden ayudar y ofrecer productos nacionales.

El acceso al uso de internet en Paraguay se ha expandido en los últimos años. No obstante, no se ha visto una presencia significativa de ventas de los productores locales, a través de esta vía. Por ende, previo a la creación de los “malls virtuales”, es preciso crear una cultura negociadora para este sector, la cual debe partir del reconocimiento de los beneficios del comercio electrónico. Entre las conocidas ventajas del comercio-e figuran la mayor y variada oportunidad de negocios a los proveedores, una considerable reducción de costos debido a la eliminación de catálogos, manuales y otro tipo de documentación que normalmente es enviada a los clientes; mayor oportunidad en el contacto con los clientes, incluso con servicios on line de 24 horas, el servicio de correo electrónico para dudas, consultas, recomendaciones, que permiten una permanente retroalimentación de la clientela. Y, sumado a esto, el fácil alcance a una mayor cantidad de clientes, el prestigio y el establecimiento de relaciones transfronterizas.

Otro camino para implementar el modelo coreano en el caso paraguayo, es el de emular aspectos básicos del proyecto *Saemaul Undog*, cuya estrategia es el desarrollo rural sostenible, mediante el mejoramiento del nivel de vida en el área rural. Este proyecto, de gran éxito en Corea del Sur y afianzado en sus metas, ha sido el encargado de la provisión de una infraestructura adecuada, que permitió el incremento de la productividad en el área rural, para evitar así el masivo éxodo de habitantes hacia zonas urbanas. En consecuencia, otra puerta abierta para la negociación es la de solicitar la venida de ex-

pertos del *Saemaul Undog* al Paraguay, quienes, con la ayuda de colegas locales, puedan forjar modelos de desarrollo adecuados al Paraguay. Es evidente que convenios de este tipo requieren de la acción gubernamental, a fin de dar garantías y seriedad al pedido, a nivel país.

Conclusiones y sugerencias finales

Corea del Sur tiene grandes jugadores en el plano económico, en el cual, el sector público y el privado, han tenido estratégicos roles en cada etapa y en cada vivencia nacional. En cuanto al relacionamiento entre Corea del Sur y Paraguay, se observa la ausencia de una política comercial clara. De hecho, todos los planes socioeconómicos en Corea del Sur, apuntan hacia la formación de una sociedad “ganar-ganar”, con una fuerte inversión en la formación de capital humano y en Investigación y Desarrollo (I&D). Por todo ello, países en vías de desarrollo como el Paraguay, pueden aprovechar esta apertura con estrategias de país viables. Rubros y oportunidades existen en un mercado significativo para el Paraguay, en cuanto a cantidad y a poder adquisitivo.

Uno de los urgentes deberes de la diplomacia paraguaya es la revisión del caudal burocrático impuesto para los coreanos que quieran visitar e invertir en el Paraguay. Debe establecerse, como punto de partida de una política comercial entre ambos países, “la facilidad de acceso y comunicaciones” para los coreanos interesados en visitar e invertir en Paraguay. Con las restricciones actuales, nuestro país no configura un escenario favorable para la inversión y el interés de coreanos, quienes tienen a su alcance mercados más cercanos, más desarrollados, y sin las restricciones consulares y comerciales. Por otro lado, los planes de afianzamiento entre ambas naciones deben traspasar lo estrictamente comercial y, sobre todo, el Paraguay puede sacar beneficios de este relacionamiento. Al efecto, se ha mencionado la necesidad de convenios educacionales y de proyectos de desarrollo, en los que la sociedad coreana puede transmitir al Paraguay su consabida experiencia, en materia de crecimiento socioeconómico. Tenemos mucho que aprender y ganar de la sociedad coreana, por lo que los hacedores de políticas, tan preocupados por generar nuestro crecimiento, tienen abierta una puerta en Corea.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central del Paraguay (2000-2002), publicaciones e informes varios.
- Bank of Korea, publicaciones e informes varios.
- Espínola, Zulma (2003). Corea del Sur: Una puerta abierta al Paraguay- Documento de trabajo. Disponible en: <http://www.bcp.gov.py/gee/investman/zeg/koreapyzeg.pdf>.
- Korean Economic Portal. <http://english.koreaneconomy.go.kr/>.
- Korea Trade-Investment Promotion Agency (KOTRA), *Informe 2002*.
- Korea International Cooperation Agency (KOICA), *Informes varios*.
- Korea International Cooperation Agency (KOICA). Documentos de trabajo del Seminario Taller “Financial and Industrial Restructuring”, Seúl, Corea 15 al 28 de junio.
- Korean Christian Cooperation for Social Development Christianity (2000). *Poverty and Wealth in the 21st Century*, Comité de Investigación del Korean Christian Cooperation for Social Development y presentado en el International Colloquium on Christianity, Poverty and Wealth in the 21st Century, Noviembre 2000, India.
- Saemaul Undong; *What Is?* <http://www.saemaul.com/english/>.



Gloria Rubin

Planificación

y compromiso

Planificación y compromiso

Gloria Rubin*

En los últimos años, los datos relacionados con la situación de la salud sexual y reproductiva en Paraguay revelan que, mientras había adelantos en la realización de programas, toda-



vía quedaba mucho por hacer. Según el “Informe Final de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 1998” (ENSMI-98), existen grandes diferencias entre las áreas rurales y urbanas. Para el período 1995-98, la Tasa Global de Fecundidad se reportó en 4,3. Sin embargo, las mujeres rurales tienen en promedio dos hijos más por mujer, con relación a las urbanas (5,6 hijos, en el área rural y 3,2 hijos, en la urbana).

En este último artículo correspondiente al 2003, hablaré de la salud reproductiva, que es un derecho humano, aunque por mucho tiempo no se lo haya reconocido como tal.

A lo largo de estas páginas, iremos recordando el derecho a la salud que todos los habitantes del Paraguay tenemos; derecho a que el Estado nos brinde servicios adecuados y accesibles, ya que éste es un mandato constitucional, consagrado en el **Art. 61 “De la Planificación Familiar y de la Salud Materno infantil”**.

La Constitución de la República del Paraguay, sancionada por la Convención Nacional Constituyente, el 20 de junio de 1992, dice:

El Estado reconoce el derecho de las personas a decidir libre y responsablemente el número y la frecuencia del nacimiento de sus hijos, así como a recibir, en coordinación con los organismos pertinentes, educación, orientación científica y servicios adecuados en la materia. Se establecerán planes especiales de salud reproductiva y salud materno infantil para la población de escasos recursos.

Sin embargo, en los resultados presentados el pasado 13 de mayo de este año, cuando se dio a conocer la evaluación del Plan Nacional de Salud Reproductiva anterior, se discutieron los lineamientos para el nuevo Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2003-2008. En esa ocasión, entre otras cosas, se manifestó lo siguiente:

“Un reciente estudio sobre la ‘Calidad de los servicios del Programa de Salud Sexual y Repro-

* Investigadora independiente. Directora de la Fundación Kuña Aty.

ductiva del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social' ha identificado, en base a la aplicación de técnicas de investigación cualitativa en servicios de diferente complejidad de dos regiones sanitarias, los siguientes problemas, como los de mayor importancia:

a) A nivel del programa: se pueden apreciar deficiencias en su institucionalización, escasa definición de objetivos y metas, desactualización de las normas y procedimientos; y defectos en la conducción, como en sus componentes de supervisión, capacitación y logística.

b) A nivel de la prestación de servicios: se destaca la reducida motivación del personal, la falta de oferta de métodos de planificación definitivos, la inexistencia de servicios específicos para hombres y adolescentes, la ausencia de proyección a la comunidad y deficiencias en la recolección, procesamiento y análisis de la información generada”.

Durante una serie de reuniones, entre el personal de diferentes organizaciones que trabajan en el área y del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, se analizó el conjunto de problemas relacionados con la Salud Sexual y Reproductiva, y se confeccionó un listado que hace a la percepción de los inconvenientes:

- Tasa de fecundidad elevada: 4,5 hijos por mujer en promedio para el país, con características específicas regionales, espacios intergenésicos cortos y alta paridad para el área rural, en donde la fecundidad es de 5,8 hijos por mujer.
- Incidencia elevada de embarazos en edades extremas de la vida reproductiva, especialmente gestaciones en la adolescencia que muestran una tendencia al aumento.
- Alta incidencia de abortos practicados en malas condiciones, con impacto de importancia en la morbilidad y mortalidad.
- Deficiente calidad de atención en los diferentes componentes del Programa de Salud

Reproductiva: control prenatal, parto institucional y posparto.

- Coberturas insuficientes de atención en planificación familiar, tanto en el sector público, como en la seguridad social y el sector privado.
- Coberturas insatisfactorias de prevención del cáncer ginecológico, lo cual determina altos índices de casos de cáncer en etapas avanzadas.
- Incremento de las enfermedades de transmisión sexual, especialmente el VIH/SIDA.
- Aumento de grupos de población marginal, con niños de la calle, prostitución juvenil, incremento del consumo de drogas, alcoholismo, tabaquismo y promiscuidad sexual.
- Insuficientes estructuras para la implementación eficaz de acciones de información, educación y comunicación de derechos y salud reproductiva.
- Debilidad de los programas de educación sexual en las escuelas y colegios del país y, en algunos casos, ausencia de contenidos sobre esta materia.
- Desconocimiento de los padres, de aspectos de educación sexual, lo que ocasiona la ausencia de diálogo en el núcleo familiar.
- Poca participación social y de los medios de comunicación en aspectos de derechos y salud reproductiva.
- Falta de incentivos en las carreras de Ciencias de la Salud y Ciencias de la Comunicación, para incluir en los programas académicos contenidos de salud reproductiva y salud sexual.
- Débil concertación interinstitucional e intersectorial, para el desarrollo de acciones a favor de la salud reproductiva.
- Poco conocimiento por parte de las organizaciones de mujeres, y de la propia mujer,

sobre sus derechos reproductivos y sexuales.

- Escasa participación social en la planificación, ejecución y seguimiento de las acciones de salud reproductiva.

Estas conclusiones, tomadas casi textualmente del informe nacional, nos dan cuenta de lo mucho por hacer y de lo alarmante de la situación actual. Nos dejan ver, además, que si estas cosas no se toman en cuenta, la muerte de mujeres cada vez más jóvenes, irá en aumento. Y que los embarazos precoces, pronto se convertirán en algo incontrolable, lo cual llevará a que los niños nazcan con “su puñal bajo el brazo”, y no con el pan, como se dice románticamente. El Estado es el que tiene la responsabilidad mayor de hacer cumplir el Plan de Salud Reproductiva. Pero todos nosotros, desde la sociedad civil, debemos demandar su cumplimiento.

Con el objeto de hacer operativo el Plan, quisiera recordarles las definiciones acerca de los derechos y la salud reproductiva, expresados durante la Conferencia de El Cairo (1994), las cuales transcribo parcialmente:

“...los derechos reproductivos abarcan ciertos derechos humanos, que ya están reconocidos en las leyes nacionales, en los documentos internacionales sobre derechos humanos, y en otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas, aprobados por consenso. Se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos, a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos, y a disponer de la información y de los medios para ello, así como a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. También incluye su derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción, sin sufrir discriminaciones, coacciones ni violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos”.

“La salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social, y no la mera ausencia de enfermedades o do-

lencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia. Esta última condición lleva implícito el derecho del hombre y la mujer a obtener información de planificación de la familia y su elección, así como a otros métodos para la regulación de la fecundidad, que no estén legalmente prohibidos, y acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables, el derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud, que permitan los embarazos y los partos sin riesgos y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos. En consonancia con esta definición, la atención de la salud reproductiva se define como el conjunto de métodos, técnicas y servicios que contribuyen a la salud y al bienestar reproductivo, al evitar y resolver los problemas relacionados con la salud reproductiva. Incluye también la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales, y no meramente el asesoramiento y la atención, en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual.”

Es importante resaltar que cuando hablamos de salud sexual y reproductiva, abarcamos la atención pre y posnatal, el parto seguro, la prevención de las anemias nutricionales, la lactancia materna, la detección precoz del cáncer femenino y masculino, su tratamiento oportuno, la prevención de las enfermedades de transmisión sexual, incluyendo el VIH/SIDA, la aplicación del toxoide tetánico, la planificación familiar, los problemas relacionados con la infertilidad y la prevención y atención de las complicaciones del aborto.

Del mismo modo, tomamos en cuenta la violencia relacionada con el sexo y su tratamiento físico y mental, y la educación sexual orientada a un comportamiento sexual sano, responsable y placentero, de mujeres y hombres.

Resulta importante señalar que, a partir de la Conferencia de El Cairo, se logra modificar el tratamiento de los problemas de población, como fenómenos pertenecientes exclusivamente a la demografía. Así, la migración, la fecundidad y la mortalidad, comienzan a tratarse desde la óptica del desarrollo, de los derechos de las personas, la prestación de servicios con equidad y perspectiva de género.

De igual manera, la Conferencia de Beijing, al tratar el tema de la salud sexual y reproductiva, brinda la oportunidad de elaborar las diferentes propuestas, desde el ámbito de los derechos humanos.

A continuación, quiero compartir con ustedes un diagnóstico presentado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con la participación de organizaciones no gubernamentales. La Fundación Kuña Aty, a la cual pertenezco, trabajó activamente en este análisis, financiado por USAID y el FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas), entre otras instituciones. Los resultados de la investigación se presentaron el 3 de mayo, pero como todos saben, desde el 13 de ese mes, sucedieron tantos acontecimientos políticos y sociales en Paraguay, como las campañas de los distintos partidos para la elección de diputados, senadores, gobernadores. Tras los procesos electorales, vienen los acomodos y, finalmente, se borra todo lo hecho y hay que presentar otra propuesta.

Nos juntamos las mismas personas, en el mismo lugar –el Carmelitas Center– para elaborar un borrador del nuevo Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2002. Un borrador interesante, que contiene todo lo que se dijo en distintos talleres, realizados en toda la República. Una especie de consulta popular, de la cual participaron actores sociales y de decisión, de todos los departamentos del país. Ellos expresaron sus necesidades y, como ustedes verán leyendo estos resultados, muchas veces los gobernantes, los dirigentes, subestiman el conocimiento, la experiencia y la educación de la gente común –aquella que no tiene una carrera universitaria terminada– y, sin embargo, a la hora de participar como expresión del conocimiento de la rea-

lidad, tal como pudimos experimentar en estos talleres, los resultados son muy valiosos.

En los últimos años, los datos relacionados con la situación de la salud sexual y reproductiva en Paraguay revelan que, mientras había adelantos en la realización de programas, todavía quedaba mucho por hacer. Según el “Informe Final de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 1998” (ENSMI-98), existen grandes diferencias entre las áreas rurales y urbanas. Para el período 1995-98, la Tasa Global de Fecundidad se reportó en 4,3. Sin embargo, las mujeres que residen en zonas rurales, tienen en promedio dos hijos más por mujer, con relación a las de áreas urbanas (5,6 hijos, en el área rural y 3,2 hijos, en la urbana).

Además de las diferencias geográficas, se observaron algunas relacionadas con la edad. Más del 40% de las mujeres paraguayas en etapa reproductiva son jóvenes adultas, de entre 15 y 24 años. Según datos del MSPyBS, en el año 2001, de todas las mujeres embarazadas, el 18,6% eran adolescentes de solamente 10 a 19 años de edad. En Asunción, esta cifra fue de 16,4%, mientras se llegaron a porcentajes más altos en los departamentos de Misiones y Presidente Hayes (23,5%), Boquerón (23,9%) y Canindeyu (24,3%). (Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Estimación y proyección de la población por distrito, según sexo y grupos de edades, período 1990-2000).

Otros datos reflejan la necesidad y la urgencia de mejorar la calidad de atención en salud reproductiva. Mientras en el área de Asunción, el 56% de las mujeres embarazadas recibe un control prenatal durante el primer trimestre, en las zonas rurales, sólo el 22,6%. En lo relacionado a la salud sexual, la ENSMI-98 reportó que el 17,6% de mujeres, de 15 a 44 años de edad, alguna vez recibió maltratos físicos.

En los Talleres Regionales de Consulta para la elaboración del PNSSR 2003-2008, se identificaron varias barreras críticas en el país, que representan obstáculos al mejoramiento de la salud sexual y reproductiva. Las más destacadas fueron:

- La falta de recursos financieros y humanos;
- La falta de compromiso y de voluntad social y política, a todos los niveles;
- La falta de coordinación de programas;
- La falta de un enfoque de derechos sexuales y reproductivos, en el marco legal;
- La falta de información sobre los servicios;
- La falta de comunicación intra e intersectorial, a todos niveles;
- Barreras socioculturales (como los tabúes, el machismo y la falta de educación);
- La resistencia religiosa;
- La resistencia del personal de servicio, tanto en el sector de salud como de educación;
- Las barreras de distancia y lugares inhóspitos;
- La discriminación (por género, generacional, etnicidad, orientación sexual o situación socioeconómica), y
- La falta de conocimiento y difusión continua de información sobre el Plan Nacional de Salud Reproductiva 1997-2001.

Por eso, los involucrados han diseñado un nuevo plan que pretende hacer cumplir todas estas necesidades y carencias.

En ese sentido, hemos asistido a distintos encuentros y talleres que desde finales de setiembre, y durante todo el mes de octubre, se vinieron realizando en nuestro país, con la presencia, en un equipo de trabajo, de la vicepresidenta de Costa Rica, **Astrid Fischel**, acompañada de **Bernardo Kliksberg**, para presentar su libro "**Hacia una economía con rostro humano**", en el marco del seminario internacional "**Movilizando el Capital Social del Paraguay y América Latina**", al que asistieron más de mil personas. En los distintos paneles y conferencias, desarrollados en la sede del Banco Central del Paraguay, se analizó –una vez más– la problemática de la pobreza en la educación y, sobre todo, la falta de compromiso. Por eso este artículo se titula **Planificación y compromiso**. Por mi parte, me centraré exclusivamente en el tema de la salud reproductiva, y enfatizaré que la **Pla-**

nificación ya está, la tenemos; es el resultado de consultas populares hechas en toda la República del Paraguay, por el Ministerio de Salud Pública. Fruto de éstas, son las herramientas de este Plan, primera intención para el período 2003-2008. En el borrador están los reclamos de la ciudadanía. Solamente falta la orden evangélica del "¡levántate y anda!", para ponerlo en marcha. De aquí en más, el compromiso debe ser: cumplirlo.

¿Qué significa compromiso? El compromiso es implementar el Plan, y no es una tarea fácil. Hay obstáculos en todos los niveles, como ya detectamos. Esto le sucede a un ama de casa cuando planea, por ejemplo, cuánto va a gastar este mes; si alcanzará el sueldo de su marido y el de ella para alimentar a sus hijos/as. Eso pasa en una familia, en una escuela, en una empresa, pero **sobre todo debe pasar en el país**. Primero se diseña el plan y luego se pone en marcha su concreción. De qué nos serviría tanta planificación si no ejecutáramos lo previsto. Planes de salud, de agricultura, de obras públicas; plan de la juventud, de la mujer. Si no tenemos el compromiso de cumplirlos, resultan letra muerta, desparramada en los papeles de la santa madre burocracia.

A partir de estos planes, solamente le queda al Gobierno Nacional su desarrollo, la ejecución de este compromiso, de este Plan de Salud Reproductiva tan auspicioso que hemos estado comentando en las páginas anteriores, en forma sintética. Porque, en realidad, tiene como 50 páginas, y de las que traté de extraer lo fundamental.

Entre otras cosas, algo que nos recordó la vicepresidenta de Costa Rica, fue el concepto central del triángulo de la solidaridad. Este triángulo, que consideramos tan fácil de concretar para lograr el desarrollo, consiste en trabajar juntos: 1) gobierno central; 2) gobiernos locales, y 3) el pueblo. Pero esto, que parece así un enunciado más, en Costa Rica se ha puesto en marcha. Se hizo realidad porque se formaron más de dos mil pequeñas comisiones de la sociedad civil. Esto demuestra que los gobiernos locales (como municipios y departamentos) son los que lideran los proyectos menores: por ejemplo, un pe-

queño puente, un aula de escuela, el baño de una escuela, un puesto de salud, un pozo artesiano.

Los grandes proyectos quedan a cargo del gobierno central, como las carreteras, los hospitales, las relaciones internacionales, los convenios. Finalmente, todos juntos debemos trabajar los liderazgos del gobierno central o de los locales, más que nada para tratar de volverlos transparentes. A esta altura de las cosas, se habrán dado cuenta de **que la descentralización es la columna vertebral del desarrollo**, del éxito de todos estos planes. Lamento que al comienzo de su mandato, el Presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, vetara la descentralización del sistema de agua corriente. Para nuestro país, eso fue terrible, un impacto negativo para el proyecto de desarrollo. Imaginemos, por un instante, que si cada municipalidad y goberna-

ción hubiera tenido la posibilidad de manejar el sistema de agua potable, rápidamente el país entero habría dejado atrás las aguas contaminadas, que se convierten en fuente de todo tipo de enfermedades.

Aliento esperanzas de un cambio en las cosas, ya que faltan aún más de 4 años para el fin del mandato de este gobierno. Confío en que el Plan de Salud Reproductiva se cumpla sistemáticamente, que los legisladores aprueben la anhelada Ley de Salud Reproductiva, y que a través de la experiencia del **triángulo de la solidaridad**, “que es una estrategia que persigue el desarrollo humano sostenible con la participación de todos en programas y proyectos, brindando beneficios para sus familias y sus comunidades, hacia una mejor calidad de vida”, todos los paraguayos/as nos involucremos en el **Compromiso** de hacer realidad la **Planificación**.



Revista POBLACIÓN Y DESARROLLO

Pautas para la presentación de artículos

Revista Población y Desarrollo

Pautas para la presentación de artículos

La Revista Población y Desarrollo, de edición semestral, publica trabajos inéditos o no, sobre temas vinculados con la demografía y el desarrollo.

Los artículos pueden ser:

- a) monografías o ensayos;
- b) informes de investigaciones o relatos de experiencias;
- c) reseñas o comentarios de libros, publicaciones o eventos científicos.



Las normas a seguir en la presentación de los artículos son las siguientes:

- Las monografías y ensayos podrán tener una extensión máxima de 15 páginas, los informes de investigación hasta 20 páginas (tamaño carta, letra Times New Roman, cuerpo 12, espacio sencillo, en procesador de texto Word), y las reseñas o comentarios de libros, publicaciones o eventos científicos hasta 5 páginas. Estas últimas se referirán a publicaciones y eventos recientes y de interés de la revista.
 - Se deberá entregar un original impreso y una copia en soporte digital, en diskette o vía correo electrónico.
- La carátula contendrá título, nombre del o los autores, una breve referencia de cada uno de ellos (en el cual deben figurar los siguientes datos: título profesional, pertenencia institucional, cargo académico, dirección postal y dirección electrónica), que será incluido como nota al pie, en la página inicial del artículo. Todas las páginas deberán estar numeradas, incluyendo la bibliografía, gráfico y cuadros. Las notas y referencias críticas deben ir a pie de página y respetar las normas internacionales para la publicación de artículos científicos.
 - La Bibliografía deberá figurar al final de cada artículo y se ajustará a las siguientes condiciones: Libro: Apellido y nombre del autor en minúsculas, año de edición entre paréntesis, título del libro en cursiva, lugar de edición, editorial. Artículo de revista: apellido y nombre del autor en minúsculas, año de edición entre paréntesis, título del artículo entre comillas, título de la revista en bastardilla, volumen, número de la revista, fecha de publicación, páginas que comprende el artículo dentro de la revista.

- En caso de que se incluyan cuadros, gráficos y/o imágenes, deberá figurar en el texto un título y numeración: "Gráfico nº 1: xxxx", un espacio en blanco en el que iría el cuadro, gráfico y/o imagen (pero sin colocar), y la fuente: "Fuente: xxxx" (si han sido hechos por el autor deberán decir "Fuente: elaboración propia"). Los cuadros, gráficos y/o imágenes deberán ser enviados como archivos independientes del texto, en cualquier formato que los soporte.
- Se aconseja que se respete una lógica de jerarquía de los títulos de la siguiente manera:
Títulos: Times New Roman, cuerpo 14, negrita
Subtítulo 1: Times New Roman cuerpo 12, negrita
Subtítulo 2: Times New Roman, cuerpo 12, itálica (cursiva)
Cuerpo de texto: Times New Roman, cuerpo 11, normal
Notas: Times New Roman, cuerpo 10, normal
Bibliografía: Times New Roman, cuerpo 10
- Agradeceremos que, previamente al envío, los archivos sean controlados por algún antivirus actualizado para evitar correr riesgos de pérdida de datos.
- Cada autor recibirá cinco ejemplares del número de la revista en que aparezca publicado su artículo.
- Los artículos deberán enviarse a:
Editor Responsable de la Revista Población y Desarrollo: Prof. Econ. Oscar S. Barrios.
E-mail: obarrios@eco.una.py - osbale@yahoo.com - revistapoblacion@yahoo.com
Teléfonos (595.21) 585.566/8