



*Universidad Nacional de Asunción
Facultad de Ciencias Económicas*



Fondo de Población
de las Naciones Unidas

POBLACIÓN Y DESARROLLO

NÚMERO **29**

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
Econ. Ramón Ramírez
Econ. Gerda Palacios de Asta
Econ. Nicolasa Vera
- **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: osbale@yahoo.com ~ obarrios@eco.una.py
San Lorenzo ~ Paraguay

P R E S E N T A C I Ó N

La Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), con el apoyo financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), presenta la Revista Población y Desarrollo, en el afán de ofrecer a los lectores una variada compilación de temas para la información, el análisis y la reflexión en el campo de la población y el desarrollo.

Esta edición N° 29 aborda temas de amplia vigencia en la realidad nacional: gobernabilidad y género; perspectivas nuevas en el enfoque demográfico, como la demografía de la infancia; relaciones entre lo demográfico y lo agrícola, entre varios otros. Pretende, así, aportar elementos de juicio a quienes ejercen la responsabilidad de la toma de decisiones y generar concienciación acerca de su importancia.

Los materiales incorporados en esta publicación, elaborados por destacados profesionales nacionales e internacionales, representan contribuciones en las más diversas áreas. Se analizan temas relacionados con los efectos de la educación en los ingresos. Con un enfoque de desarrollo, se observan las etapas y principales características del proceso de ejecución de la Franja Costera de Asunción, mientras se destaca la importancia de las industrias tradicionales (chiperías) y el rol de los gobiernos locales, y se aportan estudios con perspectivas innovadoras para el tratamiento de la demografía de la infancia.

Igualmente, se analiza brevemente el mercado de valores como instrumento del desarrollo económico y social, en tanto se aporta una reflexión sobre la inseguridad y el desempleo en el Paraguay. Las interrelaciones entre lo económico y social en el proceso de desarrollo y el origen de la marginalidad, la pobreza y la desocupación como puntos centrales de la sociedad actual no se encuentran ausentes.

La Facultad de Ciencias Económicas, al expresar su sincero reconocimiento al Fondo de Población de las Naciones Unidas, pone a consideración de los lectores esta edición de Población y Desarrollo, con la confianza de que lo expuesto en los diversos artículos contribuirá al objetivo de alcanzar una sociedad cada vez más justa y equitativa.

Í N D I C E

- Gobernabilidad democrática
e institucionalidad de género
Graziella Corvalán 7
- Hacia una demografía de la infancia
Ricardo Neupert 25
- Dinámica demográfica y agricultura
en el Paraguay
Oscar Agustín Torres Figueredo 37
- Las interrelaciones entre lo económico
y social en el proceso de desarrollo
Bernardo Esquivel Vaesken 45
- Promoviendo el desarrollo de la Franja
Costera, Bañado Norte de Asunción:
un desafío ciudadano para la recuperación
social, urbana y ambiental
Maricruz Méndez Vall 51
- Efectos de la educación en los ingresos:
una exploración de la teoría de Mincer
aplicada a la realidad paraguaya
Dora Liz Cardozo 61
- La chipa de los milagros de Caacupé:
un enfoque hacia los productores
de chipa de Caacupé
Emilio Raidán 77
- Origen de la marginalidad, la pobreza
y la desocupación, los puntos centrales
de la sociedad actual
Digno Martínez López 85
- Mercado de valores, instrumento
de desarrollo económico y social
Daiana Alexis Coronel González 89
- Inseguridad y desempleo
Carlos Jorge Sánchez Arza 95

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

Graziella Corvalán

Gobernabilidad democrática

e institucionalidad de género

Gobernabilidad democrática e institucionalidad de género

Graziella Corvalán*

La nueva concepción del desarrollo económico y social está dada por la calidad de las instituciones y su capacidad de acción colectiva para el mejor aprovechamiento y desarrollo de los recursos naturales, financieros, de conocimiento y humanos disponibles. Se consi-



dera a la mujer, en toda su diversidad, como una protagonista fundamental del desarrollo, en la construcción y en el disfrute de sus beneficios, en el uso del poder y los recursos, convirtiéndose en el elemento central de un nuevo campo político, en términos de la institucionalidad de género.

1. Introducción

La gobernabilidad democrática se refiere a la calidad de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad, a partir de la hegemonía que se pueda construir desde los intereses particulares hacia un interés colectivo que confiera ascendencia y control político a los gobernados y donde los cambios en el modelo de desarrollo aseguren el crecimiento y la estabilidad económica, basados en estructuras políticas mediadoras entre intereses y resolución de conflictos. Se refiere al cambio en las instituciones que gobiernan las relaciones entre las personas y los grupos¹ y que significan riesgos, pero también oportunidades en la transformación de la sociedad. Los roles de los varones y las mujeres van cambiando desde el acceso masivo y acelerado de ellas al mundo del trabajo, mientras que ellos se oponen a ser los únicos proveedores de la familia. Sin embargo, la igualdad entre los sexos todavía está lejos de la realidad en este país, sobre todo cuando está de por medio el poder.

La competencia y la desconfianza se vuelven parte del cambiante sistema de valores y comportamientos, ante una sociedad cada vez más diversificada, en que la democracia no ha podido eliminar aún la discriminación de género y la exclusión de los sectores más desfavorecidos de una sociedad sumergida durante más de cuatro décadas en el autoritarismo más absoluto, donde el creciente deterioro social, político y económico, la ausencia de la acción colectiva y las ataduras a la cultura tradicional, se convierten en obstáculos para la gobernabilidad democrática, desde la perspectiva de igualdad de oportunidades de género.

* gracor@pla.net.py

1 Guzmán, Virginia (2002), Gobernabilidad democrática y género: Una articulación posible, Proyecto CEPAL/DAW/Naciones Unidas, Cuenta para el Desarrollo, Santiago de Chile.

En Paraguay, desde las elecciones generales de 2003, la ciudadanía espera un desarrollo integral de la sociedad, la erradicación de la corrupción y la impunidad, de la discriminación y exclusión de la mujer y la concreción de una profunda **reforma y modernización del Estado**. Esto implica no solamente crecimiento económico, o la discutida privatización de los entes deficitarios, sino la participación efectiva y permanente en el proceso de la toma de las decisiones que afectan a las personas que viven en este país. Desde una perspectiva social, la reforma significa luchar contra la pobreza y la exclusión, garantizar la cohesión social y avanzar en la equidad, en su dimensión de género, étnica e intergeneracional². Se precisan cambios en las instituciones, así como nuevas capacidades en los sectores públicos involucrados, para la implementación y éxito de las políticas de desarrollo y, específicamente, de las orientadas a articular los objetivos y acciones en los planes y programas para las mujeres en base a la equidad de género.

El concepto de equidad se amplía; toma fuerza el respeto a las minorías sociales, religiosas, culturales y étnicas; lenta, pero sostenidamente somos concientes de la equidad ambiental y de género en contraposición al sexo. Se reclama la equidad internacional y el concepto de descentralización adquiere gran importancia en un país caracterizado por un Estado centralizador en la administración política y económica. La nueva concepción del desarrollo económico y social está dada por la calidad de las instituciones y sus capacidades de acción colectiva para el mejor aprovechamiento y desarrollo de los recursos naturales, financieros, de conocimiento y humanos disponibles. Se considera a la mujer, en toda su diversidad, como una protagonista fundamental del desarrollo, en la construcción y en el disfrute de sus beneficios, en el uso y utilización del poder y los recursos, conformándose en protagonista de un nuevo campo político³, en términos de la institucionalidad de género.

La igualdad de género va más allá de la igualdad de oportunidades y exige la participación de las mujeres en los procesos de transformación de las reglas básicas, jerarquías y prácticas de las instituciones públicas. Si las mujeres no están en los espacios donde se debaten y construyen las bases de una nueva gobernabilidad, no es seguro que las instituciones públicas den cabida a sus necesidades y las incluyan en procesos de capacitación de destrezas y habilidades como a los demás actores del ámbito público⁴. El aumento en la eficiencia del gasto social, en la evaluación de prioridades y la incorporación de criterios de eficiencia y equidad sobre la base del establecimiento de prioridades en la prestación de los servicios básicos, mayor impulso a la descentralización, participación ciudadana, capacitación de recursos humanos y fortalecimiento institucional, son de prioridad absoluta para la equidad de género y el empoderamiento de la mujer.

La intención aquí es analizar la capacidad instalada de los mecanismos nacionales y locales responsables de la promoción de la equidad de género, para integrar las demandas y necesidades de la mujer en los programas de gobernabilidad democrática, reforma y modernización del Estado, a partir de elementos de argumentación y negociación para el fortalecimiento de la **institucionalidad de género** en Paraguay, para el avance de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR). El movimiento de mujeres considera que el sistema de institucionalidades de género podría constituirse, con el tiempo, en el más importante factor de cambio, orientado a que la equidad de género se convierta en el primer paso de las mujeres en el arduo y difícil camino al poder dentro del Gobierno. Sin embargo, es importante resaltar que la articulación de las instituciones del Estado con el movimiento de mujeres debería ser la mejor iniciativa para que la gobernabilidad democrática y la equidad de género sean parte fundamental

2 Prats Catalá, Joan (1999), Reforma del estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina. En: **Nueva Sociedad**, No. 160, marzo-abril.

3 Corvalán, Graziella, "La conformación de un campo político". En Guzmán, Virginia y Corvalán, Graziella, **La Institucionalidad de Género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay**, CEPAL, Naciones Unidas, Serie Mujer y Desarrollo, No. 49, Santiago de Chile, octubre de 2003.

4 Guzmán, Virginia. op. cit.

de la futura agenda institucional para el fortalecimiento de la democracia, en base a nuevas normas de relaciones entre los sexos.

2. La institucionalización de género en la sociedad civil

El sistema social de relaciones de género comprende un conjunto de normas y convenciones que inciden en las percepciones que las mujeres y los varones tienen de sí mismos y de sus propios congéneres, al mismo tiempo que limitan y condicionan su comportamiento, actitudes, valores y aspiraciones en la familia, la economía, la política y, sobre todo, la dimensión sociocultural. Un sistema de instituciones de género, entendido como las instituciones que desde el Estado actúan para contrarrestar las desigualdades, se construye también a nivel simbólico y se reproduce con mucha fuerza en los imaginarios colectivos. Las desigualdades entre los sexos tienen sus raíces estructurales (división sexual del trabajo) e institucionales (normas, reglas y costumbres), que guían la distribución de recursos y oportunidades en la sociedad, y entre hombres y mujeres, en particular.

Se precisa una activa participación directa de la sociedad civil, y especialmente de las mujeres, para que la institucionalidad del tema género cumpla con los requisitos legales y de máxima jerarquía en el aparato estatal, condiciones que se puedan traducir en anteproyectos de reforma y modernización del Estado, específicamente en lo que respecta al estatus y funciones de la SMPR. El Estado es concebido como generador de marcos reguladores, administrador y distribuidor de recursos en materia de equidad social, y que se ve presionado por las coaliciones feministas de la sociedad civil para el trabajo conjunto en pos de la lucha contra la desigualdad de género, a pesar de la falta de nuevos liderazgos y de una visión más centrada en una forma diferente de hacer política para las mujeres.

2.1. El movimiento de mujeres

La construcción de articulaciones entre grupos y organizaciones en torno a una problemática co-

mún, para crear en primer lugar la **conciencia de género** para el avance de la mujer en la sociedad paraguaya, fue la meta que feministas, mujeres organizadas y no organizadas se esforzaron por alcanzar hace más de una década, conformándose la primera articulación de organización de mujeres de este siglo en este país: la emblemática **Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)**, referente principal del movimiento de mujeres. Esta es una asociación con personería jurídica, pluralista, sin fines de lucro, no gubernamental ni partidista, integrada en la actualidad por diez organizaciones no gubernamentales de mujeres, creada en Asunción en 1988, a partir de una propuesta para la modificación del obsoleto Código Civil.

La CMP se ha centrado en un sector sociocultural y político de estratos medios e intelectuales y menos en estratos sociales más desfavorecidos, como campesinas, adultas mayores, indígenas, madres solteras y jefas de hogar pobres. Recién a partir de los noventa se da un impulso hacia una estrategia comunicacional más eficiente para lograr más adeptas a la causa feminista y para que la **igualdad** y **equidad de género** sean parte de las estrategias de la dirigencia política en general, de manera a comprender y alcanzar la igualdad de oportunidades para los sexos. Se entiende por **igualdad** una valorización igual a las diferencias y semejanzas entre hombres y mujeres, mientras **equidad de género** es el conjunto de medidas que permiten compensar las desventajas históricas que impiden a mujeres y hombres beneficiarse por igual de las ventajas del desarrollo.

La descentralización institucional es también preocupación de la CMP, a partir de un proyecto de fortalecimiento de la organización, basado en la creación de **grupos de enlace** de organizaciones de mujeres del interior del país, para fortalecer la membresía de diferentes estratos y sectores sociales, renovar los liderazgos femeninos, así como fortalecer y extender el pensamiento y accionar feminista en el interior del país, a través del Primer Encuentro Feminista de 2003.

Hasta ahora, las mujeres organizadas están todavía muy “atadas” a los temas inherentes a su identidad y vivencia cotidiana, que han sido los

puntos de partida del movimiento. Sin embargo, considero que es tiempo de reflexionar y actuar sobre cuestiones que hagan a una mayor institucionalidad de género, en un momento político, social y económico crucial para el futuro del país, cuando la exclusión política de las mujeres en los niveles de decisión es una realidad. La igualdad de oportunidades de los sexos en la arena política es considerada un derecho fundamental de ciudadanía para las mujeres y el de ser elegidas es otro derecho de ciudadanía que precisa de movilizaciones de apoyo y visibilidad. Por lo tanto, no participan del proceso de gobernabilidad, es decir de los problemas que tienen que ver con el conjunto del sistema político, el Estado, el sistema de representación, la sociedad civil y el desarrollo de equilibrios razonablemente estables entre los sistemas político, económico y cultural⁵. La gobernabilidad hace referencia a la estabilidad de las instituciones democráticas, a pesar de la incertidumbre del juego político, es decir, de las negociaciones y acuerdos entre los integrantes de la clase política, de las capacidades de las organizaciones sociales para articular intereses y administrar conflictos.

A comienzos de los noventa se constituye la Red de Mujeres Políticas (RMP), asociación civil pluralista, democrática, participativa, no confesional, sin fines de lucro, integrada por mujeres políticas, para planificar, organizar, desarrollar y apoyar políticas y acciones dirigidas a la inserción real y efectiva de las mujeres en todas las instancias de decisión, partidaria, municipal, departamental, regional, nacional, desde la perspectiva de género. Años después se crea la Coordinadora Interpartidaria de Mujeres del Paraguay, CIMPAR, con mujeres militantes en partidos políticos con representación parlamentaria. La Red de Mujeres Municipales, creada en 1993, forma también parte activa del movimiento de mujeres basado en acciones de sensibilización, capacitación e impulso de las políticas de género.

El sistema de institucionalidades de la equidad de género en el ámbito político y sociocultural,

se ve amenazado por algunas fuerzas retardatarias activas que tratan de mantener su hegemonía de siglos de dominación, y que son difíciles de vencer en una sociedad donde la democracia todavía no se ha fortalecido lo suficiente como para hacer de la equidad de género parte constitutiva de las relaciones entre hombres y mujeres, tanto en la vida cotidiana como en el ámbito público. La inequidad de género es más fuerte en el sector rural y en ciertos estratos sociales urbanos, medios y bajos, y del sector servicios, donde la discriminación hacia la mujer está más marcada, por la maternidad y sus “naturales” implicancias en el mercado de trabajo. En cuanto a la religión, la resistencia permanece latente mientras el tema de los derechos sexuales y reproductivos y, sobre todo, la despenalización del aborto, sigue siendo tabú entre los parlamentarios y la sociedad en general.

La preocupación del movimiento de mujeres es la débil transferencia de experiencias y el peligro de ruptura de la continuidad de las iniciativas respecto a la descentralización de las políticas de género, debido al cambio de autoridades nacionales y departamentales. La insuficiente transversalización de las políticas de género en la administración pública, aún no asumidas como componentes ineludibles de cualquier intervención o gestión del Estado, es otra dimensión del recambio de autoridades y un posible impacto negativo en las institucionalidades de género, a corto o mediano plazo.

A medida que la crisis socioeconómica permanece, cuando ocho de cada diez paraguayos/as viven en menos del 20% del territorio nacional, las industrias no emergen y un millón vive en la pobreza extrema, resulta fundamental el papel de las agencias de cooperación internacionales a favor de la adopción de criterios y estrategias para la inclusión de la equidad de género, de manera a tratar de aliviar las presiones a la gobernabilidad. Las mujeres organizadas no tienen suficiente participación activa en los equipos y comisiones de trabajo conformados en el actual Gobierno, por un lado. Por otro, no existen de-

5 Carretón, Manuel A., “La política y el Estado en América Latina desde las Ciencias sociales”. En: **Revista Paraguaya de Sociología**, CPES, Año 34, No. 100, Asunción, set.-dic. 1997.

mandas de participación y, por consiguiente, se encuentran al margen de los espacios donde se discuten y deciden los aspectos centrales de las reformas institucionales.

2.2. Las mujeres en los ámbitos políticos

La importancia de este campo político forjado en los últimos años para la defensa de las institucionalidades de género, como generadora del cambio de la posición y situación de la mujer paraguaya, se hace más evidente cuando menos son las oportunidades de empoderamiento de las mujeres a través de los partidos políticos, y donde los liderazgos femeninos resultan imprescindibles para la extensión y profundización de la institucionalidad de género. Las debilidades institucionales más importantes relativas al régimen de los partidos políticos conciernen a: las elecciones internas de los partidos; el sistema de financiación y la fragmentación interna, barreras que la mujer debe salvar desde el principio.

El derecho de las mujeres a ser elegidas para ocupar cargos públicos no ha sido ejercido por los prejuicios en los partidos políticos respecto a su capacidad para manejar el mundo público. Recién a partir de 1979 se plantea la necesidad de que los estados aceleren los procesos de inclusión y participación de las mujeres en la política, a través del mecanismo de cuotas, como medida temporal hasta que se alcance la igualdad real. La Convención contra la Discriminación de la Mujer fue el compromiso que inicialmente fuerza a los estados a prestar atención a estos temas. En la Conferencia de Beijing, de 1995, se plantea la inclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisiones políticas como objetivo estratégico para la equidad y el desarrollo de los pueblos. Las mujeres que luchan por el cambio reconocen al espacio político como el espacio donde por excelencia se debate el poder, el que se convierte en objeto constante de demanda para su inclusión, cuyo obstáculo es la discriminación de género. Ellas encuentran en las propuestas feministas los modos de superar esta desigualdad. La cuota de participación ha sido una meta compartida entre quienes tantas veces se distanciaron por las diferencias con los hombres políticos.

Sin embargo, la **representación política** de la mujer sigue estando en poder de los partidos políticos, ámbito al que pocas mujeres han podido acceder y menos aún permanecer, debido a causas que van desde los aspectos socioculturales tradicionales hasta la falta de recursos económicos. Además, la ausencia de un apoyo decidido de la CMP, que no ha superado la antinomia género vs. partido, en base a la condición no partidista de los estatutos. En efecto, el movimiento de mujeres no ha tomado parte activa y visible del proceso de apoyo a las candidaturas de mujeres políticas, por lo que se debería reconsiderar su rol de liderazgo y de motor de cambio social, cultural y, sobre todo, político, aunque haya sido muy exitoso en la concienciación sobre los derechos y la participación femenina en la política partidaria.

Evidentemente, en el aspecto donde menos ha avanzado la mujer en Paraguay es en el de ocupar los cargos electivos de decisión a alto nivel, ya que se han dado avances importantes en los de segundo y tercer nivel en el orden jerárquico, como concejales, directoras, fiscalas, juezas, etc. En los gobiernos departamentales, las mujeres tuvieron más posibilidades de integrar las listas electivas para el período 98/03. Según los datos oficiales de la Junta Electoral Central (JEC), la participación de las mujeres en los espacios subnacionales de Gobierno es: **municipalidades**, con un 4,7% de mujeres intendentas y un 17,7% de mujeres concejales municipales. En las **gobernaciones** solamente un 5,9% corresponde al sexo femenino, por primera vez desde la creación del cargo, el que está representado por una mujer como gobernadora entre 17 candidatos varones para la actual administración política. Con respecto a las concejalías departamentales, las mujeres alcanzaron un 14%.

Si bien el tema de la discriminación positiva en Paraguay no ha podido ser insertado en el pensamiento y acción de los partidos políticos ni en el Estado, el sistema de cuotas en las listas electivas ha contribuido al ingreso de las mujeres al ámbito público. Las medidas para mejorar la representación femenina no han sufrido gran avance¹, a pesar de la modernización del sistema electoral con las urnas electrónicas para las elecciones de 2003, ni han contribuido a la di-

ferenciación de los electores por sexo en las mesas de votación, ya que esta separación se convierte en un obstáculo económico para la financiación de las autoridades de mesa en las contiendas electorales. Es preciso tener presente que es posible articular la gobernabilidad democrática y la equidad de género, siempre y cuando las mujeres ganen fuerza y legitimidad en los espacios públicos e ingresen a los debates articulando los intereses de género con los intereses más generales de la democracia, en base a la construcción de un discurso de derechos y el reconocimiento de nuevos derechos, como los sexuales y reproductivos, y los económicos.

La ruta crítica que las mujeres políticas han seguido para empoderarse a través de la participación en sus partidos, todavía no alcanza la visibilidad necesaria para que el nivel de comunicación con la ciudadanía resulte suficiente para reforzar dicha relación y puedan negociar los ya escasos y segregados espacios de poder. La baja autoestima de la mujer política frente a sus pares varones está unida a la falta de práctica política de las mujeres dirigentes, la que se ve reforzada por la ausencia de educación formal en torno a teoría política, práctica del discurso político en el ámbito público, racionalidad en los debates y análisis de la coyuntura política, social y económica, en tiempos de grandes cambios.

3. La institucionalidad de la perspectiva de género en el Estado

El acceso de la mujer a los cargos de decisión forma parte del sistema jurídico, encabezado por la Constitución Nacional de 1992 de la República del Paraguay, cuyo Art. 46 establece: “todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos, no se admitirán discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que los mantengan y los propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”. El Art. 48, **DE LA IGUALDAD**, expresa: “el hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igual-

dad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional”, y el Art. 117 establece: “los ciudadanos sin distinción de sexo tienen el derecho a participar en los asuntos públicos o por medio de sus representantes, en la forma que determinen esta constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer al ámbito de la función pública”.

El proceso de **institucionalización** de los organismos nacionales creados para fomentar el avance de la perspectiva de género en las instituciones del Estado se inició gradualmente en los años noventa, con la creación de una oficina de la mujer con rango ministerial para tratar el tema **género**, es decir el conjunto de características sociales y culturales propias de las personas humanas por las cuales la sociedad las identifica como varones y mujeres. Con el tiempo se fue dando una apertura hacia las ONG's, bases de referencia, sustentación y legitimidad, cuyas características en algunos casos se han convertido en casi estructuras de intermediación entre la sociedad y el Estado.

La descentralización en el ámbito estatal se inició con la gestión de la SMPR, con programas llevados a cabo en el interior del país, dando lugar a un mayor fortalecimiento de la institución, y también a través de la creación de secretarías de la mujer en 16 departamentos, entre 1997 y 2002, y en aproximadamente 45 municipios con distintas denominaciones, de los 220 que existen en el territorio nacional, lo que contribuyó a promover la participación activa y consciente de las mujeres de áreas rurales, urbano-periféricas e indígenas, en todas las etapas de su ciclo de vida.

3.1. La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR)

La Ley No. 34/92 crea la Secretaría de la Mujer, con rango ministerial y dependiente de la Presidencia de la República y, un año después, en 1993, cuya misión, según consta en la Memoria 1993-1997, es “participar en la elaboración, coordinación y ejecución de políticas públicas,

incorporando el componente de género a través de instrumentos normativos eficientes y acciones específicas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación hacia la mujer, así como promover la igualdad de oportunidades y resultados, favoreciendo la democratización de la sociedad". El proceso de transición a la democracia y la presión de los organismos internacionales para la inclusión de las ONG's y del tema género en los proyectos gubernamentales de cooperación, influyen en la distensión del relacionamiento del movimiento de mujeres con la SMPR.

Desde la creación de esta Secretaría se han logrado avances formales con organismos del Estado. En 1994 se formó una comisión interinstitucional compuesta por varios ministerios, la Fiscalía General del Estado, la Policía Nacional, la Municipalidad de Asunción y ONG's, cuya importancia radicaba en que por primera vez en la historia de las relaciones interinstitucionales se iniciaba el proceso de transversalidad de la igualdad y equidad de género, respecto a los campos de acción de la SMPR, con las instituciones afines y las organizaciones no gubernamentales. Con el Plan Nacional para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia hacia la Mujer se inician solo la descentralización sino también la transversalidad de la perspectiva de género en las organizaciones gubernamentales.

Un visible impacto en el tema de la violencia intrafamiliar involucra a tres poderes del Estado y a la sociedad civil, y se logra con la aplicación del Plan Nacional de Prevención y Sanción de la Violencia Intrafamiliar. Se involucra a las gobernaciones, municipalidades y grupos de mujeres y se instalan hogares de tránsito y teléfonos con atención durante las 24 horas para casos de violencia doméstica. La implementación del Programa de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en la Educación (PRIOME), por el MEC, ha tenido un impacto importante en los cambios curriculares, los textos escolares y las políticas educativas de la reforma de la educación paraguaya iniciada en 1992.

Un avance importante ha sido la creación, en 2000, de la **Comisión Asesora Permanente de "Equidad, Género y Desarrollo Social"** en la

Cámara de Senadores, por resolución No. 586/00 y otra en la de Diputados, para emitir dictámenes sobre anteproyectos y proyectos de ley sobre la inclusión de criterios de equidad e igualdad de oportunidades referidos a temas como deuda social, discriminación y segregación de mujeres, minorías y grupos vulnerables.

La mayoría de las nuevas secretarías de la mujer, creadas en casi todas las gobernaciones del país, se iniciaron en 1999 y cuentan con no más de cinco integrantes. Realizan numerosas tareas de apoyo a las mujeres de sus respectivos departamentos, en cuestiones como la violencia, un denominador común. Poseen un elevado estatus, pues ostentan el rango de secretarías departamentales. En algunos casos dependen del despacho del gobernador; en otros, de la secretaría general y de la gestión del municipio para incorporar e institucionalizar el enfoque de género como una herramienta conceptual y operativa para cumplir con los principios de equidad social.

En cuanto a la institucionalidad de género en las municipalidades, existen en Asunción, San Lorenzo y Fernando de la Mora. La Municipalidad de Asunción, que cuenta con más recursos humanos y económicos, creó en 1992 el Departamento de la Mujer, que dependía de la Dirección de Recursos Humanos. En el '99 cambió de rango y nombre por el de Secretaría de Políticas Municipales y Género, con directa dependencia de la Intendencia Municipal y cuya función es velar por la inclusión de la perspectiva de género en las políticas macro del municipio. La Comisión de Equidad y Género de la Junta Municipal de Asunción ha dictaminado una serie de acciones afirmativas sobre temas muy importantes para las mujeres, como salud sexual y reproductiva, derechos laborales y violencia, a través de las ordenanzas No. 16/02; la resolución de la Junta Municipal No. 513/02; la ordenanza municipal No. 301/02, que exonera el arancel correspondiente en el Policlínico Municipal para las embarazadas menores de 20 años, durante el tratamiento pre y posnatal.

En el ámbito laboral, se han emitido las resoluciones 214/02 y 1.132/02. La primera se refiere al despido de trabajadoras embarazadas y exige al Ejecutivo restituirles en el cargo y/o el goce de

descanso legal por maternidad, cuyos contratos fueron cancelados por el Municipio, exigiendo el cumplimiento irrestricto de las normas constitucionales. La segunda encomienda a la Intendencia Municipal la adopción de providencias para el estricto cumplimiento de las disposiciones normativas que protegen a la mujer embarazada en el puesto de trabajo. La Junta Municipal solicita a la Intendencia que promueva la igualdad de oportunidades laborales e igualdad de trato en la selección, promoción y remuneración. La resolución No. 1.259/02 de la Junta Municipal se pronuncia en torno a la prevención de todo tipo de violencia contra las mujeres y la creación de otras instancias de asistencia a mujeres víctimas de maltrato. La resolución 213/02 dictamina: “impulsar las políticas que tiendan a la disminución de las desigualdades de género y promover la participación de la mujer en todo el quehacer municipal”.

3.2. La descentralización e institucionalización de género: Los CIDEMs

La Constitución de Paraguay de 1992 realiza un ordenamiento muy acabado de la administración territorial, en varios artículos, regulando en forma pormenorizada los aspectos de la organización, competencia y régimen jurídico de estas administraciones. Se destaca la autonomía política y administrativa que se atribuye a éstas, que es el principio de la ordenación territorial de los municipios y departamentos. Sin embargo, el poder central no ha asumido el cambio político que significa la autonomía política y administrativa de las administraciones territoriales y el principio constitucional de la **descentralización** del Estado, un proceso esencialmente político en el cual el Gobierno transfiere a las autoridades subnacionales la competencia y los recursos para prestar directamente los servicios a la comunidad local o departamental, articular el Gobierno nacional con los territorios y financiar suficientemente los servicios sociales.

La gobernabilidad y el desarrollo institucional del país requieren un consenso entre el ámbito de poder de cada administración pública, siendo la base territorial un elemento esencial por su proximidad hacia la ciudadanía. La primera propuesta es potenciar el ámbito municipal y comenzar la descentralización desde las administraciones locales, siempre que haya concordancia entre las fuerzas políticas que integran el municipio. La Red de Mujeres Municipios del Paraguay fue la única organización de mujeres participante de las jornadas sobre descentralización, aunque de entre las siete propuestas consensuadas para el programa de reforma y modernización del Estado, la descentralización de los servicios públicos, reformas legales, financieras, del sistema electoral, transparencia y participación ciudadana, desarrollo local y fortalecimiento de la asociatividad fueron temas de interés, mientras el tema género brillaba por su ausencia (ABC, 2003)⁶. Los reclamos todavía no forman parte de la idiosincrasia y accionar de las mujeres paraguayas, ni tampoco las sanciones y/o premios en el caso de incumplimiento de las disposiciones relativas al tema género, provenientes del Estado.

La descentralización efectiva de la SMPR se inició con la creación, en 1999, de los Centros de Iniciativas de Desarrollo de la Mujer (Red CIDEM) para fortalecer el sistema de institucionalidades de género ya iniciado en la capital. El proyecto⁷ fue una iniciativa de gran envergadura administrativa y de gestión, en cuanto a la movilización de recursos humanos y económicos en nueve departamentos, y ha brindado apoyo y orientación a las mujeres rurales en las áreas jurídico-legal, psicológica y de salud. Se ha conformado un “sistema transversal de género en el Estado”, además de las numerosas organizaciones de la sociedad civil que funcionan como puntos focales y promotoras del cambio socio-cultural. La creación y funcionamiento de dichos centros surge para fortalecer el proceso de descentralización y combatir la pobreza de las mu-

6 Diario ABC, Presentan plan de reformas hacia la descentralización, Locales, 24 de abril de 2003, p. 32.

7 Red de Centros de Iniciativas y Desarrollo para la Mujer del Paraguay (Red CIDEM), Informe Técnico Financiero Final, 6 de abril de 1998 al 6 de abril de 2003, Comisión de las Comunidades Europeas, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República.

jeros rurales, considerando que dos de cada diez son mujeres jefas de familia. El avance de la pobreza se relaciona estrechamente no solo con el estancamiento de la economía, sino con la debilidad de las instituciones, la baja calidad del capital humano y social y los efectos de un escenario político donde la convivencia democrática y las urgencias del avance tecnológico y la globalización han sido difíciles.

La creación de los centros CIDEMs generó falsas expectativas en las secretarías de la mujer de las gobernaciones debido a que “la descentralización es un proceso reciente y muy lento. La mayoría de las estructuras descentralizadas, por su escasa institucionalidad, son vulnerables a las presiones de nivel central y local y la mayoría de dichas secretarías no tiene sus funciones bien definidas. En general, han desarrollado acciones circunstanciales, de carácter paliativo y meramente de ayuda, aunque sin contar con recursos, posponiendo lo prioritario y esencial de sus funciones en nombre de las emergencias...”¹¹ y necesidades, las que han sido tradicionalmente consideradas como responsabilidad del municipio, sobre todo cuando están respaldadas por el partido político de gobierno.

En 1996 se inicia el Programa de Fortalecimiento Institucional de la SM con apoyo del BID, producto de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, como fue el **I Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997-2001 (PIO I)**, en el que se definen los objetivos y acciones de las políticas de género, velando por la no discriminación y equidad de género e incorporando en la agenda pública temas como la violencia contra la mujer, hasta entonces atribuida exclusivamente al ámbito privado. Sin embargo, dicho plan no fue aprobado por decreto del Poder Ejecutivo ni por Ley y, por lo tanto, no se convirtió en instrumento de cumplimiento obligatorio para el resto de la administración pública.

La alianza con la sociedad civil, entendida esta última como las organizaciones de mujeres que luchan por la igualdad en el Paraguay, desde la misma creación de la SM se convirtió en el mayor puntal de apoyo a la labor de esta institución. Asimismo, representantes de la sociedad civil in-

tegraron la delegación oficial a las conferencias de Mar del Plata, en 1994; de Beijing, en 1995 y de Beijing+10, en 2005. Con la participación del Sistema de Naciones Unidas elaboraron el Informe de Desarrollo Humano con Perspectiva de Género, en 1995, y conformaron la Comisión Tripartita de Seguimiento de Beijing.

El ámbito de la institucionalidad ha funcionado transversalmente en la SM, ya que todas las direcciones de la institución están comprometidas con el fortalecimiento de la institucionalidad pública para la implementación del PIO I. La inserción en el Estado y en el ámbito internacional es parte del fortalecimiento institucional, y la constante cooperación internacional se lleva a cabo con el financiamiento de proyectos y asesorías. El Paraguay ha suscrito instrumentos internacionales relacionados con la protección de los derechos humanos y, por cierto, los instrumentos internacionales son considerados verdaderas fortalezas para enfrentar los desafíos provenientes del Estado, así como los instrumentos que presionan a favor del respeto a las instituciones y a los derechos, fundamentalmente de las mujeres.

Entre los desafíos y propuestas, la SMPR ha contribuido a poner en la agenda pública los problemas que permanecían encerrados en ámbitos privados, ya que ha logrado la incorporación de la problemática de la mujer en la agenda del Gobierno. Por lo tanto, se precisa que los distintos sectores de la administración del Estado tomen como suya la tarea de eliminar la discriminación y exclusión de la mujer para profundizar las acciones concretas y coordinadas en este sentido. Es necesaria la creación, a corto plazo, de un calificado **comité asesor** de la **SMPR**, integrado por expertas nacionales independientes y un número limitado y permanente de representantes de los organismos gubernamentales relacionados no solamente con los campos de interés de la SM sino, sobre todo, elegidas por su idoneidad y compromiso con el tema de la institucionalidad de género.

Las funciones y atribuciones del comité deberían estar claramente estipuladas para que no solamente legitime la política y dirección de la SM, sino que sirva como un “gabinete en la som-

bra”, es decir de control constructivo para la transparencia del uso y administración de la cosa pública, por un lado. Por otro, para que se comprometa en la elaboración, seguimiento y evaluación de la implementación de las políticas de género en el proceso de reforma y modernización de la SMPR.

La conformación de un grupo de reconocidas expertas nacionales independientes, que se encargue de dar apoyo a las diferentes instituciones comprometidas con el II Plan, a partir de acciones como: a) la realización de un diagnóstico detallado de la relevancia de la variable género en las instituciones seleccionadas, referido tanto a acciones en los servicios como en la estructura de la institución; b) acciones piloto en servicios o áreas escogidas, las que pueden implicar la elaboración de cursos y/o materiales con perspectiva de género y la capacitación de funcionarios/as en los temas específicos y más controvertidos; c) acciones que busquen apoyo (lobby) con parlamentarios/as, precedidas de un intenso proceso de sensibilización, y d) la formación e implementación de instrumentos de seguimiento y monitoreo y de un comité intersectorial compuesto por técnicos de nivel intermedio de las instituciones involucradas, representantes de la cooperación internacional y del comité asesor de la SM.

El fortalecimiento institucional de las oficinas de la mujer es fundamental para la capacitación, el apoyo técnico, la planificación participativa y la ejecución de proyectos para el sector de mujeres más pobres. La medición de impacto del II Plan orientado a la superación de la pobreza y la desigualdad se deberá hacer por medio de la aplicación de indicadores construidos para monitorear el cumplimiento de los objetivos planteados, y permitir el seguimiento de la situación de hombres y mujeres, en cada uno de los ámbitos y períodos. Es necesario instaurar programas de fortalecimiento del cambio cultural, a partir de incentivos y sanciones en torno a dicho cambio. Para lograr la modificación de actitudes, valores y comportamientos relativos a la equidad de género es preciso crear un sistema comunica-

cional eficiente y adecuado a la velocidad de la información acerca de las ventajas de la institucionalidad de género.

4. Cambios legislativos

Desde la década de los noventa se han producido cambios significativos en el sistema electoral paraguayo, con el fin de ampliar y garantizar los derechos políticos y libertades propias de un régimen democrático, como la elaboración de un nuevo censo electoral, la autorización para presentar listas independientes de los partidos tradicionales, o la prohibición de que los miembros de las Fuerzas Armadas estén afiliados a partidos políticos. El Código Electoral Paraguayo (Ley 834/96) introduce un mecanismo de discriminación positiva orientado a mejorar la representación de mujeres en cargos públicos.

La cuestión de los cupos para mujeres lentamente se hace visible⁸ y discutible en los partidos políticos, cuando el Defensor del Pueblo presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley para modificar el Código Electoral, aumentando del 20 al 50 por ciento el cupo que las mujeres deben tener en las listas electivas de candidatos/as, desde el primero hasta el último lugar. En la misma redacción propuesta por la Defensoría del Pueblo, la incorporación ya es directamente alternada: un varón, una mujer, desde el primer lugar hasta completar la nómina. El proyecto, refrendado por un grupo de diputados, tuvo entrada en la última sesión de la Cámara, en 2003, y girado a comisiones para su estudio. El aspecto más importante y singular de la propuesta es la sanción impuesta a los que no cumplen con la disposición, poco común dentro de los partidos políticos. Se propone que las organizaciones que postulan para cargos electivos plurinominales y que no observen esta disposición, sean sancionadas con la no inscripción de la lista de candidatos/as.

La posibilidad de reforma de la Constitución Nacional respecto a la eliminación de las listas electivas bloqueadas e inclusión de listas abiertas, de

8 Diario ABC, Política, 15 de mayo de 2003, p 11.

manera a eliminar el manejo arbitrario de las cùpulas de los partidos, será un espacio de mayor participación de las mujeres activistas políticas, en el caso de que se convierta en un tema de movilización feminista en busca del derecho a la paridad con el sexo opuesto, dentro del partido.

4.1. Legislación electoral

En 1996, durante la campaña de inscripción en el Registro Cívico Nacional para las elecciones municipales, se tenía un número visiblemente inferior de mujeres que de hombres. La Secretaría de la Mujer emprendió conjuntamente con el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) una campaña de difusión para mejorar la presencia de mujeres electoras; se aprobó la cuota mínima de 20% de mujeres, distribuida en forma alternada de por lo menos una mujer cada cinco lugares, en las listas internas partidarias, tanto para candidaturas de la agrupación como para candidaturas municipales, departamentales y nacionales. Sin embargo, la ubicación de una mujer en las listas de candidatos/as hace que una vez aplicado el sistema D'Hont, la mujer que no está en los primeros lugares en las listas tenga pocas posibilidades de ser elegida.

El sistema de cuotas ayudó a registrar avances en el porcentaje de participación femenina en listas plurinominales extensas, como las presentadas en el Senado. En las elecciones generales 2003/2008, las mujeres siguen siendo una minoría, si bien se ha dado un progresivo aumento de participación femenina, tanto en candidaturas como en resultados electorales, considerando los datos desde 1993 hasta ahora. El crecimiento es de aproximadamente 3% más de mujeres electas para cada período. Esto puede ser considerado un logro (o al menos, no un retroceso). Debe tenerse en cuenta que si continúa este ritmo de participación femenina en cargos electivos, pasarán doce elecciones antes de llegar a un resultado paritario. Esto significa que esperaríamos hasta el año 2063 para ver esa realidad. Además, nada asegura que se siga progresando (Soto, 2003)^{iv}. La ausencia de incentivos o sanciones para el cumplimiento de la inclusión de mujeres en las listas electivas es una deuda pendiente.

Ante la insuficiencia del sistema actual de cuotas para mejorar la representación femenina en cargos políticos es necesario introducir nuevas medidas, como: i) cambiar el criterio de separación mínima entre los hombres y las mujeres en las listas; ii) dar incentivos a los partidos, movimientos y alianzas políticos para que mejoren la representación política de las mujeres; incentivos de orden fiscal o referentes a las aportaciones estatales que reciben los partidos, por ejemplo aumentando la financiación pública en razón de la presencia de mujeres en cargos políticos (PNUD, 2003)^v.

4.2. Resultados electorales en los poderes del Estado

El **poder Ejecutivo** ha estado ocupado por hombres, desde 1993. En el período '95-'99, Paraguay ha tenido 3 presidentes y 2 vicepresidentes. Entre 1998 y 1999, dos mujeres ocuparon como ministras las carteras de Salud y Educación. Entre el '89 y el '93, una mujer fue ministra de Salud. El cambio de gobierno, producto del cruento marzo de 1999 significó el regreso a un gabinete conformado exclusivamente por varones. La vuelta a la normalidad institucional democrática no significó la inclusión de mujeres en altos cargos de decisión. La única mujer con rango de ministra, entre 1993 y 2001, es la titular de la Secretaría de la Mujer, aunque en el tercer nivel de la jerarquía ministerial se contaba con un 31% de mujeres, en 1997.

En el Gobierno actual, las ministras mujeres están en Educación y Relaciones Exteriores, además de la Secretaría de la Mujer, Turismo, Juventud y Adolescencia, Acción Social y Secretaría Técnica de Planificación, con rango de ministras y viceministras en Comercio, Educación y Cultura, aunque las mujeres estén ausentes en la presidencia y vicepresidencia de la República. La primera y única gobernadora, en los 17 departamentos, representa el 5,9% del total de estos cargos. Los cargos uninominales son de más difícil acceso para las mujeres, ya que no existen posibilidades de incidir en ellos a través de medidas de **acción positiva**. Estas son medidas correctivas de carácter transitorio de un grupo social, producto de la discriminación, buscando

aumentar la participación de las mujeres en determinados ámbitos de la actividad social, política y económica, en los que se encuentran subrepresentadas. Por consiguiente, el acceso de la mujer a dichos lugares es propiamente mérito personal de las que emprenden la batalla (aunque sí pueda ser un logro colectivo la sensibilización y apertura a la posibilidad de tener mujeres dirigentes en estos niveles)^V.

El poder Legislativo nacional y departamental experimentó un crecimiento en la presencia de mujeres parlamentarias electas para el período 1993-1998: del 5,6% pasó a un 8%, en el período 1998/2003, siendo en la cámara de Senadores donde se registró un crecimiento significativo, del 11,1% al 17,8%, como efecto del establecimiento de una cuota mínima del 20% para mujeres, por mandato del Código Electoral. Sin embargo, la cámara de Diputados se mantuvo con apenas el 2,5% de mujeres entre sus 80 integrantes, insensible a esta acción positiva por ser electas a partir de circunscripciones electorales pequeñas (Soto, 2003)^{VI}.

La participación de las mujeres en el Congreso ha sido la de una buena elección: 4 senadoras de un total de 45 miembros y 8 diputadas de un total de 80, siguiendo con la desigualdad e inequidad de género en cuanto a la distribución por sexo en el Congreso de la Nación. Se supone que el aumento de mujeres diputadas, aunque leve –de 2 a 6–, se deba a que las mujeres ganaron fuerza en sus respectivos partidos políticos, mientras que la disminución de senadoras tiene que ver con las divisiones internas de los partidos mayoritarios. Las mujeres esperan que la invisibilidad numérica actual pueda equilibrarse con la visibilidad en la calidad de sus proyectos y debates, donde el liderazgo de la mujer parlamentaria será fundamental y difícil, debido a nuestra cultura en relación con la actuación de la mujer en el ámbito público.

A corto plazo, la tarea del movimiento de mujeres y feministas paraguayas se basa en que la equidad de género impregne el pensamiento y accionar de los y las representantes del pueblo para que ésta sea una realidad en el nuevo Parlamento. Por consiguiente, resulta fundamental

que se pueda discutir una agenda legislativa consensuada con el movimiento de mujeres para el fortalecimiento institucional, y que la tradicional dicotomía “género versus partido” no se convierta en un obstáculo para las mujeres políticas, feministas, y para las leyes que refuercen el avance de las mujeres. En este sentido, es necesario ampliar los servicios de atención legal especializados en forma descentralizada, para facilitar el acceso de las mujeres de todas las regiones del país, principalmente de la mujer rural de localidades muy alejadas de los centros urbanos. Para continuar avanzando, es preciso seguir revisando y transformando los vacíos legales, así como los procedimientos para la aplicación de las leyes. En el proceso de constitución de nuevas normas, las mujeres no tienen la misma relevancia que otros actores y, pese a la gravedad de sus problemas y a sus aportes a la reproducción de la sociedad, al fortalecimiento de la sociedad civil y a la democracia, pueden permanecer excluidas en el proceso de construcción de nuevas identidades.

En los cuerpos legislativos nacionales y departamentales aumenta la presencia femenina. Las cuatro senadoras titulares electas (ANR, PLRA, MPQ y UNACE) representan el 8,9%, entre las 45 bancas de la cámara alta, mientras que las ocho diputadas (una de la ANR, cuatro del PLRA y tres del MPQ) hacen un 10%, entre los 80 lugares de esta cámara. Esto significa una presencia del 9,6% en el Congreso Nacional. En las suplencias aumenta el porcentaje femenino, aunque menos en la cámara de Diputados y más en Senadores.

El poder Judicial es, sin lugar a dudas, el poder político que enfrenta en el presente un profundo y creciente cuestionamiento de parte de la población en general, y especialmente de las mujeres, aunque por razones diferentes. Las mujeres reclaman participación en la Corte Suprema de Justicia; la ciudadanía reclama justicia e independencia de los poderes del Estado. Las instancias de mayor poder de decisión, como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y el Tribunal Superior de Justicia Electoral siguen siendo inaccesibles para las muje-

res, concentradas en los juzgados de paz, las fiscalías y defensorías⁹.

Solamente una mujer en 1910 ocupó el Superior Tribunal de Justicia. Luego de siete décadas sin mujeres en el ejercicio de la judicatura, otra mujer fue nombrada como jueza en primera instancia, en 1980, siendo también la primera mujer que integró posteriormente un tribunal de segundo rango.

En 2003, la renuncia de un miembro de la Corte Suprema de Justicia dio lugar a una lucha para que una mujer formara parte de la terna para la elección de ministra de la Corte. Con el lema “Mujeres a la Corte es justicia!”, los esfuerzos del movimiento de mujeres liderado por la Asociación de Abogadas del Paraguay (ADAP), la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), la Coordinadora de Derechos Humanos (CODEHUPY) y Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana, han logrado que se nombre a una mujer¹⁰. La movilización consiguió la concienciación de la exclusión de las candidatas mujeres, y se expuso públicamente la falta de transparencia de los requisitos y procedimientos existentes.

En la Cámara de Apelaciones, de un total de 100 miembros, 18 son mujeres y 79 hombres: 18% de cargos femeninos y 82%, masculinos. En los juzgados de primera instancia de todas las áreas hay 52 mujeres y 122 hombres: 29,8% y 70,2%, respectivamente. En los juzgados de Paz existen 103 mujeres y 151 hombres: 40,5%, para el sector femenino y 59,5%, para el masculino. En las defensorías públicas, existen 91 mujeres y 57 hombres: 61,4% y 38,5%, respectivamente. Como era de esperarse, en los niveles con estatus más bajos, como secretarios/as y actuarios/as en toda la República se tiene a 206 mujeres y 155 hombres: 57% de secretarías y 43% de secretarios. Más mujeres acceden a cargos, cuando menor es la remuneración y el grado de afectación a la cosa pública, mientras que a medida

que aumenta el salario, el manejo de los recursos y el poder, disminuyen las mujeres.

5. La reforma y modernización del Estado

La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República enfrenta la posibilidad de disminución de su actual estatus, en el proyecto de “Ley de reorganización ministerial”, en el que se propone que en el marco de un Ministerio de Acción Social se la anexe como una dependencia más. Por otro lado, la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo de la Cámara de Senadores propone ponerla en el ministerio de Gobierno. El movimiento de mujeres considera que el anteproyecto significa un grave y completo retroceso del esfuerzo de tantos años en los avances logrados respecto a los derechos de las mujeres en los diferentes niveles y ámbitos de la sociedad civil y de la administración pública. La Secretaría de la Mujer es la institución pública más importante para la producción y gestión de políticas de género, orientadas al desarrollo humano integral, con los organismos e instituciones de promoción de la mujer, a través de acciones positivas hacia las mujeres. El problema es que en un país con una institucionalidad estatal sumamente frágil como Paraguay, los discursos, programas y leyes no siempre impregnan la lógica operativa del Estado. Por lo tanto, el II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres corre el riesgo de no ser incorporado transversalmente en las políticas de Gobierno, o ser ignorado en la nueva conformación de autoridades políticas. En mayor medida, cuando la incidencia de la sociedad civil es bajísima y menos aún la participación política de las mujeres en puestos de decisión efectiva.

Considerando aquí exclusivamente las cuestiones de género, la Comisión de Género, Equidad y Desarrollo Social¹¹, para el anteproyecto de Ley Orgánica del poder Ejecutivo, propone algunos

9 DECIDAMOS, PLURAL, Boletín informativo publicado por Decidamos: Campaña por la Expresión Ciudadana. feb/marzo/03.

10 ABC, Política, 16 de mayo de 2003, p 11.

11 Elaborados con la asistencia de la consultora María Victoria Heikel.

comentarios y observaciones al proyecto elaborado por una comisión especial, con el propósito de incorporar la perspectiva de género y equidad social en dicho proyecto de Ley. Por ejemplo, en el **Art.2**, en los principios generales se recomienda incluir: i) **perspectiva de género**: orientación de políticas públicas que permiten hacer visibles y compensar las diferencias de situación, condición, posición, oportunidades y trato entre hombres y mujeres debidas al sexo. En el **Art. 32**, entre las funciones específicas del ministerio de Gobierno, se sugiere incluir un nuevo inciso: f) proponer, orientar, evaluar y coordinar entre los diferentes ministerios, planes y programas con perspectiva de género.

Dicha propuesta se fundamenta en que, además de los preceptos constitucionales, el Paraguay ha signado diferentes documentos internacionales, principalmente en el sistema de Naciones Unidas, tales como los Planes de Acción de las Conferencias Internacionales de la Mujer en Nairobi (1985) y Beijing (1995); la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (ratificada en 1986) y su Protocolo Facultativo (ratificado en 2001), por los cuales se ha comprometido a disponer “en las más altas esferas del gobierno” de instancias específicas desde las cuales dictar políticas y programas con perspectiva de género. En 1993, se ha creado la SMPR en seguimiento de los compromisos internacionales, las demandas y propuestas de las organizaciones de mujeres en el Paraguay. En este sentido, se propone considerar que la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo no puede retroceder respecto de los compromisos ya asumidos, tanto en términos de modernización del Estado, como de reconocimiento de propuestas y necesidades desde la sociedad civil.

Una de las funciones centrales de la **reforma y modernización** del Estado respecto al funcionamiento de la Secretaría de la Mujer debería ser el monitoreo de los mecanismos nacionales

para la equidad de género, con poder de decisión y autoridad sobre la planificación de los programas y los presupuestos, en términos de una capacidad burocrática mínima para un buen y adecuado desempeño. Por lo tanto, es fundamental destacar la importancia que tiene la autoridad personal de la responsable de dicho organismo, ya sea por su carisma personal, autoridad de su poder de mando, transparencia y experiencia positiva en la gestión principalmente administrativa de una organización similar.

La **transversalización** de un enfoque de género en las organizaciones de mujeres y otras organizaciones sociales constituye una tarea necesaria del movimiento de mujeres, para que los intereses de género no queden excluidos o invisibles. Es decir, integrar la perspectiva de género desde el diseño y la ejecución, hasta el seguimiento de las políticas, programas y proyectos de la administración del Estado.

6. Los desafíos planteados por el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007 (PIO II)

El segundo plan¹², a diferencia del primero, trata de hombres y mujeres como protagonistas de la inequidad de un sistema sociocultural que los afecta, aunque son las mujeres las que históricamente están en mayor desventaja en todos los ámbitos de la sociedad paraguaya. La coordinación del mismo estará a cargo de la Secretaría de la Mujer y está organizado en nueve capítulos referidos a los principales ámbitos de acción para la transformación de las relaciones de género.

La cultura tradicional, como el mayor y más difícil obstáculo para el cambio de las costumbres, valores y actitudes hacia la relación de los sexos, reflejada en el lenguaje sexista, distribución inequitativa de roles en el núcleo familiar, en la vida

12 Resulta fundamental para la efectiva implementación del PIO II el explícito y decidido apoyo del Estado y Gobierno del Paraguay en cumplimiento del artículo 46 de la Constitución Nacional, que dice: “todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admitirán discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios, sino igualitarios”.

pública y para la construcción de estereotipos en los medios de comunicación masiva, sobre todo cuando un porcentaje de las mujeres rurales son monolingües guaraní, lengua donde los dichos y refranes populares que descalifican y se mofan de la mujer son de uso corriente en todo estrato social^{VI}. El bilingüismo significa muchas veces no solo incorrecta información en los temas de mayor interés para las mujeres, sino también obstáculos para el uso del castellano en el discurso público, del cual depende en gran medida la autoestima de la persona y su relación con el/la otro/a.

Se ha avanzado poco en disminuir los estereotipos de la imagen femenina como objeto sexual en los medios, aunque la ausencia de mujeres en los cargos de decisión influye en que el tema género siga invisibilizado y no existan grupos de control o sanciones para erradicar la publicidad que fomenta la desigualdad, violencia y los valores negativos respecto a la perspectiva de igualdad de género. El acceso a los recursos económicos y al empleo es lograr la igualdad entre mujeres y hombres en cuanto a la permanencia, salario, condiciones de trabajo, trato, acceso y control de los recursos económicos. Si bien se ha dado un significativo avance de la mujer en el mercado de trabajo, ya que de una participación en la PEA de un 41,3%, en 1999, asciende a un 38,7%, en 2001, aunque dicho avance no va acompañado de cambios en la situación y posición de la mujer trabajadora en la pirámide ocupacional en un mercado laboral tradicionalmente segregado por sexo.

La tasa de desempleo de las mujeres es de 54,40% y la de los varones, de 45,60%. Es importante tener presente que un 24,2% son mujeres jefas de hogar, condición definida por la ausencia de hombre adulto proveedor o de presencia esporádica. De acuerdo con la Encuesta Integrada de Hogares (EIH), de 1999, esta situación familiar tiene mayor incidencia en el sector urbano, 27,3%, que en el sector rural, con el 20,1%. Se considera que siete de cada diez jefas de hogar no tienen pareja. Estos son los hogares expuestos a caer en mayores niveles de pobreza, situación que ha cambiado para el 2000/01,

ya que de cada diez hogares, dos están encabezados por mujeres. En el área urbana llega al 29,6% y en el área rural, al 19,6%.

El Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades en la Educación (PRIOME) dentro del MEC, a instancia de la Secretaría de la Mujer, se convirtió en la piedra fundamental para la introducción del componente género en el currículo escolar, programas, planes, formación y, en menor medida, lo concerniente a las actividades docentes. La publicación de la “Ley General de Educación” y “Paraguay 2020: Enfrentemos el Desarrollo Educativo” son las muestras más importantes de la inserción del tema género en el sistema educativo. La tarea pendiente es lograr que la equidad en la educación sea parte del currículo oculto del proceso pedagógico.

Si bien la modernización del sistema educativo, entendida como el significativo acceso de la mujer a la educación formal, en términos cuantitativos los matriculados del sexo femenino alcanzan el 52%, en 1999^{VIII}. Se ha podido reducir la tasa de analfabetismo de la población paraguaya, que para el 2000/01 alcanzó el 8,4% de la población total. Para las mujeres, 9,8%, y 6,9%, para los varones, cifras que aumentan en la zona rural, ya que a nivel de la población total es de 12,9%. En este orden de cosas, las mujeres campesinas alcanzan el 15,4% y los hombres, 10,7%. Sin embargo, en el sector urbano, a nivel total solo llega a 5,1%; hombres, 3,7%, y mujeres urbanas, 6,3%.

En el Informe Social Watch 2003 se indica que Paraguay ha tenido progresos insuficientes en cuanto a los compromisos del área educativa¹³. Este es un informe internacional sobre el progreso hacia la erradicación de la pobreza, la igualdad de género y los compromisos internacionales asumidos por el Estado. Entre los diez compromisos concretos asumidos por este país, que son de interés en este documento, está la “proporción de la matriculación bruta femenina, como porcentaje de la proporción masculina”, una meta de 2015, ya alcanzada. La “proporción de la matriculación secundaria bruta femenina, como porcentaje de la proporción masculina”,

13 Diario ABC “Compromisos incumplidos en el área educativa”, Locales, 12 de junio de 2003, p. 30.

lina" dice que "de mantenerse el ritmo del período 1990-2000 continuará experimentando retrocesos". Los pronósticos indican que a este ritmo, Paraguay no podrá lograr las metas previstas para la próxima década. Por ejemplo, habrá retrocesos en la tasa neta de matriculación en enseñanza primaria, y en la matriculación bruta femenina en la secundaria.

La salud integral de la mujer está considerada la gran deuda pendiente del Estado, traducida en la alta tasa de mortalidad materna: 114,4 por cada 100.000 nacidos vivos, en 1999. Las causas son desórdenes en el sistema circulatorio (38%); tumores (13,4%); infecciones (5,6%), etc. En general, la mortalidad está relacionada con los órganos reproductivos o las infecciones, ocupando el aborto el primer lugar, aunque esté encubierto por subregistros, "omisión o su vinculación con otras causas derivadas, como las hemorragias de orden obstétrico" (STP, 2000)^x. El aborto clandestino es la causa de alrededor de 400 muertes al año. Contrariamente, la muerte de los varones está relacionada principalmente con la violencia, mientras el número de suicidios ha crecido enormemente.

La disminución de la tasa de mortalidad materna es uno de los objetivos del Plan Nacional de Salud Reproductiva 1997-2001, considerando que la salud y los derechos reproductivos están en la Constitución Nacional, aunque no existen leyes al respecto. Recientemente se ha iniciado la elaboración del Plan de Salud Reproductiva 2003-2008.

El capítulo "vida libre de violencia" trata de prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer. El art. 60 de la Constitución Nacional dice: "el Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas que atenten contra su solidaridad". Los avances jurídicos obtenidos en este campo son significativos. En 1995 se ratifica la Ley 605/95 (Belén do Pará); se promulga el Código Laboral y se incorpora la figura del acoso sexual en el Código Penal, donde se incluyó la violencia familiar (Art.229).

El movimiento de mujeres, a través de la CMP, llevó a cabo un proceso participativo de consul-

tas a varios sectores de mujeres para la elaboración de la Ley 1600/2000 contra la Violencia Doméstica, la cual involucra a los Juzgados de Paz, Policía Nacional, centros de salud y a la SM. En este sentido, en 1998 se realizó la "Campaña Nacional contra la Violencia Doméstica". La Central Unitaria de Trabajadores (CUT), para la erradicación de toda forma de acoso sexual en el trabajo, hizo una campaña muy activa para concienciar a los trabajadores y empleadores. Se destaca la exitosa campaña de sensibilización radial para difundir nombres de organizaciones de atención a mujeres víctimas de violencia, tratando de lograr que el varón se involucre en la defensa de la mujer.

El ambiente sano y sustentable considera la denuncia permanente y sistemática de las acciones que afecten negativamente a las personas en busca del desarrollo sostenible y la protección del ambiente, fortaleciendo los mecanismos nacionales, departamentales y locales que sirvan de receptores de denuncias sobre el deterioro del ambiente. Los municipios con menor calidad relativa son los que usan menos fertilizantes químicos, en promedio. El uso indiscriminado de plaguicidas ha deteriorado la calidad del suelo y de los recursos hídricos, amenazando la sostenibilidad del sistema productivo agropecuario y forestal. La degradación del suelo produce una disminución de la producción agrícola y de los ingresos familiares. Es una de las tasas de deforestación más altas de Latinoamérica (PNUD, 2003)^x.

La difusión de las causas del deterioro ambiental, y sus efectos sobre la población y, en particular, sobre las mujeres, es necesaria a través de campañas orientadas a dar a conocer los futuros cambios climáticos, carencia de agua potable, deforestación, etc., a partir de la sensibilización y capacitación de los responsables de los programas y políticas ambientales. La deforestación, sumada a la escasez de agua debido a la contaminación y las sequías, obliga a las mujeres a largas caminatas, con pesadas cargas para traer agua de lejos, lo que impacta en la salud y en el tiempo dedicado a otras labores familiares y/o productivas, considerando que la mujer campesina en este país trabaja un promedio de 14 y 15 horas diarias.

Perspectivas de la institucionalización de género

El interés estuvo centrado en la opinión del movimiento de mujeres sobre qué cosas se deberían mantener y cuáles cambiar dentro de la SMPR, para el período 2003-2007. Por consiguiente, se llevó a cabo un sondeo de opinión entre mujeres activas en el movimiento y de organizaciones mixtas sobre ambas preguntas, y las que hacen al contexto institucional y al futuro de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. Las respuestas obtenidas evidencian un común denominador, que se resume en la necesidad de contar con esta institución para garantizar que las políticas públicas y la gestión del Estado tengan perspectiva de género. Algunas respuestas consideran que la SM precisa proveer más asistencia a las mujeres pobres y a la madre soltera con hijos. Otras se inclinaban por respuestas de tinte político sobre la necesidad de nuevos liderazgos y activa forma-

ción de recambio en la juventud, para llevar adelante el fortalecimiento de la dirigencia y promotores/as del sistema institucional de género en el Estado.

Si bien solo se contó con algunas propuestas programáticas de las mujeres candidatas a los gobiernos central, departamental y municipal del período 2003-2007, de distintos partidos y movimientos políticos, se considera importante que se configure el primer paso para la construcción de una agenda de equidad de género, orientada al sistema de institucionalidades de género, para los próximos cinco años y para un nuevo Paraguay. Sin embargo, una vez más “se notó la ausencia de las mujeres con mayores posibilidades de ocupar el cargo para el que se postulan” (Thiede, 2001)^{xi}, y la falta de experiencia para hablar pública y específicamente sobre sus programas y medidas con perspectiva de género incluidas en las políticas públicas de la plataforma de gobierno de sus partidos y movimientos políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- I Bareiro, Line, “Remoción de obstáculos electorales para una participación equitativa de mujeres en la representación política de América Latina”, Documento de trabajo, CEPAL, 29 de agosto de 2002.
- II Informe Técnico-Financiero Final, 6 de abril de 1998 al 6 de abril de 2003, Red CIDEM, Convenio PRY/B7-310/95/141, Secretaría de la Mujer PR, Asunción, 2003, p 14.
- III Soto, Clyde, “Continuidades sin fisuras. Panorama electoral y participación femenina”.
- IV Libro Blanco sobre la Reforma Constitucional en Paraguay, IIG Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, PNUD, Febrero 2003, pp 17, 18, 19.
- V Soto, Clyde. “Continuidades sin fisuras. Panorama electoral y participación femenina”. NOVAPOLIS, Revista de estudios políticos contemporáneos. No. 3, mayo de 2003.
- VI Implementación de la Plataforma de Beijing en Paraguay 1995-2000, “La Mujer en el ejercicio del Poder y la adopción de decisiones”. Informe no gubernamental. Coordinación de Mujeres del Paraguay, PNUD/UNIFEM/RLA/99WO4.
- VII Corvalán, Graziella, “La perspectiva de género en las lenguas del Paraguay” en: Desafíos de la Educación Intercultural Bilingüe en el Tercer Milenio, IV Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe, Comisión Nacional de Bilingüismo, MEC, UNESCO, Asunción, noviembre 2000, pp 75-88.
- VIII Ministerio de Educación y Cultura, Anuario Estadístico 2000, Asunción.
- IX Secretaría Técnica de Planificación 2000, Diagnóstico Sociodemográfico del Paraguay, Asunción.
- X Informe Nacional de Desarrollo Humano Paraguay 2003, DGEEC, PNUD, Paraguay 2003.
- XI Thiede, C. y Villalba, V., “Propuestas de género desde las mujeres candidatas”. En: Informativo Mujer CDE-Área Mujer, año 15, No. 161, p 29 y siguientes.

Ricardo Neupert

Hacia una demografía de la infancia



Hacia una demografía de la infancia*

Ricardo Neupert**

El análisis demográfico de los menores rara vez se lleva a cabo utilizando a los niños como unidades de análisis. La unidad usual es el hogar, la familia o la madre. Además, los niños siempre se consideran en relación con sus padres, y nunca respecto a sus hermanos u



otros parientes. Sin embargo, lo que se propone en este artículo es que el estudio de los niños y la infancia resultan incompletos, a menos que se los admita como unidades de análisis individuales y con respecto a otros niños, y no solo teniendo como referentes a los adultos.

El aporte de la demografía al conocimiento de la infancia como fenómeno social es innegable. Encuestas demográficas y censos han contribuido en muchos países a aumentar el conocimiento sobre las condiciones de vida de los niños, mediante estudios sobre menores en familias vulnerables, infancia y pobreza, mortalidad y morbilidad, etc. Sin embargo, la demografía, y la mayoría de los enfoques que observan la infancia desde una perspectiva social, estudian a los niños a través de sus padres y familias y, rara vez, por sí mismos. Esto es bastante claro cuando se examinan las medidas de fecundidad más utilizadas en demografía. Todas ellas se basan en la relación mujer-niño o mujer-nacimiento, pero no hay medidas que entreguen información sobre la familia u hogar del niño (Preston, 1976). Los valores que generalmente se miden es el número medio de niños nacidos de una cohorte de mujeres, pero no se acostumbra a medir el número medio de hermanos que tiene una determinada población de niños. El número medio de niños tenidos por una cohorte de mujeres difiere del número medio de hermanos de esos niños.

El análisis demográfico de los menores rara vez se lleva a cabo utilizando a los niños como unidades de análisis. La unidad usual es el hogar, la familia o la madre. Además, los niños siempre se consideran en relación con sus padres, y nunca respecto a sus hermanos u otros parientes. Es verdad que un menor debe estudiarse en relación con otros, principalmente sus padres y su familia. Una de las principales características de la infancia es la dependencia física, cultural y emocional de los adultos. Sin embargo, lo que se propone en este artículo es que el estudio de

* Quisiera agradecer a Oscar Barrios (DGEEC) y Hugo Oddone (UNFPA), quienes me alentaron a aplicar esta metodología a Paraguay y me apoyaron durante todo el trabajo. Quisiera también agradecer a Alberto Antonich (DGEEC), quien realizó las tabulaciones especiales, a partir de los Censos 1992 y 2002, que hicieron posible los cálculos aquí presentados.

** Asesor internacional, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

los niños y la infancia resultan incompletos, a menos que se los admita como unidades de análisis individuales y con respecto a otros niños, y no solo teniendo como referentes a adultos. Este enfoque puede abrir nuevas avenidas en el estudio de la infancia como fenómeno demográfico y social (ver Neupert, 2005).

El propósito de este artículo es utilizar tres medidas basadas en los propios niños, para analizar datos demográficos desde una perspectiva infantil: número medio de hermanos de los niños, número neto de hermanos de los niños y número medio de niños que co-residen con otros niños. Estas tres medidas fueron aplicadas a los censos de 1992 y 2002 de Paraguay. El país tiene una larga tradición censal, que comenzó en 1950 con su primer censo moderno. Se han llevado a cabo numerosos y diversos análisis demográficos pero, como en la mayoría de los países, en estos múltiples análisis nunca se han utilizado medidas basadas en los propios niños. Es importante enfatizar que el propósito de este estudio es descriptivo y exploratorio. La idea es presentar datos básicos desde una perspectiva infantil, de manera a generar nuevas ideas para futuras investigaciones de las características sociodemográficas de los niños en Paraguay.

Número medio de hijos por mujer y número medio de hermanos por niño

La fecundidad completa de una mujer se define como el número total de hijos tenidos por una que ha finalizado su vida reproductiva (PRB, 2003). Específicamente, ésta se mide como el número medio de hijos nacidos vivos de mujeres de 45 a 49 años. Para este estudio, se consideró la experiencia demográfica de dos cohortes de mujeres paraguayas: aquéllas que finalizaron su vida reproductiva en 2002 (nacidas en 1953-57) y las que lo hicieron en 1992 (nacidas en 1943-47). Los datos utilizados en el análisis son la distribución de las mujeres de 45 a 49 años, según el número de hijos nacidos vivos.

A modo de información general es conveniente mencionar que la fecundidad en Paraguay ha experimentado un notable descenso. Al pare-

cer, la tasa global de fecundidad (TGF) histórica, es decir aquella prevaleciente antes de comenzar a disminuir, era de aproximadamente 7 hijos por mujer. La fecundidad comenzó a caer hacia mediados de los años '60 (Brizuela, 1996). La disminución fue lenta, pero sostenida. Según el Censo 2002, la TGF sería de aproximadamente 3,4 hijos por mujer, a comienzos de la presente década (DGEEC, 2005). Finalmente, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (CEPEP, et al., 2004) estimó una TGF de 2,9 hijos por mujer, para el período 2001-04. La TGF indica el número promedio de hijos que una mujer habría tenido al final de su etapa reproductiva, si la tasa de fecundidad observada en un año determinado se mantuviese constante en el futuro (PRB, 2003). Esta tasa es adecuada para medir la fecundidad en un momento dado en el tiempo, esto es, se trata de una tasa *periódica* en el sentido de que no mide la experiencia de una cohorte real. Se debe mencionar que a comienzos de los años '80 la fecundidad experimentó un pequeño aumento, pero ya a mediados de esa década comenzó a disminuir nuevamente. Se considera que a este cambio en la tendencia contribuyó la interrupción de los programas de planificación familiar en 1978 (Brizuela, 1996). Con respecto a la fecundidad completa, disminuyó de 5,2 a 4,6 hijos por mujer de 1992 (cohorte 1943-47) a 2002 (cohorte 1953-57). La fecundidad completa es, obviamente, más alta que la TGF, ya que mientras esta última es una medida periódica, la primera es una medida de la fecundidad de una cohorte.

Es importante apuntar que el dato sobre la fecundidad completa puede presentar diversos errores, dos de los cuales resultan los más serios. En primer lugar, algunas mujeres pueden reportar menos hijos de los que realmente tuvieron. Este es frecuentemente el caso de niños que mueren poco después de nacer. En segundo lugar, las mujeres con un elevado número de hijos tienen más probabilidades de morir antes de finalizar su vida reproductiva y, por tanto, no haber sido enumeradas en el censo o encuesta (Naciones Unidas, 1986). Estos dos factores tienen como resultado una subestimación de la fecundidad completa de la cohorte respectiva. Es bastante probable que estos problemas se pre-

senten en los datos utilizados en este estudio. Sin embargo, no parecen ser tan serios como para invalidar los resultados de los análisis. Es razonable una fecundidad completa de 4,6 niños por mujer, calculada con los datos del Censo 2002, considerando el nivel de la TGF de 3,4, estimada con los datos de la misma fuente. Los posibles errores serían mínimos.

La relación formal entre el número medio de hijos nacidos vivos por mujer y el número medio de hermanos por niño fue propuesta por Preston (1976). Para los cálculos respectivos se necesita simplemente la tabulación de las mujeres de 45 a 49 años, según el número de hijos nacidos vivos (disponible en todas las publicaciones de resultados censales paraguayas).

Sea $f(x)$ la proporción de mujeres de una cohorte que ha finalizado su vida reproductiva y que ha tenido x niños. Entonces, el número medio de niños por mujer es:

$$M = \sum f(x) * x$$

La sumatoria va de 0 al número máximo de hijos tenidos por las mujeres de una cohorte, que finalizaron su vida reproductiva.

Sea $b(x)$ la proporción de niños de la cohorte, nacidos de mujeres con x hijos. Entonces,

$$b(x) = (f(x)*x)/M$$

Así, H , el número medio de hermanos de un niño, es:

$$H = \sum b(x) * x = (\sum f(x) * x^2)/M$$

Si $\sum f(x) * M^2$ se suma y resta en el numerador de esta última expresión, se obtiene lo siguiente:

$$H = \{ \sum f(x) * (x^2 - M^2) + \sum f(x) * M^2 \} / M = \sigma^2(x)/M + (M^2/M)$$

$$H = (\sigma^2(x)/M) + M$$

Donde $\sigma^2(x)$ es la varianza de la distribución del número de hijos entre las mujeres.

Esta última ecuación solo muestra que el número medio de hermanos de un niño es igual al número medio de hijos de las mujeres, más un término que corresponde a la varianza estandarizada, esto es, la varianza del número de hijos tenidos por las mujeres, dividido por el promedio respectivo. Si todas las mujeres tuvieran el mismo número de hijos, la varianza sería 0 y las dos medias serían iguales ($H = M$). Si esto no es así, el número medio de hermanos de los niños será siempre superior al número medio de hijos de las mujeres.

El cuadro 1 muestra el número medio de hijos tenido por dos cohortes de nacimiento de mujeres paraguayas, cuando completaron su vida reproductiva, el número medio de hermanos que tuvieron sus hijos y la diferencia porcentual entre las dos medidas. Estas dos cohortes, según se mencionó anteriormente, corresponden a las mujeres nacidas en 1943-47 y 1953-57. Estas mujeres finalizaron su período reproductivo en los años 1992 y 2002, respectivamente. La fecundidad ha disminuido sustancialmente pero, para las dos cohortes, el número medio de hermanos es superior al número medio de hijos tenidos. Para las mujeres que finalizaron su vida

Cuadro 1
Paraguay: número medio de hijos nacidos vivos de dos cohortes de mujeres al finalizar su vida reproductiva, y número medio de hermanos de los hijos

Cohortes de nacimiento	Número medio de hijos por mujer	Número medio de hermanos por niño	Diferencia porcentual
Total			
1943-1947	5,2	9,1	42,9
1953-1957	4,6	8,2	43,9
Urbano			
1943-1947	3,9	7,7	49,4
1953-1957	3,8	7,1	46,5
Rural			
1943-1947	6,7	10,5	36,2
1953-1957	6,0	9,7	38,1

reproductiva más recientemente, la diferencia entre el número de hijos tenidos y el número de hermanos de sus hijos es de más de 3,5 niños. Mientras mayor sea la variación entre el número de hijos tenidos entre las mujeres, mayor es la diferencia

En el cuadro 1 también se presenta el número medio de hijos nacidos y el número de hermanos tenidos, según área de residencia, urbana y rural. Como se puede esperar, la fecundidad en las áreas rurales es mayor que en las urbanas. Nótese además que la diferencia entre ambas medidas es algo mayor en las áreas urbanas, que en las rurales. Esto significa que la fecundidad de la porción de las cohortes residentes en las áreas urbanas es menos homogénea que aquella que vive en las rurales. Esto se debe a que, en las primeras, donde la fecundidad es menor, hay una mayor dispersión de los partos. Al parecer, en un contexto donde la fecundidad es comparativamente baja, hay una mayor heterogeneidad de comportamientos reproductivos. Un grupo importante de la cohorte de las áreas urbanas habría optado por un número muy bajo de hijos, lo que haría la distribución de las parideces más dispersas. En las áreas rurales, en cambio, el comportamiento reproductivo sería más homogéneo en torno a un número elevado de hijos, con menos casos extremos de bajas parideces.

Es importante notar que el número medio de hijos nacidos por mujer es un indicador de la fecundidad, aunque no del número de descendientes con que la cohorte de mujeres contribuyó a reemplazar la población. Es decir, no indica la formación de una nueva cohorte. Dicho en otras palabras, no es un indicador del *tamaño de la familia* de la mujer. Se debe señalar que en

muchos casos se utiliza este término para designar el número medio de hijos tenidos y sobrevivientes de una mujer. Algunos de los hijos tenidos por las mujeres que finalizaron su vida reproductiva fallecieron, especialmente durante sus primeros meses de vida (mortalidad infantil), y formaron parte de la familia de la mujer por un corto tiempo. Así, el número medio de hijos nacidos y sobrevivientes es un indicador más adecuado del tamaño medio de la familia de las mujeres. Para los propósitos de este estudio, este número será llamado número medio neto de hijos por mujer o *tamaño medio neto de la familia de la mujer*. Desde una perspectiva infantil, se trata del *número medio neto de hermanos por niño* o del *tamaño medio neto de la familia de los niños*.

Número medio neto de hijos por mujer y número medio neto de hermanos por niño

El cuadro 2 muestra los valores de estos indicadores, correspondientes a las cohortes de mujeres de 1943-47 y 1953-57. Estas medidas se calculan de la misma forma que el número medio de hijos por mujer, y el número medio de hermanos por niño. Las mismas ecuaciones presentadas en la sección anterior se utilizan en este caso, solo que en lugar de aplicarlas a la distribución de mujeres por hijos tenidos se aplica a la distribución de mujeres por hijos tenidos y sobrevivientes.

Estos valores son inferiores a los presentados en el cuadro 1, y la diferencia indica el nivel aproximado de la mortalidad en la infancia, experi-

Cuadro 2
Paraguay: número medio neto de hijos tenidos por dos cohortes de mujeres al finalizar su vida reproductiva, y número medio neto de hermanos de los hijos

Cohortes de nacimiento	Número medio neto de hijos por mujer	Número medio neto de hermanos por niño	Diferencia porcentual
Total			
1943-1947	4,6	8,3	44,6
1953-1957	4,3	7,7	44,2
Urbano			
1943-1947	3,5	7,0	50,0
1953-1957	3,5	6,6	47,0
Rural			
1943-1947	5,9	9,5	37,9
1953-1957	5,3	9,0	41,1

mentada por los niños nacidos de estas dos cohortes de mujeres. Por ejemplo, en el caso de la cohorte de nacida en 1943-47, la pérdida fue de 0,6 hijos, y para la cohorte de 1953-57, de 0,3 hijos. Por otra parte, cada niño nacido de la primera cohorte de mujeres perdió, en promedio, 0,8 hermanos, y cada niño de la segunda cohorte perdió 0,5 hermanos. Estos datos revelan una importante disminución de la mortalidad infantil, durante la década considerada.

Al igual que en el cuadro 1, el número medio de hijos sobrevivientes por mujer es sensiblemente inferior al número medio de hermanos sobrevivientes por niño. Nuevamente, esta diferencia es mayor en el área rural que en la urbana. La explicación sería la misma: en las áreas urbanas las palideces, e incluso la mortalidad, serían más heterogéneas que en las rurales.

Consideraciones teóricas

Según se sugirió anteriormente, medidas elaboradas desde una perspectiva infantil pueden revelar nuevos aspectos demográficos y sociales. En primer lugar, la diferencia entre el número medio de hijos por mujer y el número medio de hermanos por niño entrega un precedente algo desconcertante respecto a la caída de la fecundidad, y la calidad de la población en los países menos desarrollados. Durante la transición demográfica, el ritmo de reducción del número medio de hermanos por niño, o tamaño medio de la familia del niño, va muy por detrás del número medio de niños por mujer, o tamaño medio de la familia de las mujeres (Preston, 1976; Neupert, 2005). Planificadores neomalthusianos o agencias de planificación familiar esperan resultados beneficiosos inmediatos de programas de planificación familiar, especialmente en lo referente a la reducción de presiones de población en la demanda de viviendas y puestos de trabajo. Sin embargo, esta presión va unos 15 o 20 años por detrás del comienzo de la caída de la fecundidad. La disminución del número medio de hermanos de los niños, o número medio de la familia de los niños, supuestamente relacionado con el bienestar infantil, también va detrás de la disminución del número medio de hijos tenido por las mujeres. Esto

último puede tener un efecto inmediato en la salud reproductiva de la mujer, pero su impacto en el bienestar de los niños se encuentra claramente desfasado. La comparación de estas dos medidas en el caso paraguayo sugiere a los neomalthusianos estar menos optimistas respecto al momento en que la planificación familiar comienza a tener posibles efectos positivos en el bienestar de las familias.

En segundo lugar, el número medio de hermanos por niño, especialmente el número medio neto, parece ser una medida más adecuada que el número medio de hijos por mujer para analizar temas como las consecuencias del tamaño de la familia para los niños y su rol económico en el hogar. Al respecto, se pueden identificar dos hipótesis en la literatura respectiva. La primera propone que el bienestar de los niños en familias pequeñas es superior al de aquellos de familias numerosas, debido a que en las primeras los recursos se distribuyen entre menos niños, incluyendo aquellos bienes no materiales como la atención y el afecto. En otras palabras, al tener menos hijos, los padres pueden invertir más en educación, salud y alimentación. La segunda hipótesis propone que un número pequeño de niños es económicamente conveniente en una sociedad moderna, pero en una comunidad tradicional, y en particular en un contexto de agricultura de subsistencia, un número elevado de hijos puede ser ventajoso porque proporciona trabajo al predio familiar y, posteriormente, seguridad económica a sus padres ancianos (ver, por ejemplo, a Kirk, 1996; Lucas y Meyer, 1994; Weeks, 1982). El examen de estas hipótesis puede ser más realista y adecuado utilizando el número medio neto de hermanos por niño (tamaño medio de la familia del niño), que el número medio neto de hijos por mujer (tamaño medio de la familia de las mujeres).

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, y el rol económico de los niños en contextos rurales tradicionales, se puede concluir que en un contexto urbano (moderno) como en uno tradicional (rural) no es solo la posición económica y social de los padres lo que determina el bienestar de los niños, sino también su número de hermanos. En áreas rurales, un niño con un elevado número de hermanos puede tener

mayores oportunidades de asistir al sistema de educación formal y completar un determinado nivel educacional. Es verdad que los recursos del hogar deben dividirse entre más personas, pero la magnitud de los recursos dependerá principalmente de la cantidad de trabajo disponible. En una familia pequeña, las probabilidades de que un niño se eduque pueden ser menores, pues ésta tendría menos recursos económicos (fondos y trabajo). Por el contrario, en un área urbana, menos hermanos significará, probablemente, mayores niveles de bienestar.

También es pertinente referirse a la relativamente elevada mortalidad adulta en Paraguay. A comienzos de esta década, la esperanza de vida masculina era, a los 40, 50 y 60 años, de 36,8, 28,5 y 20,8 años, y la femenina, a las mismas edades, de 38,9, 30,1 y 21,7 años (DGEEC, 2005). En los países desarrollados, estas cifras son entre 4 y 5 años superiores (Rowland, 2003). Además, la mortalidad materna en Paraguay es elevada. Según estimaciones basadas en el Censo de 2002, es de 208,6 por cada 100.000 nacimientos. En los países desarrollados, esta tasa puede ser inferior a 10. Estos datos sugieren que los niños en Paraguay tienen una probabilidad comparativamente elevada de perder a uno de sus padres, o de quedar huérfanos. Es posible que los niños con más hermanos estén en mejores condiciones de enfrentar estas pérdidas, con relación a aquellos con menos hermanos. Ciertamente existen otros aspectos que considerar en el análisis de este tema, y sería necesario realizar un estudio especial, incluyendo diversos indicadores y medidas refinadas, que entreguen información completa al respecto. Sin embargo, una medida como la propuesta aquí, basada en las relaciones entre hermanos, en lugar de la relación entre madre e hijos, puede proporcionar un enfoque inicial cuantitativo importante.

Es necesario enfatizar que el propósito de este trabajo no es utilizar las anteriores medidas para verificar hipótesis acerca del rol económico de los niños en las familias sino, como ya se señaló, mostrar que una medida basada en una perspectiva infantil puede informar y sugerir temas demográficos y sociales de relevancia, en un país como Paraguay. El objetivo es también estable-

cer la existencia de sólidas consideraciones teóricas que justifican el uso de estas medidas.

Finalmente, en tercer lugar, el número medio de hermanos de los niños tiene importantes connotaciones en políticas de población. En el caso paraguayo, como se mencionó, la fecundidad está experimentando una sustancial disminución. De hecho, la fecundidad de la cohorte 1953-57 es sensiblemente más baja que la de la anterior. A pesar de esto, el número medio de hermanos por niño es aún elevado. La marcada diferencia entre este valor y el número medio de hijos por mujer indica una gran dispersión de la fecundidad, esto es, algunas mujeres mantienen una elevada fecundidad mientras otras, una baja. Incluso entre las mujeres urbanas, cuya fecundidad es inferior a la media nacional, hay una gran variabilidad en las parideces. Esta información es importante, considerando que sugiere una mayor focalización de esfuerzos en planificación familiar y espaciamiento de los hijos. Esta variabilidad debería también promover la discusión y evaluación del número de hijos que puede ser más adecuado para la salud de la madre pero, al mismo tiempo, para el bienestar del hogar en diferentes contextos. Consecuentemente, las parejas deberían ser asistidas respecto al período intergenésico más conveniente, así como la edad límite para finalizar su vida reproductiva, para alcanzar un número de hijos funcional al bienestar del hogar.

Número medio de hijos por hogar y número medio de niños con los cuales los niños co-residen en sus hogares

Los análisis anteriores se relacionan más con la fecundidad y la mortalidad que con las características de los hogares o familias. Una de las características demográficas más elementales de los hogares es el número total de miembros que viven juntos. A nivel agregado este atributo se mide como el número medio de personas por hogar. El tamaño de los hogares depende de la fecundidad, la mortalidad, la edad a la cual los niños dejan el hogar paterno y otros arreglos domésticos dictados por la ideología familiar. A veces el número medio de personas por hogar se desa-

grega según el número de niños y el número de adultos para diferenciar el componente *fecundidad* del componente *complejidad*. Este último término se refiere a la tendencia de los adultos a vivir juntos en vez de formar hogares separados y se asocia a los hogares extendidos (Naciones Unidas, 1978).

En esta sección del artículo se examina el número medio de niños con quienes co-residen en sus hogares y se compara con el número medio de niños por hogar. Se consideran como menores a la población de 0 a 14 años. El número medio de niños por hogar es un indicador aproximado de la fecundidad acumulada y de la mortalidad durante la infancia. Una población con un número elevado de niños por hogar tiene, generalmente, una elevada fecundidad. A medida que la fecundidad disminuye, y las cohortes de nacimientos crecen más lentamente, el número medio de niños por hogar disminuye. Generalmente, el número de niños por hogar se encuentra bastante desfasado de la caída de la fecundidad, dado que el primero es un indicador de la fecundidad acumulada y no de su nivel presente. Es importante notar que, en cualquier comunidad, el número de niños por hogar puede reducirse bastante por una elevada mortalidad durante la infancia.

Resulta pertinente clarificar que el número medio de niños por hogar es bastante diferente del número medio de niños por mujer. En la primera, los niños se relacionan con su hogar y en la segunda, con su madre biológica. Además, la primera es una medida periódica y la segunda, de cohorte. En este sentido, el número de niños por hogar puede ser más relevante para estudiar la posición actual o presente del niño en la familia. Este medida indicaría el número real de niños que actualmente, o en el futuro cercano, pueden entregar trabajo u otros recursos al hogar y también el número de niños entre los cuales los recursos del hogar deben distribuirse, incluyendo la atención, cuidado y afecto de los padres.

En este caso, el número medio de niños por hogar considera a los niños desde una *perspectiva adulta*, ya que la unidad a la cual los niños

se relacionan está formada y manejada por adultos. Una medida desde una perspectiva infantil es el número medio de niños con los cuales el niño vive en su hogar. Esta medida se calcula de igual forma que las anteriores. Se utiliza la misma ecuación empleada para calcular el tamaño de la familia de niños y de mujeres. En la fórmula, el número medio de niños por hogar reemplaza al número medio de hijos por mujer. La varianza de la distribución de las mujeres según paridez pasa a ser la varianza de la distribución de los hogares por número de niños. En este caso, si todos los hogares tienen el mismo número de niños, la varianza es 0 y las dos medias son iguales. En caso contrario, el número medio de niños con los cuales otros niños comparten el mismo hogar es superior al número de niños por hogar (Neupert, 2005).

El cuadro 3 muestra el número medio de niños por hogar y el número medio de niños con los cuales co-residen en el mismo hogar, según los datos del Censo 2002. La información se presenta para el total del país y también según áreas urbana y rural. El número medio de niños por hogar en el país es de 1,7. Teniendo en cuenta la fecundidad de las cohortes consideradas, e incluso la fecundidad periódica reciente, este número parece pequeño. La mortalidad infantil es relativamente elevada en Paraguay, pero no tanto como para crear esta diferencia entre la fecundidad y el número de niños por hogar. La razón es que el número medio de niños por hogar es calculado simplemente como el número de niños dividido por el número de hogares; así, esta medida incluye en el denominador tanto los hogares con niños como sin niños, y no considera la variabilidad de los hogares de acuerdo al número de sus niños.

Según el cuadro 3, el número medio de niños con los cuales viven otros niños en el hogar es mucho más alto: 4,7. Esta medida es más elevada por la causa mencionada anteriormente. Desde una perspectiva más sustantiva, indica el número medio de niños que comparten los recursos en el hogar o, en un contexto tradicional, se refiere al número de niños que contribuyen con trabajo al hogar, o que lo harán en el futuro próximo.

El cuadro 3 muestra también estas dos medidas, según áreas urbanas y rurales. En ambos casos, el número medio de niños con los cuales vive un niño en su hogar es superior a la media de

Como también se mencionó en la sección anterior, la pérdida de un padre o de ambos debido a enfermedades, accidentes, mortalidad materna, puede resultar en hogares con menos adul-

Cuadro 3
Paraguay: número medio de niños por hogar y número medio de niños con los cuales los niños co-residen en su hogar, Censo 2002

Área	Número medio de niños por hogar	Número medio de niños que co-residen con otro niño	Diferencia porcentual
Total	1,7	4,7	63,8
Urbano	1,5	4,4	65,9
Rural	2,1	5,1	58,8

Fuente: DGEEC. Censo 2002.

niños por hogar. En las áreas urbanas, posiblemente debido a la fecundidad menos homogénea, la diferencia es mayor que en las áreas rurales.

Nuevamente, una medida basada en los niños como unidad de análisis puede entregar información importante acerca de las características de los hogares. En estudios sobre el bienestar de los niños realizados a nivel macrosocial, o de áreas administrativas pequeñas como distritos, el número medio de niños con los cuales co-residen otros niños en su hogar puede ser una medida más adecuada que el número medio de hijos por hogar como determinante de variables como tasas de asistencia escolar, estado nutricional o acceso a servicios de salud. Siguiendo los argumentos presentados respecto al número medio neto de hermanos por niño, el número de niños en el hogar es también un indicador relevante del bienestar de la familia y, por lo tanto, del niño. En áreas donde predomina la agricultura tradicional es posible que, a mayor número medio de niños con los cuales viven los niños en el hogar, mejor sea la situación del área respecto a indicadores de bienestar infantil. Por el contrario, en áreas de agricultura comercial o urbana, es posible que la relación sea inversa. El simple número de niños por hogar es una medida que caracteriza, precisamente, al hogar y, por lo tanto, no es perfectamente indicativa del número de niños que un niño tiene de dependientes, o dispone para ser mantenido, o con los cuales debe compartir los recursos del hogar. La medida alternativa presentada aquí es más apropiada para este propósito.

tos o adultos ancianos (abuelos). Una cuestión importante es preguntarse qué niños son más vulnerables en estas situaciones: los que viven con más o con menos hermanos. Esta medida puede ser un punto de partida para investigar estos temas.

Conclusiones

En este artículo se definieron y examinaron tres medidas demográficas basadas en los niños: el número medio de hermanos por niño, el número medio neto de hermanos por niño y el número medio de niños con los cuales un niño comparte su hogar. Estas tres medidas se derivan de medidas demográficas convencionales: número de hijos por mujer y número de niños por hogar. Sin embargo, es legítimo preguntarse si el cálculo de medidas demográficas centradas en el niño es solo un ejercicio, o realmente contribuye a aumentar el conocimiento de la infancia como fenómeno social. La aplicación de esta medida a Paraguay sugiere que puede contribuir de manera significativa a la comprensión, no solo de temas relacionados con la infancia sino también a otros temas demográficos relevantes.

Por ejemplo, se concluyó que los efectos de programas de planificación familiar llegan primero a la mujer que a los niños. Esto se debe a que el ritmo de reducción del número medio de hermanos del niño se encuentra desfasado del número medio de niños por mujer. Los beneficios de la planificación familiar para la salud repro-

ductiva de la mujer, en términos de aumentar los intervalos intergenésicos y disminuir el período reproductivo pueden ser inmediatos. Sin embargo, los efectos de la disminución de la fecundidad en la economía del hogar, relacionada especialmente con el número medio de hermanos, puede demorar más tiempo de lo esperado en ocurrir. El número medio neto de hijos por mujer indica un número equívoco de hijos, entre los cuales se deben repartir los recursos del hogar, o de los hijos que pueden contribuir a aumentar dichos recursos, dependiendo del contexto.

De forma similar, el cálculo del número medio de hijos por hogar puede entregar una cifra moderada en términos de la contribución de trabajo, dependencia económica, distribución de recursos y bienestar de los niños y, por tanto, aparecer como funcional a la economía doméstica. En Paraguay, este número es de 1,7. Sin embargo, esta cifra aumenta notablemente cuando se calcula el número medio de niños con los cuales los niños comparten su hogar, y llega a 4,7. El número de hogares sin hijos y la dispersión de la distribución hacen que el promedio de niños por hogar sea una medida equívoca para analizar temas tales como la economía de los hogares y el bienestar de los niños.

Es relevante mencionar que muchas veces se escuchan comentarios que dejan ver dudas sobre la confiabilidad de la información respecto a la disminución de la fecundidad en Paraguay, basados en la percepción visual directa de mujeres, especialmente pobres, con un elevado número de hijos. Es común escuchar comentarios del tipo:

¿cómo es posible que la fecundidad esté disminuyendo? Yo conozco personalmente a muchas mujeres con 7 u 8 criaturas. Esta observación es legítima. La disminución de la fecundidad no es homogénea y sus resultados no son inmediatos. Esto no se percibe con la TGF, y ni siquiera con medidas de cohorte. Sin embargo, queda claro con medidas que ligan niños con niños y dan cuenta de la heterogeneidad de su distribución entre las familias. En un contexto donde la fecundidad está disminuyendo, las familias con muchos hijos son bastante *visibles* en el entorno inmediato de las personas, aunque *invisibles* en las medidas demográficas convencionales.

La mayor parte de las medidas de fecundidad en demografía se basan en la población femenina, y los niños se vinculan a sus madres, padres u hogares. Es legítimo preguntarse si ésta es la causa por la cual el tamaño de la familia siempre ha sido considerado un tema referido a la mujer y al hogar y, rara vez, a los niños. El uso de estas medidas puede cambiar este enfoque.

Sería interesante desarrollar otras derivadas de las medidas convencionales de fecundidad, que pudiesen vincular a niños con otros niños, y no solo con sus madres. El presente análisis sugiere que, efectivamente, se pueden ganar nuevos conocimientos mediante estos ejercicios. También existen aspectos teóricos relevantes. Pueden merecer especial atención temas como el valor económico de los hijos, no solo para sus padres sino también para sus hermanos, o la redefinición de los roles de los niños en el hogar, tanto en los países desarrollados como en los menos desarrollados.

BIBLIOGRAFÍA

- Brizuela, F. 1996. *La Fecundidad en Paraguay. Geografía y Diversidad Social. Período 1960-1990*, DGEEC, Asunción, Paraguay.
- CEPEP, USAID, UNFPA, IPPF/RHO, CDC, 2004. *Paraguay. Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2004. Informe resumido*, Asunción, Paraguay, CEPEP.
- DGEEC, 2005. Paraguay. Proyección Nacional por Sexo y Edad, 2000-2050, DGEEC, Asunción, Paraguay.
- Kirk, D. 1996. "Demographic transition theory", *Population Studies* 50, pp. 361-387.
- Lucas, D. and P. Meyer. 1994. 'The background to fertility' in D. Lucas and P. Meyer (editors), *Beginning Population Studies* (second edition), Canberra, ACT, Australia, The Australian National University, pp. 56-68.
- Naciones Unidas, 1978. Factores Determinantes y Consecuencias de las Tendencias Demográficas, Naciones Unidas, Nueva York, USA.
- Naciones Unidas. 1986. *Manual X. Técnicas Indirectas de Estimación Demográfica*, Naciones Unidas, Nueva York, USA.
- Neupert, R. 2005. "Some demographic measures from a child's perspective. Its application to a Cambodian population", *Childhood* 12, pp. 351-368.
- PRB (Population Reference Bureau), 2003. *Guía Rápida de Población*, Washington DC, USA, Population Reference Bureau.
- Preston, S. H. 1976. "Family size of children and family sizes of women", *Demography* 13, pp 105-114.
- Rowland, D. 2003. *Demographic Methods and Concepts*, Oxford University Press, New York, USA.
- Weeks, J. 1984. *Sociología de la Población. Introducción a los Conceptos y Cuestiones Básicas*, Alianza Editorial, Madrid, España.



Oscar Agustín Torres Figueredo

Dinámica demográfica

y agricultura en el Paraguay

Dinámica demográfica y agricultura en el Paraguay

Oscar Agustín Torres Figueredo*

Paraguay es uno de los menores países de Latinoamérica, y que en el último medio siglo cuadruplicó su población, registrando 5.183.080 personas, en el año 2002. El ritmo de crecimiento durante la década 1992-2002 fue de 2,2%, inferior al decenio anterior, cuando fue de 3,2%. En 2002, el país registró una población urbana de 56,7%, y una rural, de 43,3%. En el ámbito de los departamentos, en la región Oriental se registran zonas eminentemente rurales, algunas intermedias, y otras altamente urbanizadas. Mien-



tras, en la región Occidental solamente un departamento posee población mayoritariamente urbana. Este trabajo analiza la evolución y distribución de la población rural, tanto en la región Oriental como en la Occidental. Según los datos de población del Censo 2002, por departamentos y a través de análisis estadísticos, se pretende demostrar que Paraguay todavía registra una alta concentración poblacional en el área rural. En los últimos años mostró una tendencia a urbanizarse, debido posiblemente a la dinámica de la agricultura. Las políticas públicas se deberían focalizar en la situación de la agricultura y la evolución poblacional para evitar problemas socioeconómicos graves, con consecuencias en el área urbana y hasta en la región del MERCOSUR.

Palabras claves: Paraguay, población rural, agricultura.

1. Introducción

El Paraguay se localiza en el centro-sur de América del Sur, limitando con Brasil, Bolivia y Argentina, con una superficie total de 406.752 Km², teniendo como capital Asunción. Entre sus características se puede mencionar que no posee salida directa al mar, una población relativamente escasa y desigualmente distribuida en sus dos regiones naturales, con una mayoría dedicada a la agricultura.

Posee dos regiones naturales diferenciadas por el río Paraguay, en cuya margen derecha se localiza la región Occidental o Chaco, ocupando un área de 246.925 Km² (60% del país), con un clima que va desde el tipo "húmedo" (litoral al río), semi-árido hasta árido, a medida que se avanza hacia la frontera con Bolivia; las lluvias son escasas y estacionales, las temperaturas elevadas, los suelos salinos y casi no existe agua subterránea. Estos factores determinan limitaciones para la producción agropecuaria y el establecimiento poblacional, ambos escasos y dispersos (UNA, 1991; PARAGUAY, 2003).

En la margen izquierda del río Paraguay se ubica la región Oriental, con 159.827 Km² de superficie. Registra una relativa homogeneidad en cuanto a los factores climáticos, con lluvias bien distribuidas durante todo el año, temperatura media de 23,3^o C, suelos profundos y con aptitud para la agricultura; no registra zonas montañosas. La flora y fauna son muy variadas, con bosques y praderas naturales, y una diversificada red de recursos hídricos. Históricamente, es la re-

* Ingeniero Forestal (M.Sc.) Profesor asistente de Silvicultura y Botánica II de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción (FCA-UNA), Paraguay. Actualmente, alumno del Curso de Doctorado del Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). **Bolsista CAPES/CNPQ IEL Nacional Brasil.** Dirección: Avenida João Pessoa Nº 31, Porto Alegre (RS), Brasil CEP 90040-000. E-mail: ostorres28@yahoo.com. El autor agradece las sugerencias del Prof. Dr. Lovois de Andrade Miguel. Sin embargo, las opiniones vertidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor.

gión donde se concentran las dinámicas poblacionales y productivas (UNA, 1995).

En términos político-administrativos, el Paraguay está dividido en 17 departamentos (equivalentes a "provincias" o "estados", en algunos países), a los que se agrega Asunción, la capital. De estos 17 departamentos, 14 están en la región Oriental y 3, en el Chaco. Cada uno se divide a su vez en municipios, que poseen sus áreas urbanas y rurales definidas.

En términos demográficos se puede observar que el Paraguay, según el último Censo Nacional de Población y Viviendas (CNPV), efectuado en 2002, mantiene una baja densidad poblacional y desigual distribución, tendencias éstas históricas, con cambios internos menores. Se registró una población de 5.183.080 personas, en los 406.752 Km² de área ocupada por el país, siendo la densidad media poblacional a nivel país de 12,7 hab/Km². La región Occidental o Chaco paraguayo alberga 138.760 habitantes (2,7% de la población del país), con 0,6 hab/Km², mientras que la región Oriental registró 5.044.320 habitantes (concentra al 97,3% de la población), con una densidad poblacional de 31,2 hab/Km² (PARAGUAY, 2003).

Enfocado en la población rural, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la dinámica demográfica del Paraguay, como una forma de explicar parcialmente la relación existente entre población y desarrollo del país. Con esto se pretende demostrar que el país es todavía rural y que las autoridades nacionales deberían priorizar políticas públicas para este sector, de modo que no surjan o aumenten algunos problemas socioeconómicos que puedan afectar al resto del país y a la región del Mercosur.

No se pretende agotar el debate de las cuestiones de la población rural, sus problemas y su relación con el desarrollo del país. Apenas es una contribución para continuar discutiendo la cuestión agraria en el Paraguay.

La metodología utilizada fue recurrir a la base de datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay, cuyas cifras corresponden al último CNPV (2002). Se agruparon inicialmente en términos generales (nivel país); posteriormente, de acuerdo a las regiones naturales (Oriental y Chaco). Luego se realizó el desmembramiento por departamentos, cuyos valores generales fueron colocados en valores relativos (%). De éstos últimos surgen las discusiones respectivas, con algunas literaturas referenciales, y se da paso a las consideraciones finales.

2. Resultados

Según datos proveídos por la DGEEC, en el último medio siglo el Paraguay cuadruplicó su población, dado que en 1950 tenía 1.328.452 habitantes y, según el último Censo Nacional de Población y Viviendas de 2002 cuenta con 5.183.080 personas. El ritmo de crecimiento de la década 1992-2002 es de 2,2%, inferior al registrado en el decenio anterior (1982-1992), que fue de 3,2%. Se estima que de mantenerse la tasa actual, de 2,2%, Paraguay duplicaría su población en aproximadamente 30 años (PARAGUAY, 2003).

En 2002 se registra que el país es mayoritariamente urbano¹, con 56,7% de concentración poblacional en esta área, y 43,3%, en la rural². La tendencia de crecimiento de la población urbana se registró inicialmente en el CNPV de 1992, cuando la población que habitaba las ciudades apenas sobrepasó a la del campo. Se observa el aumento progresivo de la proporción de población urbana, que de 34,6%, en 1950, llega a 56,7%, en 2002, mientras que la población rural se redujo del 65,4% al 43,3%.

En el cuadro 1 se puede observar la dinámica de la distribución poblacional de Paraguay, en el período comprendido entre 1950 y 2002, en las áreas urbanas y rurales. Mientras, en el cuadro 2

1 Área urbana: son todas las cabeceras de distritos oficiales, definidas conforme a leyes administrativas; presentan forma amanzanada, sin tener en cuenta ninguna otra consideración especial (Glosario, Censo 2002, p 67).

2 Área rural: áreas que no se encuentran amanzanadas, sin considerar la cantidad de habitantes (Glosario, Censo 2002, p 67).

se puede apreciar la evolución de la Tasa de Crecimiento Poblacional (TCP), en este período.

De acuerdo al cuadro 1, el Paraguay, a nivel país (términos generales), demostró una tendencia de concentrar mayoritariamente –más del 50%– de

la población, en el área rural. La población urbana comienza a sobrepasar apenas a la población rural (50,3% contra 49,7%), en el Censo de 1992. En tanto que en el último CNPV de 2002, la población urbana ya se elevó al 57,7%, con relación al 43,3%, concentrado en el área rural.

Cuadro 1
Paraguay y la evolución de la población total, por área urbana y rural - Período 1950-2002.

Censos	Población			Población	
	TOTAL	Urbana	Rural	Urbana (%)	Rural (%)
1950	1.328.452	459.726	868.726	34,6	65,4
1962	1.819.103	651.869	1.167.234	35,8	64,2
1972	2.357.955	882.345	1.475.610	37,4	62,6
1982	3.029.830	1.295.345	1.734.485	42,8	57,2
1992	4.152.588	2.089.688	2.062.900	50,3	49,7
2002	5.183.080	2.940.660	2.242.420	56,7	43,3

Fuente: PARAGUAY, 2003. Censo de Población y Viviendas.

Cuadro 2
Paraguay y la evolución de la Tasa de Crecimiento Poblacional (TCP) a nivel país, por área urbana y rural - Período 1950-2002.

Periodo	TOTAL	Urbana	Rural
1950-1962	2,7	2,9	2,5
1962-1972	2,7	3,2	2,4
1972-1982	2,5	3,9	1,6
1982-1992	3,2	4,9	1,7
1992-2002	2,2	3,5	0,8

Fuente: PARAGUAY, 2003. Censo de Población y Viviendas.

Cuadro 3
Paraguay y la distribución absoluta y relativa de la población total por departamento, por área urbana y área rural, según Censo 2002.

	Urbana	Rural	TOTAL (2002)	% Urbano	% Rural
Asunción (*)	510.910	0	510.910	100	0
Región oriental					
Concepción	69.840	109.060	178.900	39,04	60,96
San Pedro	56.330	263.210	319.540	17,63	82,37
Cordillera	78.370	154.800	233.170	33,61	66,39
Guairá	61.380	116.750	178.130	34,46	65,54
Caaguazú	140.230	303.081	443.311	31,63	68,37
Caazapá	25.470	113.610	139.080	18,31	81,69
Itapúa	141.320	318.160	459.480	30,76	69,24
Misiones	50.630	51.600	102.230	49,53	50,47
Paraguarí	52.010	172.840	224.850	23,13	76,87
Alto Paraná	370.979	188.790	559.769	66,27	33,73
Central	1.173.780	188.870	1.362.650	86,14	13,86
Ñeembucú	39.270	37.460	76.730	51,18	48,82
Amambay	78.330	36.990	115.320	67,92	32,08
Canindeyú	35.550	104.700	140.250	25,35	74,65
Región occidental					
Presidente Hayes	31.030	51.000	82.030	37,83	62,17
Boquerón	18.380	25.100	43.480	42,27	57,73
Alto Paraguay	6.850	6.400	13.250	51,7	48,3
PAÍS	2.940.659	2.242.421	5.183.080		

(*) Capital del país.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PARAGUAY (2003). Censo de Población y Viviendas.

Esto se puede explicar parcialmente (cuadro 2), debido a la TCP media del país, que para el período comprendido entre 1950 y 1962 fue de 2,7%, la cual se mantuvo hasta 1972. En el período 1972-1982 se reduce a 2,5%, elevándose a un 3,2% en 1982-1992. Ya para el último período (1992-2002), la TPC media bajó a 2,2%, inferior a la registrada en el decenio anterior. En el área urbana se registra desde 1950 hasta 2002 una clara tendencia de aumento de la TCP media, en detrimento del área rural, donde declina paulatinamente.

Ahora bien, examinamos los datos del CNPV de 2002 en lo que respecta a la población rural, en el ámbito de los departamentos de Paraguay, para definir cuáles son los lugares con mayor predominio de gente en el área rural y en la urbana. En el cuadro 3 se puede observar la distribución de la población total (áreas urbana y rural) de Paraguay, en los 17 departamentos.

De acuerdo con este cuadro, la capital, Asunción (que no es considerada departamento), registra 100% de población urbana. Observando por departamentos, Central es el más urbano, con 86,14%; Amambay, con 67,92%; Alto Paraná, 66,27%, y Ñeembucú, con 51,18%, en la región Oriental. En el Chaco, solamente Alto Paraguay posee el 51,70% de su población en el área urbana. Los departamentos de Misiones y Boquerón están próximos a tener igual distribución poblacional en el área urbana y rural.

El resto de los departamentos, de ambas regiones, presenta todavía una alta concentración poblacional en el área rural, con valores elevados en los departamentos de San Pedro, Caazapá, Canindeyú y Paraguairí, donde sobrepasa al 2/3 de la población total. En los otros lugares, se verifica una tendencia a igualarse la población urbana con la rural.

3. Discusión

Existen diferentes teorías que explican el proceso de declinación poblacional en el área rural, aunque su distribución irregular sigue estando ligada a características naturales y económicas de las dos regiones del país.

La diferencia mínima entre la población urbana y la rural aún no resulta relevante, en comparación con otros países de la región. A partir de una visión global del comportamiento de la dinámica poblacional en Paraguay, se podría afirmar que el país tiende a concentrar gente en el área urbana antes que en la rural (Díaz, 2000). Algunas razones del crecimiento de la población urbana se podrían hallar en el proceso de las construcciones de las represas de Itaipú (con el Brasil) y Yacyretá (con Argentina), entre los años 1970 y 1990. Estas obras demandaron mucha mano de obra, la cual, básicamente, provenía de la población rural (PARAGUAY, 1987; Pappalardo, 1995; Rojas Paéz, 2001; Paredes, 2002, Jara, 2004).

Sin embargo, desde 1960 en adelante el Paraguay experimentó un proceso de desarrollo rural basado en la colonización interna, con las formulaciones de la reforma agraria, realizada en forma moderada, principalmente en la región Oriental. Aquí se observó una movilidad de la población campesina, con la corriente migratoria rural-rural. El objetivo de este sistema de migración era descomprimir la presión poblacional sobre las tierras, que afectaba a los departamentos próximos a la capital (Zoomers & Kleinpenning, 1990; Pappalardo, 1995). Esa corriente migratoria convierte al Paraguay, junto con Bolivia, en los dos países latinoamericanos que registraban los niveles más bajos de urbanización, ya que en la región el promedio de este indicador supera a las 2/3 partes de la población viviendo en las ciudades (Benza, 2002).

Las cifras y hechos sobre la distribución poblacional son un poco ambiguos. Por un lado se intentaba distribuir mejor a la población del país en los inmensos espacios territoriales desocupados (tanto en la región Oriental como en el Chaco), pero por otro, lentamente crecían las urbanizaciones en las ciudades próximas a Asunción. Del mismo modo, se llegó a una débil expansión poblacional mediante la habilitación de algunas colonias agrícolas, aunque la población siguió concentrándose en los departamentos próximos a Asunción (PARAGUAY, 2003). El Chaco fue débilmente poblado, permaneciendo un inmenso territorio sin ser habitado, por las limitaciones naturales y la escasez de infraestructura.

Con la formación de algunos complejos habitacionales y la configuración de nuevos municipios, se observó una ligera urbanización y desplazamiento (migración) de gente del área rural hacia estas nuevas "áreas urbanas". Además, la situación favorable de la producción agropecuaria antes de 1980 determinó la concentración de gente en las zonas rurales. Posteriormente, al declinar esas actividades por problemas derivados del clima y las fallas en el mercadeo de los rubros tradicionales (algodón, principalmente), mucha gente migró hacia el área urbana en busca de nuevas oportunidades (Straub, 1998; Jara, 2000; Paredes, 2002; PNUD, 2003).

Esta creciente "urbanización" obedece a que la mayoría de las ciudades del departamento Central forman parte del Área Metropolitana de Asunción, registrándose una alta concentración poblacional. Además, porque las actividades poblacionales se centralizan mucho en Asunción, lugar estratégico de las decisiones políticas, comerciales y socioeconómicas del país (PARAGUAY, 2003, PNUD, 2003).

En los departamentos como Alto Paraná y Amambay, el comercio fronterizo (formal e informal) con el Brasil, a través de sus capitales departamentales, podría explicar la creciente concentración urbana. Además, desde 1970, la entrada de inmigrantes brasileños para el desarrollo de actividades agropecuarias produjo también una dinámica poblacional en toda la frontera este del Paraguay. (Souchaud, 2001 y 2002). Posiblemente, la expansión de la agricultura empresarial basada en la poca utilización de mano de obra y la mecanización sean también las que "empujan" gente hacia los centros urbanos. Este fenómeno se observa igualmente en el departamento de Misiones. Como se sabe, la tendencia de la agricultura moderna es el desplazamiento de gente (migración rural) hacia los centros urbanos (Graziano da Silva, 2003).

La tendencia de concentrar gente en el área urbana, como en el Alto Paraguay (Chaco), puede explicarse a partir de las condiciones naturales limitantes que ofrece el espacio rural; la carencia o déficit de infraestructuras básicas para el establecimiento humano (caminos, agua, luz, etc.), y la desactivación de industrias de tanino,

que demandaban bastante mano de obra en el proceso inicial de la producción. El atractivo ofrecido por las ciudades, como oportunidades de trabajo podría también explicar los valores registrados.

En el ámbito de los departamentos, tanto en la región Oriental como en el Chaco, se puede observar la existencia de algunos lugares con altos valores poblacionales, en el área rural. Así, se tiene a San Pedro y Caazapá como los departamentos de mayor población rural del país (más del 80%); seguidos de Paraguari (76,87%) y Canindeyú (74,65%). Se reconoce a San Pedro y Canindeyú como los lugares donde se instaló la mayor cantidad de colonias agrícolas para pequeños productores. En tanto que Paraguari y Caazapá son considerados los lugares de la antigua colonización, donde parece que la dinámica poblacional no registró alteraciones. Los otros departamentos, por lo general, muestran una población rural un poco mayor de 60%, lo cual se deba, posiblemente, a la falta de modernización de la agricultura.

Históricamente, el Paraguay ha basado su socioeconomía en actividades derivadas del espacio rural, con una débil industrialización. Por esa razón, la población aún tiende a asentarse en el área rural. En estos lugares, cualquier propuesta de desarrollo rural, pública o privada, generará impactos importantes en la calidad de vida. Al mismo tiempo, se considera la magnitud e intensidad de la pobreza rural, que no permite que muchos paraguayos tengan acceso a medios de vida más dignos (Indart, 2001).

Los problemas relacionados con el acceso a la tierra (principal reivindicación de los campesinos) para incorporarse a la dinámica productiva del país, la escasez de infraestructuras básicas para el arraigo de las familias y un débil sistema de integración, agravado por algunas limitaciones naturales (suelos pobres, escasez de agua, etc.), presentes en el espacio rural paraguayo, tal vez sean los factores condicionantes del agravamiento de la pobreza en Paraguay.

Todavía es peor este problema, ya que el éxodo rural de muchas familias campesinas hacia las capitales departamentales o el área metropolitana

na genera condiciones de hacinamiento, crecimiento descontrolado de cinturones de pobreza, servicios sanitarios y educacionales deficientes, incidencia de la criminalidad (tráfico de drogas, hurtos), y el comercio informal (venta callejera). En consecuencia, también se agrava la situación de pobreza del área urbana.

Es preciso, por lo tanto, atender la población rural del Paraguay con programas eficientes de arraigo de las familias a sus parcelas de tierra. Deben tener la posibilidad de acceder a tecnologías de producción eficientes de la agricultura, moradas dignas, caminos accesibles, canales de comercialización adecuados, educación y servicios de salud dignificantes. Que puedan acceder a medios “urbanos” (para evitar el éxodo rural) como radio, televisión, diarios y por qué no también telefonía móvil, internet, entre otros, para mejorar su calidad de vida. Se podría decir que es necesario “urbanizar” la vida rural. Gran parte de estas realizaciones reside en el poder público, que debería atender mejor las necesidades crecientes de una amplia población rural.

3. Consideraciones finales

El Paraguay registra todavía una desigualdad en la distribución de la población, en sus dos regiones naturales. Hasta el momento, el Chaco no se ha podido poblar eficientemente por las limitantes naturales que registra. Gran parte de la población paraguaya se concentra en las cercanías de la capital, Asunción, presentándose un crecimiento urbano elevado y, a la vez, desordenado. Las poblaciones más rurales están localizadas en áreas de reciente colonización (San Pedro, Canindeyú y Caaguazú), así como de antigua colonización (Caazapá y Paraguari), donde la mayor parte de la gente todavía tiene un restringido acceso a infraestructuras básicas para el arraigo. Además, sería interesante observar en

los departamentos más rurales la estructura de la tenencia de la tierra, que explica, parcialmente, la tendencia rural.

El aumento de la población urbana con relación a la rural, en los últimos años, se podría explicar por la expansión de la agricultura moderna, que en muchos casos desplaza gente hacia los centros urbanos. En otros lugares, donde la agricultura aún no se ha modernizado, existe una alta concentración rural. A medida que avance la modernización de la agricultura hacia las zonas tradicionales, necesariamente habrá desplazamiento de personas hacia los centros urbanos. Con la débil industrialización del Paraguay, este desplazamiento tiende a derivar en problemas para las ciudades.

También se debe considerar que algunas adversidades naturales (sequía, exceso de lluvias) y/o de carácter socioeconómico (situaciones de precios de rubros tradicionales) estimulan el éxodo poblacional hacia los centros urbanos, donde se agrava el problema de la pobreza y, en consecuencia, la denigración de las familias. Se agrega a esta situación la inestabilidad política de las últimas décadas, que repercute en la socioeconomía general.

Resulta interesante observar que el *ethos* rural que posee el paraguayo no lo disfraza ni en las mayores aglomeraciones humanas, ya que es una representación o muestra real de lo rural, apenas solapada con la creciente urbanización. En la medida que la población rural del Paraguay no supere algunos obstáculos para el acceso igualitario a los medios de producción, como la tierra, infraestructuras básicas (caminos, agua, luz), una educación y asistencia a la salud más dignificantes, la pobreza se concentrará en el medio rural y no solo se trasladará a las ciudades del país, sino que también se producirá la migración externa de esa problemática.

BIBLIOGRAFÍA

- Benza, J. L. (2002). "Apreciaciones sobre el Censo de Población y Viviendas 2002". Asunción, Revista Población y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas-UNA y PNUD, Año XIII Nº 23, diciembre de 2002. pp 96-102.
- Díaz, A. (2000). "La población paraguaya es cada vez más urbana que rural". Asunción, Revista Población y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas-UNA y PNUD, Año XI Nº 19, diciembre de 2000. pp 96-102.
- Graziano da Silva, J. (2003). *Agricultura familiar y tecnología*. 2ª. ed. Porto Alegre, Edit. UFRGS.
- Indart, G. (2001). *Política económica, distribución del ingreso y pobreza en Paraguay*. In *Pobreza y cambio social* In GALEANO, L. & RIVAROLA, D. *Pobreza y cambio social*. Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 2001, pp 113-158.
- Jara, F. A. (2002). *Autoritarismo e democracia no Paraguai contemporâneo*. Curitiba, Edit. UFPR.
- Jara, F. A. (2004). *Paraguay: ciclos adversos y cultura política*. Asunción, Servilibro.
- Pappalardo, C. (1995). *Estrategias y políticas de desarrollo rural*. Asunción, El Lector. (Tomo I).
- PARAGUAY, (2003). Censo de Población y Viviendas. Asunción, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Disponible en www.dgeec.gov.py.
- PARAGUAY, (1985). *Perfil ambiental del Paraguay*. Asunción, Secretaría Técnica de Planificación.
- Paredes, R. 2002. *Lucha de clases en el Paraguay (1989-2002)*. Asunción, AGR.
- Rojas Paéz, B. D. (2001). "Itaipú y crecimiento económico de Paraguay". Disertación de Magíster en Economía, Universidad de Tucumán (Argentina).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2003). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003*. Asunción, Mercurio.
- Straub, S. (1998) "Evolución macroeconómica del Paraguay 1989-1997: burbuja de consumo y crisis financiera". Santiago de Chile, Revista de la CEPAL Nº 65, agosto de 1998, pp 119-121.
- Souchaud, S. (2001) "Nouveaux espaces en Amérique du Sud: la frontière paraguayiyo-brésiliense". Revista Mappemonde Vol. 61 Nº 1, 2001. pp 19-23.
- Souchaud, S. (2002) *Pionniers brésiliens au Paraguay*. Paris, Karthala.
- Universidad Nacional de Asunción (UNA), (1991) *Vegetación y uso de la tierra de la región Occidental o Chaco*. San Lorenzo, FCA-UNA.
- Universidad Nacional de Asunción (UNA), (1995) *Atlas ambiental de la región Oriental del Paraguay*. Asunción, San Lorenzo, FCA-UNA. Vol. 2.
- Zoomers, E. B. y Kleinpenning J. M. P. (1990) "Colonización interna y desarrollo rural: el caso de Paraguay". México, Revista Geográfica IPGH, Nº 112, pp 109-125.

Bernardo Esquivel Vaesken

Las interrelaciones entre lo económico y social

en el proceso de desarrollo

Las interrelaciones entre lo económico y social en el proceso de desarrollo

Bernardo Esquivel Vaesken*

Las interrelaciones entre lo económico y social son necesarias para alcanzar una visión integral e integradora del proceso de desarrollo. Lentamente, los sesgos economicistas se van destruyendo a través de los trabajos de grandes pensadores, entre ellos inclusive eco-



nomistas, que demuestran la importancia de estas interrelaciones, retroalimentadas mutuamente, en desmedro o a favor de la población. No se puede alcanzar el desarrollo social sin el crecimiento económico, y viceversa, el crecimiento económico sin equidad social no significa desarrollo.

Introducción

Se buscará en este trabajo destacar algunos aspectos relevantes para caracterizar las interrelaciones entre los factores económicos y sociales, que puedan contribuir a potenciar la sinergia entre éstos, a favor del desarrollo de un país.

Entendemos por **desarrollo social** el proceso orientado a potenciar la capacidad de diversos grupos sociales, especialmente aquellos excluidos, o con desventajas para ejercer plenamente su ciudadanía y participar equitativamente en los mercados e instituciones de la sociedad. Asimismo, el **desarrollo económico** implica un proceso de transformación productiva de la sociedad, que genere el crecimiento económico de un país, en un marco de equidad social.

De este modo, el desarrollo económico y el social se hallan íntimamente relacionados en varios aspectos, entre los cuales se destaca el tema de la capacidad productiva, vinculada al capital humano y la cuestión de equidad social, que se refiere a niveles dignos de distribución del ingreso.

La inversión pública y privada sostenida en recursos humanos, la implementación de una red de protección social, el fortalecimiento del capital social y el fomento productivo de los grupos excluidos, así como la creación de oportunidades, constituyen terrenos privilegiados para el desarrollo social y la reducción de la pobreza, que a su vez pueden contribuir al desarrollo económico.

Como plantea Rolando Franco (Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe), la buena sociedad y el desarrollo social no

* Economista.

se logran solo con política social. Es necesario que la política económica haga su parte, generando un crecimiento de buena calidad, esto es, creando puestos de trabajo formales. Es evidente que la región muestra una gran vulnerabilidad frente a los imprevisibles cambios del mercado financiero internacional, pero también debe reconocerse que existen grados de libertad como para hacer las cosas mejor o peor, a través de las políticas públicas. Asumir esta responsabilidad por los gobiernos y por los demás actores societales es crucial para tener éxito en los temas aquí planteados.

Asimismo, a través del Consenso de San José, los ministros de Administración Pública de América Latina y España acordaron, entre otros aspectos importantes, que: “una nueva agenda política debe combinar la apuesta por el crecimiento económico con equidad, dando al Estado una mayor capacidad para reducir la pobreza y revertir la tendencia al incremento de la desigualdad mediante la implantación de políticas públicas que creen empleo productivo y contribuyan a una mayor inclusión social. Debe hacer ambas cosas, tratando de construir una sociedad democrática, basada en los derechos universales de toda la ciudadanía”.

La visión sectorialista

Históricamente, la especialización ha llevado a que los estudios y las propuestas de políticas se hayan dividido en sectores específicos, lo cual ha impedido buscar y aprovechar las interacciones e interrelaciones de estas dimensiones. Como consecuencia, se han dado procedimientos muy segmentados y desarticulados en la gestión pública.

Al mismo tiempo, las políticas sociales han tenido tradicionalmente un sesgo hacia los sectores, como por ejemplo la educación, la salud, la vivienda, etc. Estos abordajes continúan siendo necesarios para fortalecer ciertos campos específicos, pero cada vez es más evidente la necesidad de contemplar sus interrelaciones desde una perspectiva integral, para aprovechar las sinergias y evitar las superposiciones.

Carlos Sojo plantea que: “Los objetivos de desarrollo asociados a la cuestión social con demasiada frecuencia han quedado forzosamente fragmentados. Se han perdido de vista interacción, sistemas complejos y relaciones de causalidad. Se hace necesario repensar lo social en primera instancia, poniendo a un lado su segmentación institucional derivada justamente de la gestión de políticas públicas. Esa es la prerrogativa primera de una estrategia de desarrollo social. Ninguna gestión gubernamental, ninguna política pública, ninguna operación de mercado, pueden comprenderse aisladas de sus efectos sobre el bienestar humano”.

Por otra parte, en el ámbito de los medios de comunicación se suele opinar que existen diferencias sustantivas de bienestar entre los niveles macroeconómico y microeconómico. Esto es, se dice que a nivel país podemos estar mejor o con cuentas públicas equilibradas e inclusive con incremento de la producción, pero que eso no se siente en los hogares.

Debe destacarse que esta es una visión simplista y parcial del proceso de desarrollo. Lo que aquí realmente está ocurriendo es que en las políticas públicas se prioriza el crecimiento en el marco de la estabilidad económica, antes que la mejora de la situación social de los segmentos excluidos. En otros términos, el ajuste económico se da sin equidad social.

El Banco Mundial propone la idea de dos columnas, o dos caras de una moneda, para efectuar un balance del desarrollo de un país o región. En la columna de la izquierda se tiene la presentación macroeconómica, que incluye las cuentas del producto e ingreso nacional, la balanza de pagos, comercio exterior, los análisis financieros, entre otros, que permiten caracterizar la situación económica. La segunda columna de la derecha incluye los aspectos sociales y estructurales del desarrollo, tales como la salud, educación, empleo, pobreza, distribución de ingresos, entre otros.

Este marco, orientado a establecer un enfoque integral del desarrollo, permitirá realizar un análisis más completo de la realidad y apuntar hacia

los objetivos del desarrollo sostenible, que incluye el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental, el desarrollo social y la reducción de la pobreza.

El informe de las Naciones Unidas para la Cumbre de Desarrollo Mundial ha destacado que: “las actividades económicas, que aumentan la riqueza de las comunidades y en las cuales se expresa la iniciativa y la creatividad individual, son una base fundamental del desarrollo social. Sin embargo, el desarrollo social no se logrará simplemente mediante la libre interacción de las fuerzas del mercado. Es necesario que existan políticas oficiales que corrijan las fallas de los mercados, complementen los mecanismos comerciales, mantengan la estabilidad social y creen un entorno económico nacional e internacional que favorezca el crecimiento sostenible a escala mundial. Ese crecimiento debería promover la equidad y la justicia social, la tolerancia, la responsabilidad y la participación”.

La subvaloración del gasto y las inversiones sociales

Se ha observado corrientemente que existe un concepto muy difundido de que el gasto social no tiene retorno, lo cual se traduce en que es como si se despilfarraran los recursos destinándolos a un barril sin fondo.

Se deben buscar las causas de esta forma de pensar. Lo primero es que normalmente no se tiene en cuenta la relación costo/impacto. Esto significa que no se valora el impacto económico y social de la asignación de recursos. Un ejemplo: se estima cuánto se gasta en educación, ya sea en construcción de aulas, capacitación de maestros, etc., pero no se tiene en cuenta lo que esto significa para la sociedad, en términos de beneficios económicos por la mejora del capital humano y su incidencia en la producción.

En segundo lugar, generalmente el gasto o inversión social no resuelve adecuadamente los problemas y necesidades de la gente. Esto, en alguna medida, se debe a que normalmente se presupone el gasto social en función de las activi-

dades del pasado y no se consideran los impactos en la población beneficiaria.

La necesidad de nuevos índices e indicadores

Una de las limitaciones más importantes para el análisis del proceso de desarrollo y las interrelaciones entre los aspectos económicos y sociales constituye la falta de disponibilidad de indicadores apropiados, sobre todo para medir las capacidades, avances, déficits e instrumentos que favorecen u obstaculizan el desarrollo social.

En este sentido, Naciones Unidas ha avanzado en un Índice de Desarrollo Humano, que mide los adelantos de un país en tres logros básicos del desarrollo humano: 1) una vida larga y saludable (longevidad); 2) los conocimientos, y 3) un nivel de vida digno.

Otros índices creados por esta institución son el Índice de Pobreza Humana (IPH), que mide las privaciones; el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG), que refleja las desigualdades entre hombres y mujeres, y el Índice de Potenciación de Género (IPG), que se refiere a las oportunidades de la mujer y expone las desigualdades en tres campos: i) participación política y poder de adopción de decisiones; ii) participación económica y poder de adoptar decisiones, y iii) poder sobre los recursos económicos.

Por otra parte, se ha avanzado también en un indicador de las Necesidades Básicas Insatisfechas denominado NBI, que se define como el conjunto de requerimientos físicos, psíquicos o culturales, cuya satisfacción es necesaria para el bienestar de la población. En nuestro país se miden en base a las siguientes NBI: calidad de la vivienda, infraestructura sanitaria, educación y subsistencia. (Ver informes de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGECC)

En Brasil se ha desarrollado un indicador llamado Índice de Desarrollo Juvenil, el cual mide las condiciones de vida de los jóvenes en sus diferentes estados. Ver: *Informe de Desarrollo Juvenil*, <http://www.unesco.org.br>.

También se ha avanzado en la elaboración de indicadores en otros campos, como la transparencia de la gestión pública, la competitividad, el riesgo país, entre otros.

En resumen, en las últimas décadas se ha evolucionado en la creación de indicadores, pero todavía es largo el camino por recorrer en este campo, sobre todo en cuanto a calidad, para contribuir a una visión integrada, a la periodicidad y la actualización de éstos.

Conclusión

Las interrelaciones entre lo económico y social son necesarias para alcanzar una visión integral e integradora del proceso de desarrollo. Lenta-

mente, los sesgos economicistas se van destruyendo a través de los trabajos de grandes pensadores, entre ellos inclusive economistas, que demuestran la importancia de estas interrelaciones, retroalimentadas mutuamente, en desmedro o a favor de la población.

No se puede alcanzar el desarrollo social sin el crecimiento económico, y viceversa, el crecimiento económico sin equidad social no significa desarrollo.

Para una mayor valoración de lo social consideramos que se deben mejorar los indicadores, sobre todo de impacto de las políticas, programas y proyectos, así como apoyar la formulación de los diagnósticos sectoriales e intersectoriales.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. Marco conceptual sobre desarrollo, 1999.
- Carlos Sojo: El final de la política pública, IX Congreso Internacional del CLAD, sobre Reforma del Estado, Madrid, 2004.
- Consenso de San José – VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, julio de 2004 www.clad.org.ve.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) – Condiciones de vida de la población paraguaya, EIH – 2002.
- PNUD/ Naciones Unidas - Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, Paraguay 2003. Informe de las Naciones Unidas a la Cumbre de Desarrollo Mundial.
- Rolando Franco - Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe, en Desarrollo Social en América Latina, FLACSO, 2002.



Maricruz Méndez Vall

Promoviendo el desarrollo de la Franja Costera,

Bañado Norte de Asunción: un desafío ciudadano

para la recuperación social, urbana y ambiental

Promoviendo el desarrollo de la Franja Costera, Bañado Norte de Asunción: un desafío ciudadano para la recuperación social, urbana y ambiental

Maricruz Méndez Vall*

Sabemos que en la zona afectada por la Franja Costera se concentra la problemática social nacional, traducida primordialmente en la migración intra, dada por las condiciones del río, sumada a la migración rural interna hacia la ciudad, en busca de mejores oportu-



nidades laborales y de calidad de vida. Sin embargo, la voluntad política desde una intervención interinstitucional, con el Estado, organizaciones de la sociedad civil y la participación de la población, pueden garantizar el nuevo rostro de Asunción, y convertir a la ciudad en un importante polo de desarrollo regional.

1. Estamos en marcha

La Franja Costera, proyecto largamente esperado por la ciudadanía asuncena a lo largo de varias administraciones municipales, ya está en marcha. Durante el año 2004 y principios de 2005, la Municipalidad de Asunción realizó los estudios básicos requeridos para la formulación del proyecto, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Se realizó, a través de la consultora Geosurvey, el censo socioeconómico –desde el puerto de Asunción hasta Viñas Cué–, y el catastro –desde el puerto de Asunción hasta la calle San Estanislao, incluyendo el Banco San Miguel–. De esta manera, quedaron actualizados los datos de los residentes del Bañado Norte, con relación al censo realizado en 1994.

También se efectuaron los estudios de factibilidad del proyecto en los componentes económico-financiero, técnico-urbanístico, social y ambiental, a cargo de la consultora ABT. Se actualizaron así los estudios de factibilidad realizados en 1996.

Estamos en la etapa de verificación y posterior devolución de estos datos a la población, en el marco de reuniones y talleres que se vienen realizando con la población afectada. Como resultado se plantearán las diferentes soluciones habitacionales posibles.

En este contexto, la Franja Costera, con doce años de avances y retrocesos, empieza a ser una realidad concreta en esta administración, al ser una prioridad para el Gobierno nacional y municipal (con la aprobación del crédito por el Congreso Nacional). Somos parte, y esperamos sumar a la ciudadanía toda, del proceso de re-

* Coordinadora Área Social Franja Costera.

cuperación de la confianza y la credibilidad, perdidas en estos años.

La Franja Costera de Asunción, Bañado Norte, comprende una superficie de 1.389 hectáreas. Este año, con el proyecto **Arranque** se inician los trabajos de la primera etapa de la Franja Costera, que comprenden: a) trabajos de infraestructura (relleno) y construcción de 135 viviendas de interés social, un centro comunitario y servicios básicos, para la relocalización de la población de los sectores Chorro y parte de San Felipe, entre el Parque Caballero y el área de Refugio, y b) recuperación y revitalización del Parque Caballero.

El proyecto Primera Etapa, además de Arranque, abarca los barrios San Miguel (barrio Chino), 3 de Febrero, Oriental, Resistencia, Arroyense, San Felipe "B", San Vicente, San Pedro, San Juan y Banco San Miguel. En la Primera Etapa, el "Paseo del Atardecer", a continuación de General Santos, es una propuesta para la inversión privada, sobre terreno municipal, donde está previsto construir un paseo central, edificaciones y un muelle.

El censo socioeconómico reveló la existencia de más de 11.000 familias residiendo en el Bañado Norte, con una población estimada en 46.000 personas, dando una composición familiar de 4,1 integrantes por familia.

Somos conscientes de que el componente social del Programa de Defensa y Desarrollo de la Franja Costera no tiene en sus manos la erradicación de la pobreza estructural del país, ni la implementación de las políticas públicas sociales compensatorias, de empleo, salud, educación, a la población afectada, en su gran mayoría, familias vulnerables. Sabemos que en la zona afectada por la Franja Costera se concentra la problemática social nacional, traducida primordialmente en la migración intra, dada por las condiciones del río, sumada a la migración rural interna hacia la ciudad, en busca de mejores oportunidades laborales y de calidad de vida.

Sin embargo, la voluntad política desde una intervención interinstitucional, con el Estado, organizaciones de la sociedad civil, y la participa-

ción de la población, pueden garantizar el nuevo rostro de Asunción, y convertir a la ciudad en un importante polo de desarrollo regional.

La oportunidad que ofrece la Franja Costera es, justamente, abrir canales para la inversión privada en la construcción, turismo, servicios, y con ello generar oportunidades de empleo, especialmente para la población afectada.

El desafío de incluir urbanísticamente la bahía, el río Paraguay y Asunción, convirtiéndola en una ciudad que brinde oportunidades de inversión y de desarrollo, también conlleva el de incluir socialmente a una población equivalente a casi el 10% de la población asuncena, habitantes actuales del Bañado Norte.

Este artículo pretende abordar la lectura de la Franja Costera, fundamentalmente desde una mirada social.

2. Justificación del Plan de Acción Social

El Plan de Acción Social tiene por objetivo diseñar las estrategias que se llevarán a cabo en la zona de Arranque y Primera Etapa, atendiendo los siguientes barrios de bajos ingresos, que serán rellenados y urbanizados: Chino o San Miguel, 3 de Febrero, Oriental, Resistencia (conocidos como Chacarita baja), Arroyense, Chorro, San Felipe (A y B), San Vicente, San Pedro, San Juan y Banco San Miguel.

Las inundaciones periódicas que ocurren en algunas zonas de la Franja Costera de Asunción causan trastornos a las poblaciones que viven en áreas de riesgo. Éstas tienden a vivir en condiciones de extrema pobreza, cuando más baja esté su localización en la bahía. Esta situación lleva a:

- 1) pérdida de vidas y bienes;
- 2) paralización de actividades económicas y sociales;
- 3) gradual deterioro del centro histórico de la capital;
- 4) inseguridad de la población residente bajo cota 64 (zona inundable);

- 5) ocupación periódica de espacios públicos en zonas altas;
- 6) hacinamiento de población en campamentos de emergencia precarios;
- 7) riesgos para la salud de la población asuncena, provocados por la polución del agua, la baja cobertura de las redes de agua y alcantarillado, y de la colecta de basura.

Estos son algunos de los principales problemas que llevarán a la Municipalidad de Asunción a proponer una primera etapa de recuperación del PFC - Bañado Norte.

El análisis de las **causas** de estos problemas comprueba que las soluciones requeridas para la ciudad de Asunción y, principalmente para las poblaciones que residen bajo cota 64, no se pueden restringir a acciones correctivas y puntuales, sino que exigen una actuación de ingeniería ambiental y social de gran amplitud, que resuelva de una vez los problemas apuntados.

Las principales causas de las inundaciones son:

- el **uso y la ocupación** inadecuados que prevalecen en las áreas sujetas a inundaciones de la Franja Costera de la bahía de Asunción, que resultan en construcciones, muchas veces sobre rellenos mal estructurados, en áreas de vegas;
- el **empobrecimiento de las poblaciones urbanas** que, en la última década, ha aumentado en más de 15% (contrariamente a otros sectores de la ciudad), obligándolas a establecerse en áreas cada vez más inseguras de la franja;
- la **falta de concienciación** de las comunidades y sus poblaciones sobre los problemas que ocasionan a la ciudad las ocupaciones de las áreas de vegas de la bahía de Asunción;
- la **dificultad de las instituciones públicas** para proveer viviendas a las poblaciones de bajos ingresos en áreas adecuadas;
- la **falta de una fiscalización** del uso y de la ocupación del suelo de la bahía, favoreciendo la formación de núcleos que están asentados en áreas de riesgo;
- la **falta de servicios de infraestructura y de recolección** adecuada de los residuos sólidos, lo que resulta en peligros para la salud de las familias de bajo ingreso, quienes viven allí excluidas de la ciudad formal, tanto por la contaminación del suelo como del agua de la bahía.

Tal situación requiere, además de las acciones **correctivas** e indispensables propuestas, medidas **preventivas** de fiscalización del uso y ocupación del suelo, basadas en una política de control de la ocupación de la Franja Costera.

2.1. Evolución de los barrios pobres del Bañado Norte de la Franja Costera

La aparición de núcleos empobrecidos en la ciudad de Asunción tiene en su origen las mismas causas que presentan otras ciudades del igual tamaño en América del Sur, como:

- la constante y creciente migración rural a la ciudad;
- el aumento acelerado de la población urbana, paralelamente a la pauperización de sectores crecientes cada vez más excluidos del proceso de desarrollo económico y, consecuentemente, de las posibilidades de acceso a la vivienda; y
- la insuficiente respuesta en políticas públicas sociales para ofrecer soluciones a las necesidades de esa población, en términos de vivienda, infraestructura, servicios de educación y salud, generación de empleo, lo cual se traduce en:
 - alto porcentaje de familias vulnerables;
 - viviendas con materiales de construcción precarios;
 - elevado hacinamiento;
 - porcentaje importante de jefatura femenina en hogares con baja educación;
 - alto porcentaje de jóvenes con bajo nivel de educación y empleabilidad;

- actividad económica informal;
- alto nivel de desempleo y subempleo;
- alta incidencia de niños/as trabajadores de la calle;
- limitado acceso a la previsión social;
- alto nivel de inseguridad y violencia;
- venta, consumo y tránsito de drogas.

2.2. Antecedentes de la ocupación de tierras

Los primeros registros conocidos acerca de la ocupación de áreas de Asunción sujetas a inundación periódica datan del año 1876, cuando una ley especial declaró estos terrenos de propiedad municipal.

Posteriormente, la ley de la imprescriptibilidad de las tierras fiscales, surgida en 1906, excluye una vez más la posibilidad de legalizar las ocupaciones de los terrenos bajos de Asunción, especialmente en Chacarita, que desde entonces ya contaba con un número significativo de pobladores viviendo en las zonas ubicadas bajo los barrancos de la ciudad.

En el año 1925 se autoriza en la Chacarita la ocupación de 12.323 m² para el club Resistencia, según la Ordenanza No. 1603, dictada por la Municipalidad. Esta ocupación es real hasta hoy y ha tenido mucha importancia, tanto para la definición de la identidad del barrio como para su conformación física.

En 1931 se adjudicaron 1.130 lotes y fueron entregadas 250 viviendas a aquellos pobladores de Chacarita que aceptaron la relocalización. Este emprendimiento se realizó por iniciativa de la Municipalidad, en la zona donde actualmente se encuentra el barrio Obrero.

Luego de una creciente importante, ocurrida en 1942, la Municipalidad intentó nuevamente frenar la ocupación de estas zonas bajas, expidiendo una norma que prohibía la ocupación de las viviendas que ya hubiesen sido inundadas.

En 1954, nuevamente, por Decreto-Ley No. 6.793 se declararon insalubres las zonas de la

Chacarita baja, los bajos del Palacio de Gobierno y otros sectores de los bañados. Para entonces, los núcleos de pobladores establecidos en barrios de Asunción sujetos a inundaciones ya eran numerosos.

Los pobladores de éstos son los principales protagonistas del fenómeno social conocido como éxodo rural. Campesinos que fueron llegando de todas las zonas del interior, con el propósito de mejorar su calidad de vida. Así, fueron ocupando precariamente los terrenos bajos de dominio municipal o privado de Asunción, siendo, por lo tanto, apenas propietarios de las mejoras que fueron construyendo o adquirieron.

Más recientemente, además de los efectos de la migración rural/urbana, la población de estos barrios aumentó por el crecimiento vegetativo de las poblaciones más antiguas.

En realidad, la Municipalidad de Asunción solamente inició algunas intervenciones, después de la gran inundación de 1983. Hasta entonces, la administración municipal, así como el gobierno central, solo actuaron a través de la promulgación de decretos, leyes y ordenanzas no cumplidas. Éstas solamente representaban prohibiciones casi impracticables, debido a la ausencia de metodologías que considerasen la complejidad de la realidad.

3. Objetivos del Plan de Acción Social

- RELOCALIZAR, REASENTAR O INDEMNIZAR a 2.951 familias, localizadas en el perímetro de la primera etapa del PFC, que deberán ser reubicadas para posibilitar la construcción de la vía costanera y otras obras de infraestructura previstas;
- PROMOCIÓN PRODUCTIVA: revertir impactos negativos del rompimiento de estrategias laborales y los generados por el aumento del costo de vida;
- FORTALECER ORGANIZACIONES Y REDES COMUNITARIAS para gestionar los nuevos barrios;

- **ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES:** mujeres jefas de hogar, niños menores de 5 años, jóvenes en situación de riesgo, adultos mayores, personas con capacidades diferentes.

3.1. Modelo de gestión

Metodológicamente, el área social se estructura en tres componentes: promoción social, promoción económica y reasentamiento.

Se cuentan con equipos sociales estables, integrados por trabajadoras sociales y auxiliares de campo (pobladores/as de la zona), en cada uno de los sectores de intervención del proyecto. Estos son los equipos denominados de reasentamiento, que trabajan en forma coordinada y transversal con los equipos de promoción social y económica, sobre la base del cronograma de la Franja Costera y las demandas sectoriales.

3.2. Estrategias de intervención en la comunidad

La estrategia de intervención contempla dos líneas: 1) la organización de la población en grupos de vecinos delimitados territorialmente por manzanas (20 a 25 familias), constituyendo unidades básicas para el trabajo social, lo que además de convertirse en estructuras primarias de la organización comunitaria, facilita el flujo de informaciones y potencia el trabajo de los equipos sociales; y 2) el contacto con los líderes, referentes y organizaciones de la zona.

Consideramos fundamental que la información llegue a toda la población sin distinciones, desde el respeto a los liderazgos zonales, a las estructuras de poder de la comunidad, como también a cada una de las familias residentes.

El proyecto Arranque se presenta como una oportunidad para iniciar de manera experimental el proceso de consulta formal, que podrá servir eventualmente como referencia para la primera etapa del PFC. El objetivo general es crear las condiciones de participación ciudadana para incidir en la toma de decisiones sobre el diseño

y la implantación del PFC. En términos específicos se propone:

- construir un proceso de participación que permita recoger de manera estructurada las percepciones de los diferentes actores afectados por el proyecto;
- contribuir a la revisión y adecuación final del proyecto a las aspiraciones y necesidades de los actores involucrados; y
- facilitar la implementación de un proceso permanente de comunicación y de información.

4. Promoción social

Tiene como objetivo la promoción del capital social y el capital humano de las familias residentes en zona de Arranque y Primera Etapa de la Franja Costera de Asunción, a través de:

- a) promoción de la salud comunitaria dirigida a los sectores más carenciados, que acusan frecuentemente enfermedades previsibles, afectados al proyecto;
- b) promoción de la educación, capacitación y fortalecimiento de redes y organizaciones comunitarias;
- c) promoción de grupos vulnerables: infancia y adolescencia, jóvenes en situación de riesgo, mujeres jefas de hogar, tercera edad, capacidades diferentes.

Desde una estrategia de:

- **fortalecimiento** de los proyectos pos reasentamiento ya existentes en el área de Refugio, en el marco de los planes Piloto, Arranque y Primera Etapa;
- **diseño y ejecución** de nuevos proyectos de promoción de grupos vulnerables en el área de Arranque y Primera Etapa;
- **articulación y coordinación** interna en el área social de la DGFC, con otras coordinaciones de la DGFC, de la Municipalidad, y externa

con organismos gubernamentales y no gubernamentales;

- **atención y derivación de casos** provenientes de familias a ser trasladadas en campamentos provisorios (Primera Etapa), con cobertura de proyectos específicos para éstos.

El programa está dirigido especialmente a la promoción de la población afectada por el proyecto:

- niños/as y adolescentes de la zona, con énfasis en aquellos que practican actividades lucrativas en la calle;
- madres y padres adolescentes;
- jóvenes de la zona sin actividad lucrativa digna o sin trabajo;
- mujeres jefas de hogar;
- personas con capacidades diferentes;
- ancianos/as que no realizan actividades lucrativas ni recreativas.

5. Promoción económica

Tiene como objetivo contribuir al aumento de los ingresos de las familias que serán reasentadas en la Franja Costera, para su sostenibilidad y consolidación en la calidad de vida.

El propósito es desarrollar **capacidades** para la generación de ingresos que permitan la sostenibilidad de la población de Arranque y Primera Etapa.

Dirigido a:

- **jóvenes emprendedores/as** (66% de la población menor de 29 años);
- **pescadoras (ventas)**: organización de sistema de comercialización de pescado fresco y elaborado;
- **recicladores/as de a pie**: organización de sistema de recolección, procesamiento y comercialización de residuos sólidos del área Franja Costera y aledaña;
- **obreros/as de la construcción**: base de datos y capacitación para obras;

- **mujeres emprendedoras**: (44% de la población jefa de hogar).

Según el censo socioeconómico, la población en esta primera etapa, está constituida por un 58% de personas en situación de desempleo, 37,5% en situación de subempleo, y apenas un 4% con empleo fijo.

6. Reasentamiento

Hoy, el gran desafío de los programas de reasentamiento y/o relocalización involuntaria, que involucran a las poblaciones de bajos recursos, es la etapa de pos traslado. Generalmente, en los nuevos sitios de residencia se provee de completa infraestructura urbana y de servicios, se proporciona una mejoría significativa en las condiciones físicas y ambientales, pero no siempre se producen cambios en las condiciones económicas que puedan impulsar un desarrollo comunitario sostenible.

Sin perder de vista las causas estructurales de la pobreza en el país, el trabajo social, además de garantizar la factibilidad ejecutiva del proyecto, debe generar oportunidades efectivas de desarrollo para las comunidades desplazadas y, sobre todo, a través de acciones concretas, facilitar condiciones para que las familias más carenciadas puedan asumir los gastos generados de la nueva situación de residencia.

Para que el trabajo de rehabilitación y consolidación de las nuevas comunidades sea eficiente es necesario desarrollar actividades “antes, durante y después” del proceso de traslado de las familias, interviniendo en los puntos frágiles que van siendo identificados dentro del proceso de preparación, movilización y acompañamiento permanente de las comunidades involucradas.

6.1. Objetivos

Dentro de este contexto, y con los objetivos básicos de **garantizar** las condiciones sociales para la implantación del proyecto y **generar oportunidades** para el desarrollo sostenible de las nue-

vas comunidades, los equipos sociales pasan a realizar una intervención más integral, convirtiéndose en referentes institucionales e informantes calificados de la Franja Costera. De esta forma, el componente de reasentamiento y consultas, establece canales organizados de actuación junto a la población.

Para lograr:

- d) organizaciones comunitarias fortalecidas en su capacidad de representar los intereses de la población beneficiaria del Proyecto Franja Costera;
- e) familias informadas y consultadas sobre las alternativas de solución ofrecidas por el Proyecto Franja Costera;
- f) áreas de la Franja Costera liberadas oportunamente para viabilizar y facilitar la realización de las obras de infraestructura previstas;
- g) familias que vivían en áreas de riesgo y en condiciones precarias de vivienda y saneamiento, relocalizadas en el perímetro del proyecto Arranque y en el de Primera Etapa, con

infraestructura básica y acceso a los equipamientos sociales requeridos.

De esta forma, a modo de síntesis, se plantean las líneas de acción en los tres componentes, que se irán desarrollando en proyectos participativos, con la población afectada.

7. Por último

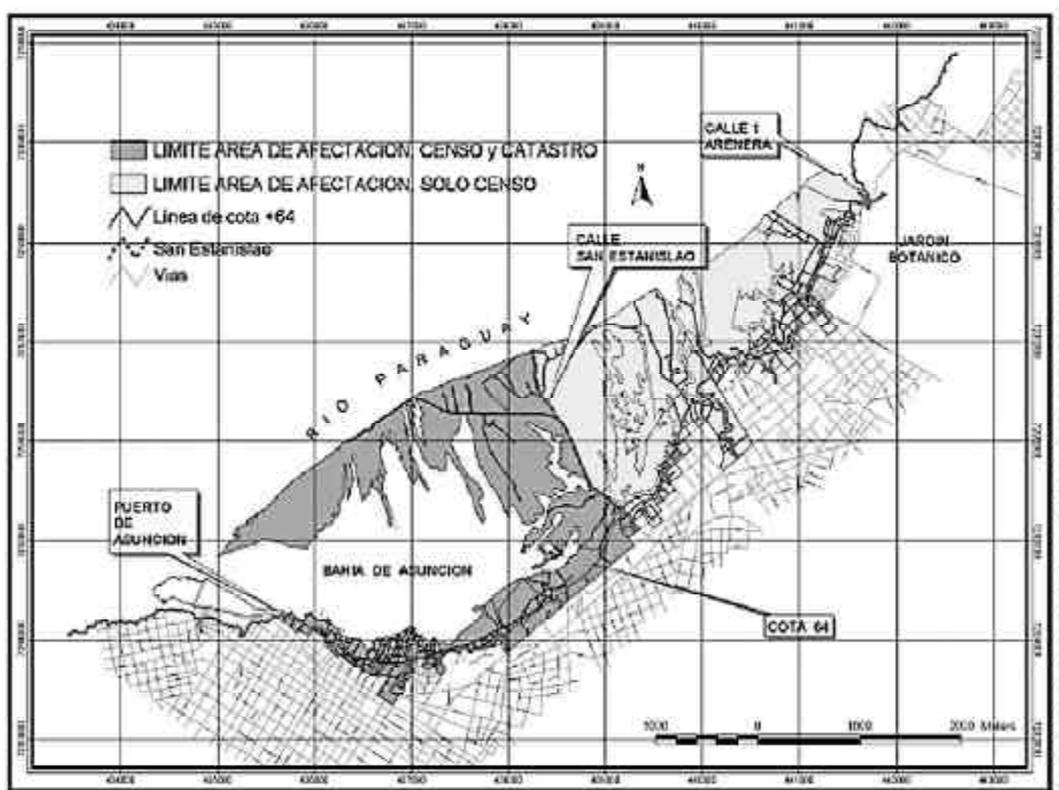
La página web de la Franja Costera, www.fc.com.py, tiene la información actualizada, así como los estudios de factibilidad. En ella también se encuentran las ponencias del último Seminario Regional sobre Programas de Experiencias Sociales, realizado en abril pasado, en el Hotel del Paraguay, Municipalidad de Asunción-BID.

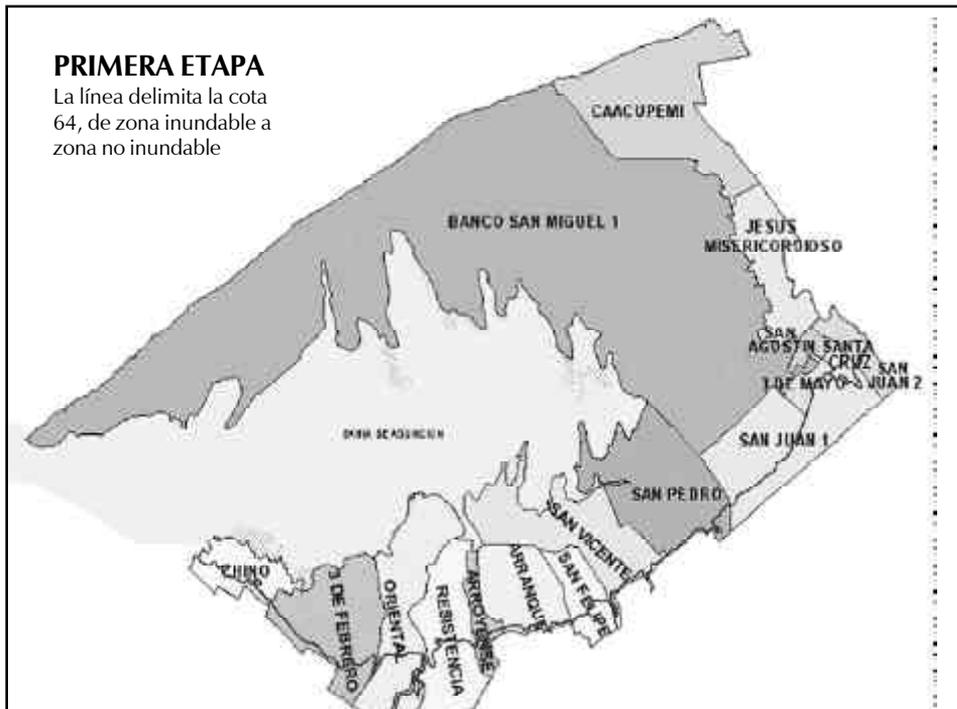
Visibilizar y valorizar la inversión social de la Franja Costera, conciliando los complejos intereses de los diferentes sectores de la población asuncena, incluyendo a los residentes del Bañado Norte, es tarea colectiva. El proyecto está en marcha y el debate también.

BIBLIOGRAFÍA

- Censo socioeconómico Bañado Norte, Geosurvey, 2004/05.
- Conclusiones de la Audiencia Pública Ambiental sobre Manejo del Banco San Miguel, 2005.
- Estudio de Factibilidad, componente social. ABT, 2004.
- OP 710 Políticas sobre reasentamientos involuntarios. BID.
- Política de Desarrollo Social: Octava Estrategia. BID.

ANEXOS





Dora Liz Cardozo

Efectos de la educación en los ingresos:

una exploración de la teoría de Mincer

aplicada a la realidad paraguaya

Efectos de la educación en los ingresos: una exploración de la teoría de Mincer aplicada a la realidad paraguaya*

Dora Liz Cardozo Giménez
Katya María Fogel Artemenko
Liliana Raquel Molinas Montiel
María Raquel Rabito de Franco

La teoría del capital humano asume que los sistemas educativos tienen como funciones básicas la socialización, la adquisición de habilidades, destrezas y entrenamiento, y la certificación. Estas funciones contribuyen a la asignación racional de recursos según las necesi-



dades de la sociedad, y generan movilidad social. De este supuesto deriva la teoría de que una mayor educación proporciona mayor capital humano a los miembros de una sociedad, en términos de socialización, conocimientos y certificados, para competir en el mundo laboral y del ingreso.

Introducción

La presente investigación analiza la incidencia que tiene el nivel educativo de los individuos en sus ingresos, en el departamento Central.

Con el propósito de definir el problema objeto de este estudio se formula la siguiente pregunta: ¿existe una directa correlación entre los años de estudio de las personas y el ingreso que perciben? Para responderla se analizan diferentes teorías acerca de este tema y se establecen las variables que intervienen en la determinación del ingreso.

El trabajo incorpora resultados de investigaciones realizadas en diversos países de la región, comparándolos con países de Asia del este y los Estados Unidos. Introduce, igualmente, referencias de publicaciones elaboradas en Paraguay.

El objetivo es contrastar las teorías formuladas al respecto, así como determinar si éstas se verifican en la realidad nacional y, específicamente, en la del departamento Central.

La teoría del capital humano

La teoría del capital humano asume que los sistemas educativos tienen como funciones básicas la socialización, la adquisición de habilidades, destrezas y entrenamiento, y la certificación. Estas funciones contribuyen a la asignación racional de recursos según las necesidades de la sociedad, y generan movilidad social. De este supuesto deriva la teoría de que una mayor educación proporciona mayor capital humano a los miembros de una sociedad, en términos de so-

* Documento elaborado en equipo en el marco del Curso de Posgrado en Gerencia y Desarrollo Social, organizado por el Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y la Fundación Vía Pro Desarrollo (FVPD), con el apoyo de la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN).

cialización, conocimientos y certificados, para competir en el mundo laboral y del ingreso.

De lo anterior se desprende que los sistemas educacionales cumplen una función distributiva, en tanto desarrollan competencias para los diferentes roles de la división social del trabajo, y asignan el talento en forma eficiente tomando en consideración la competencia de los más hábiles. Desde esta perspectiva, una mayor educación genera mayor productividad y mayores ingresos.

Una variante del enfoque del capital humano plantea, basada en resultados de investigaciones, el círculo vicioso que comprende la reducida inversión en educación básica que trae como consecuencia la lenta acumulación de capital humano, lo cual a su vez aumenta la desigualdad y tiene efectos negativos en el crecimiento económico. Ante el bajo nivel de educación, la débil acumulación de capital humano tuvo una repercusión muy importante en la desigualdad del ingreso laboral.

La teoría de Mincer

En los años '70, la teoría del capital humano queda estructurada para su contrastación empírica por el modelo de Mincer (Mincer, 1974), que permite el cálculo de las tasas de rendimiento interno privadas (TIR), debidas a la inversión en educación.

El modelo de Mincer incorpora los supuestos clásicos de la teoría del capital humano y recoge únicamente el coste de oportunidad como coste privado de la inversión en educación. A lo largo de una serie de años, este modelo ha permitido la comparación de la eficiencia de la inversión en educación, en sus diferentes niveles, a través del cálculo de las TIR en numerosos países. (Pérez Simarro, 1981).

Sin embargo, al modelo anterior se le hacen con el tiempo una serie de objeciones, unas de tipo teórico y otras relacionadas con su especifica-

ción para el trabajo empírico. La frecuente exclusión en el modelo, por dificultades en su medición, de variables que registren la "habilidad" o capacidad productiva innata de los individuos constituye uno de los principales argumentos sobre la mala especificación del modelo.

Estudio sobre América Latina

La publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹ destaca que la desigualdad en las remuneraciones, atribuible a diferencias en el nivel de escolaridad, es consecuencia tanto de las características de la distribución de la educación como de la forma en que el mercado laboral la retribuye.

La pronunciada desigualdad en los niveles de escolaridad y el creciente rendimiento de la educación son factores que contribuyen a que las diferencias de nivel de instrucción sean la principal causa de la desigualdad salarial en América Latina. Con respecto a otras regiones, sobre todo los países de Asia del este, de rápido avance, las mejoras en el campo de la educación han sido lentas. En 1960, el promedio de años de escolaridad de la población de más de 25 años de Corea del Sur, Singapur y Taiwán era similar al de América Latina. En 2000, los años promedio de escolaridad en estos países asiáticos fueron de entre 35% y 75% más altos que en los países latinoamericanos.

En Asia del este, la tasa de aumento de la escolaridad durante el período 1980-2000 fue de 1,4 años por década. En América Latina, la cifra fue solo de 0,75 años por década. Sin embargo, se observan diferencias importantes entre los países de la región. Las mejoras más rápidas en el nivel de escolaridad durante este período se registraron en México (1,36); Panamá (1,00); Chile (0,97) y Argentina (0,94). En el otro extremo, los niveles de instrucción apenas aumentaron en Venezuela (0,3); Guatemala (0,35) y Colombia (0,54).

Además de ser lenta, la distribución de los progresos en la escolaridad ha sido desigual, debi-

1 "Se buscan buenos empleos: los mercados laborales de América Latina" (2003).

do –más que a la falta de acceso inicial– a la elevada tasa de deserción de los niños de hogares pobres.

Por ejemplo, en la generación actual de niños en edad escolar de 18 países de América Latina, es mucho menos probable que aquellos de hogares más pobres asistan a la escuela que los de hogares más ricos. La brecha es especialmente acentuada en los primeros años de escolaridad, a los seis y siete años de edad, y después de los doce. Aunque son muchos los niños con algunos años de escolaridad primaria, son pocos los que ingresan al nivel secundario y superior y, de ese grupo, la mayor parte proviene de hogares

con ingreso más alto. Se crea así un sistema estratificado que, en lugar de facilitar la movilidad social, perpetúa las desigualdades actuales.

Sin embargo, las desigualdades en el campo de la educación solo inciden en la desigualdad de las remuneraciones si los trabajadores mejor pagados son los que tienen más años de escolaridad. En el siguiente cuadro se muestra que, en promedio, un trabajador que ha completado la escuela secundaria gana –por cada año de escolaridad secundaria– 10% más que un trabajador con escolaridad primaria. Según los años de escolaridad secundaria que haya completado, el trabajador gana aproximadamente de 40% a 50% más

Cuadro 1.8 Diferencias salariales por nivel de escolaridad, 1990-2001
(Cambio porcentual por año adicional de escolaridad)

País	Número de observaciones	Escolaridad secundaria/primaria		Escolaridad terciaria/secundaria	
		Primaño	Cambio anual	Primaño	Cambio anual
América Latina ^a	81	9,85	-0,19*	17,26	0,40*
Argentina	10	9,15	-0,01	15,86	0,39*
Bolivia ^b	6	5,57	-0,06	14,15	1,59*
Brasil ^c	12	15,99	-0,26	23,29	0,40*
Chile	5	14,15	0,15	21,27	0,40*
Colombia	7	8,47	-0,03	20,38	0,18
Costa Rica	6	9,68	-0,14	16,40	0,06
Ecuador (1998)		12,46		5,99	
El Salvador (1999)		8,56		21,56	
Guatemala (1998)		10,74		14,59	
Honduras	5	5,46	-2,11*	13,14	-0,88*
México	10	8,47	0,09	16,66	0,32*
Nicaragua (2001)		10,31		18,46	
Panamá	6	9,77	-0,20*	16,36	0,10*
Paraguay (1999)		8,12		0,00	
Perú ^d	4	8,12	-0,23	15,60	0,72
Uruguay	5	8,29	0,11	12,20	0,46*
Venezuela	5	8,37	-0,05	15,99	0,50
Estados Unidos (1996)		9,18		13,48	

* Significativo al 15%.

^a Hay 64 observaciones de diferencia salarial en la escolaridad terciaria/secundaria.

^b Hay 5 observaciones de diferencia salarial en la escolaridad terciaria/secundaria.

^c Hay 7 observaciones de diferencia salarial en la escolaridad terciaria/secundaria.

^d Los datos respecto de la diferencia salarial en la escolaridad terciaria/secundaria corresponden a 2000.

Nota: Los valores se expresan como porcentajes. Los datos se refieren al rendimiento de miles de escolaridad completa por los años necesarios para alcanzar o graduar. Dado lo que se calculan el primaño y la tendencia sobre la base de datos que abarcan los períodos -inicio (1990-97) y final (1998-2001)- de tres años o más, no se dispone de datos completos. Los datos más de nivel de escolaridad van en cierto medida de un país a otro.

$\log \text{ wage} = A + B \cdot \text{años} + C \cdot X + E$

La variable dependiente es el logaritmo del salario por hora; las variables independientes representan variables ficticias (dummies) para siete niveles de escolaridad, y A - la experiencia potencial y su cuadrado. Los años se obtienen de dividir el coeficiente de nivel de escolaridad completo por los años necesarios para alcanzar o graduar. Dado lo que se calculan el primaño y la tendencia sobre la base de datos que abarcan los períodos -inicio (1990-97) y final (1998-2001)- de tres años o más, no se dispone de datos completos. Los datos más de nivel de escolaridad van en cierto medida de un país a otro.

Fuente: Cálculos del ED basados en encuestas de hogares, y datos nacionales excepto para Argentina, Bolivia, México, Uruguay y Venezuela, que son urbanos.

que uno con escolaridad primaria. El diferencial es incluso más acentuado en el caso de los trabajadores con formación terciaria. En promedio, un trabajador que ha completado sus estudios en la universidad gana –por cada año de estudio– 17% más que otro con escolaridad secundaria.

Esto implica que obtener un título universitario equivalente a cuatro años de estudio incrementa el nivel de remuneración en otro 85%.

Estas cifras sugieren que las diferencias en el nivel de escolaridad con que ingresan los trabajadores al mercado laboral se traducen en diferencias salariales sustanciales. En promedio, un título universitario aumenta más los ingresos en América Latina que en Estados Unidos. En con-

secuencia, los extraordinarios niveles de desigualdad en la región obedecen, en parte, a los elevados precios de la educación en el mercado laboral, además de reflejar los altos niveles de desigualdad educacional en la región.

Algunos países se destacan por el precio que pagan por la educación. El rendimiento de la enseñanza secundaria es extraordinariamente alto en Brasil, donde cada año de secundaria genera un rendimiento adicional que casi duplica al de Estados Unidos, y en Chile. El rendimiento de un título universitario también es muy alto en Brasil, Chile, Colombia y El Salvador. En estos países, el mercado laboral contribuye muy significativamente a acentuar las diferencias iniciales en las calificaciones de los trabajadores.

Cuadro 1.4 Brechas de empleo y desempleo por nivel de escolaridad, 1996-2001

País	Número de observaciones	Tasa de desempleo				Tasa de empleo			
		Secundaria/primaria		Alguna terciaria/ secundaria		Secundaria/primaria		Alguna terciaria/ secundaria	
		Promedio	Cambio anual	Promedio	Cambio anual	Promedio	Cambio anual	Promedio	Cambio anual
América Latina*	77	1,01	-0,01	0,67	0,01*	1,07	0,00	1,07	0,00
Argentina	10	0,81	0,01	0,71	-0,01*	1,17	0,005	1,08	0,00
Bolivia	6	2,43	0,15*	0,77	0,01	0,86	-0,006*	1,04	0,01*
Brazil	7	1,20	0,00	0,55	0,00	1,15	0,002	1,12	0,00
Chile ^b	5	1,22	-0,03	0,67	0,01	1,23	0,007*	1,01	-0,01*
Colombia	6	1,82	-0,05*	0,60	0,00	1,05	-0,007	1,12	0,01*
Costa Rica	6	0,95	0,00	0,59	0,00	1,06	-0,001	1,12	0,01*
Ecuador (1998)		2,80		0,55		0,91		1,13	
El Salvador (1999)		1,79		0,68		1,14		0,89	
Guatemala (1998)		2,53		0,39		1,08		1,02	
Honduras	5	1,22	0,00	0,71	0,04*	1,11	-0,003	0,97	-0,01
México	12	1,39	0,02*	0,88	0,04*	1,07	-0,004*	1,15	0,00
Nicaragua (2001)		1,36		1,00		1,06		1,02	
Panamá	6	2,16	-0,12*	0,60	0,00	1,04	0,008*	1,16	0,00
Paraguay (1999)		1,76		0,40		1,06		1,15	
Perú	4	3,33	-0,17*	0,90	0,03*	0,90	-0,002	1,06	-0,01*
Rep. Dominicana (1998)		1,27		0,68		1,11		1,15	
Uruguay	5	0,92	-0,03*	0,68	0,01	1,16	-0,003	1,07	0,01
Venezuela	5	1,12	0,01	0,73	-0,01	1,03	0,004*	1,06	0,00
Estados Unidos		0,56		0,80					

* Significativo al 15%.

^a Hay 78 observaciones para la tasa de empleo.

^b Hay 6 observaciones para la tasa de empleo.

Nota: Las tasas de empleo y desempleo se expresan como porcentaje de la población de edad laboral (15 a 64 años) en la fuerza laboral. Debido a que se cubren el promedio y la tendencia sobre la base de datos que abarcan tres periodos –inicio (1990-93), mitad (1994-97) y final (1998-2001)– de las tasas o más, no se dispone de datos completos. Las diferencias de nivel de escolaridad varían anualmente medida de un país a otro. Las tendencias por países se obtuvieron por medio de regresiones de los datos disponibles sobre una tendencia temporal. Las tendencias regionales se obtuvieron por medio de regresiones de datos disponibles sobre una tendencia temporal y un conjunto de efectos fijos por países.

Fuente: Cálculos del ED basados en encuestas de hogares, y datos nacionales excepto para Argentina, Bolivia, México y Uruguay, que son estimados. Estadística para Estados Unidos proviene de la US Bureau of Labor Statistics.

En los años '90 aumentaron las remuneraciones de trabajadores con título universitario, en relación con las de trabajadores con bajos niveles de escolaridad. En el cuadro anterior se indica que, en promedio, el rendimiento de la formación terciaria aumentó en la región. El rendimiento de la escolaridad secundaria, en cambio, disminuyó en relación con el de la primaria.

Este efecto se registró en la mayoría de los países. Las remuneraciones de los trabajadores con formación terciaria aumentaron respecto de los salarios de empleados con escolaridad secundaria, en la mayor parte de los países. Análogamente, en la mayoría de ellos, el rendimiento de la escolaridad secundaria disminuyó con respecto al del nivel de escolaridad más bajo.

En cierta medida, los resultados de los países son sensibles a la metodología utilizada para calcular los diferenciales. No obstante, la conclusión de que el rendimiento de la formación universitaria ha aumentado en la región durante los años noventa sigue siendo válida, independientemente del método específico utilizado para calcular el rendimiento.

Si bien estas tendencias pueden generar mayores incentivos para seguir estudios universitarios, la disminución del rendimiento de la escolaridad secundaria posiblemente acentúe la tendencia de los niños pobres a abandonar sus estudios al final de la escuela primaria, especialmente si no cuentan con los recursos necesarios para asistir a la universidad.

Estudios realizados sobre Paraguay

El estudio realizado por Leonardo Alfonso² intenta establecer cuáles son las variables relacionadas con la educación, que explican las desigualdades de los ingresos laborales en el Paraguay. La principal conclusión es que el ingreso promedio horario generado por la actividad principal aumenta, en promedio, un 6% por cada año de estudio primario; un 10% por cada año

de estudio secundario y un 16%, por cada año de estudio universitario. Afirma que proporcionando más educación a las personas de niveles más bajos, las mayores remuneraciones de éstas podrían disminuir la desigualdad, en el mediano plazo. Asimismo, establece que la probabilidad de estar desocupado es mayor para las personas con educación secundaria, mientras los retornos diferenciales por año de escolaridad son los menores. Esto implica una mala calidad de la educación secundaria, ya que ésta proporciona conocimientos para continuar con los estudios universitarios, y no precisamente conocimientos directamente aplicables en el mercado laboral. Finalmente concluye que si la educación secundaria logra proporcionar conocimientos que permitan una rápida incorporación al mundo del trabajo, esto podría ayudar a reducir la elevada tasa de deserción de la secundaria, así como la desigualdad de los ingresos laborales.

Fernando Masi, en su estudio "*Desigualdad de los ingresos familiares en Paraguay*"³, demuestra que los atributos educación e idioma son los mayores determinantes de la desigualdad en los sectores urbano y rural. Sin embargo, en la determinación de la desigualdad de los ingresos participan también otros atributos, con pesos relativos similares como el tamaño de la familia, las actividades económicas del jefe de la familia y la participación laboral femenina. Propone que una mejora de la situación de la educación y de la mujer deben acompañar las políticas económicas dirigidas a modificar las matrices donde se generan las enormes brechas de desigualdad de los ingresos en el país. Existe una elevada concentración de la actividad laboral en el sector informal (cuentapropismo), que se traduce en muy bajos ingresos. Afirma que se debe acelerar el proceso de dotar a las familias de un mayor nivel educativo, pues el bajo nivel acarrea problemas de calificación de los recursos humanos, lo que implica una limitación importante para ocupar puestos de trabajo medianamente bien remunerados. Un nivel educativo más alto empuja a un mayor número de mujeres al mercado laboral y reduce su grado de fe-

2 "La Educación en la determinación de los Ingresos Laborales en el Paraguay"- Economía y Sociedad (2000).

3 Revista "Economía y Sociedad". DGEEC (2000).

cundidad, generando familias más pequeñas, donde los ingresos se distribuyen mejor y los hijos tienen más oportunidad de aumentar sus años de estudio. Se recomienda aumentar y diversificar la oferta de educación técnica y especializada. Asimismo, que un alto porcentaje de mujeres avance en grados de educación para acceder al mercado laboral formal, donde los ingresos son más altos.

Carlos Fernández Valdovinos, en el estudio "*Determinantes de la oferta de trabajo en el Paraguay*"⁴, demuestra que la probabilidad de empleo de una persona se incrementa con el nivel de educación, la edad y la condición de jefe de hogar. Una política de disminución del desempleo debería estar dirigida al logro de una mayor capacitación de los individuos. Este hecho es aún más relevante si la política de formación de capital humano se dirige a los estratos más pobres de la población, a quienes sus bajos ingresos impiden capacitarse debido a los sustanciales costos directos e indirectos que conllevan mayores años de estudios. Esto incrementa la posibilidad de que estén desempleados, en tanto las mayores probabilidades de desempleo implican, indirectamente, una mayor probabilidad de que la persona se perpetúe en los niveles más bajos de riqueza.

Marcial Riquelme, en el estudio "*El retorno de profesionales paraguayos*", menciona que durante los 35 años de dictadura, el país perdió un importante segmento de profesionales altamente calificados en disciplinas relacionadas con el desarrollo. Salieron del país en busca de un clima político más abierto y de mercados laborales más atractivos. Tras el derrocamiento del régimen, algunos retornaron para incorporarse en el sector oficial, en menor medida, y en el privado. Muchos no han podido retornar pues no han tenido las condiciones adecuadas, mientras algunos de los que lo hicieron enfrentan trabas en el proceso de reinserción laboral y social. Se debe, entre otros factores, al bajo nivel de crecimiento de la economía y a la falta de una política de repatriación. La legislación no ofrece apo-

yo directo a los profesionales altamente calificados que deseen repatriarse, limitándose a la liberación del impuesto aduanero para sus herramientas de trabajo, y otras facilidades menores. Además de esto, las restricciones del mercado laboral y la prolongada recesión económica explican por qué tan pocos residentes en Estados Unidos se han repatriado.

En algunos casos se han dado reinserciones positivas y en otros, negativas, donde se distinguen dos situaciones: i) los que luego de explorar el mercado laboral, regresaron al país de su residencia; ii) los que han permanecido, pero están insatisfechos con sus condiciones de vida y, por lo tanto, están dispuestos a emigrar nuevamente si tuvieran las condiciones para hacerlo.

Este aspecto negativo tiene que ver con las fallencias de un país que no ha logrado consolidar sus instituciones, sin un proyecto de desarrollo económico alternativo y sin ningún tipo de seguridad capaz de inducir a la repatriación de los emigrados y lograr la retención de los potenciales emigrantes.

En otros casos, la repatriación ha sido forzosa y se ha dado como consecuencia de la deportación de los migrantes a sus países de origen.

El estudio denominado "*Perfil educativo de la población en edad de trabajar*", publicado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)⁵, menciona lo siguiente:

La probabilidad de pertenecer al mercado laboral es mayor, conforme aumenta el nivel de instrucción de las personas. La mayor tasa de desocupación se observa en el grupo de personas que tienen nivel de instrucción secundario, tanto para hombres como para mujeres.

La mayoría de las personas ocupadas en el sector primario posee nivel de instrucción bajo, mientras que en el sector terciario predominan aquellas con nivel más alto. El sector terciario exige un número mayor de años de estudio, tanto

4 Revista "Economía y Sociedad". DGEEC (2000).

5 2003.

para la mano de obra masculina como para la femenina.

Analizando por sexo, se observa que las mujeres son más instruidas que los hombres en todas las categorías de ocupación, excepto en la de empleado doméstico. El nivel de instrucción del grupo de mujeres empleador o patrón y empleado supera en 2 años, aproximadamente, al de los hombres.

El promedio de años de estudio de los jefes de hogar hombres supera ligeramente al de mujeres. Una situación inversa se aprecia entre quienes no ejercen la jefatura de hogar.

El nivel de ingresos promedio se incrementa a medida que aumenta el número de años de estudio, independientemente del sexo. No obstante, las mujeres superan a los hombres en el promedio de años de estudio, en todos los tramos de ingreso considerados.

Para hombres y mujeres, la razón principal de no asistencia a una institución de enseñanza formal es económica, esto es falta de recursos, junto con la necesidad de trabajar. Los hombres resultan los más afectados por esta situación.

Cuanto más alto es el nivel de instrucción de las personas ocupadas, mayor es la remuneración percibida. Por cada 100 personas ocupadas con nivel de instrucción terciario, 90 perciben un ingreso igual o mayor a 500 mil guaraníes.

En el *"Informe sobre el Desarrollo Humano en Paraguay-2002"* (PNUD, 2002) se destaca que la educación constituye uno de los mecanismos fundamentales del desarrollo humano. El aumento del nivel educativo tiene un impacto directo sobre la productividad laboral y la ampliación de las oportunidades de empleo y, por ende, sobre el nivel de ingreso de las personas. En este sentido, la CEPAL(1998) señala su influencia en la reducción de los niveles de pobreza extrema: se requieren, como mínimo, entre 10 y 11 años de estudio para tener buenas posibilidades de lograr condiciones materiales de vida aceptables y, en consecuencia, una alta inmunidad ante el riesgo de caer en la pobreza.

Una mayor calificación de la mano de obra de la clase más pobre del país mejoraría sus ingresos laborales y, a la vez, el flujo nacional de ingreso agregado.

Respecto a los países socios del Mercosur, Paraguay se encuentra en la peor situación cuando se comparan las tasas brutas de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria. Según los datos contenidos en el Informe sobre Desarrollo Humano Mundial de 2002 (PNUD, 2002), mientras en Paraguay solamente estaba matriculado un 64% de los niños, niñas y jóvenes con edades comprendidas en los rangos adecuados para cada nivel, en Uruguay lo estaba un 79%; en Brasil, un 80%, y en Argentina, un 83%.

Se ha considerado importante hacer referencia al estudio *"Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay"* (2003), publicado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el cual se mencionan algunos problemas relacionados con el empleo del sector público.

Problemas relacionados con el empleo público

El régimen constitucional paraguayo garantiza el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a ocupar funciones y empleos públicos, sin otro requisito que la idoneidad. Se consagra así el principio de igualdad en el acceso a la función pública, aunque no se haga referencia al mérito, como criterio de asignación del empleo en este sector.

Sin embargo, la definición genérica de los requisitos o condiciones necesarios para aspirar a los distintos cargos no impone la obligación de exigir para el acceso requisitos y condiciones relativas o conectadas con el principio de mérito.

De todas maneras conviene distinguir entre el principio de mérito y el de capacidad o idoneidad. La capacidad se vincula con los requisitos exigidos a todo aquel que pretenda acceder a la

función pública. En cambio, la noción de mérito tiende a orientarse hacia un sentido de rasgo diferencial entre quienes aspiran al desempeño de cargos y funciones públicos. El criterio del mérito legitima la opción de un aspirante frente a otro u otros.

La observación anterior adquiere todo su interés si se tiene en cuenta que la legislación de la función pública paraguaya remite el sistema de selección para el ingreso y promoción en la función pública al de concurso público de oposición. Se confunde así el sistema de concurso con el de oposición, y se acaba eliminando toda distinción conceptual entre éstos, al disponer que se entenderá por concurso público de oposición el conjunto de procedimientos técnicos basado en un sistema de ponderación y evaluación de informes, certificados, antecedentes, cursos de capacitación y exámenes, destinados a medir los conocimientos, experiencias e idoneidad del candidato o candidata, expresados en valores cuantificables y comparables. Se olvida así que la doctrina distingue entre sistemas para la valoración y comprobación de la capacidad, que se realizan en base a títulos aportados por el/la candidato/a y sistemas basados en exámenes, es decir, cuando la demostración de aptitudes se ha de realizar mediante pruebas orales, escritas o prácticas. En la tradición histórica continental, el concurso consiste exclusivamente en la calificación de los méritos alegados por los aspirantes, de conformidad con un baremo para determinar su aptitud y fijar su orden de prelación en la selección.

El método de selección opuesto al concurso es la oposición, que consiste en la celebración de una o más pruebas competitivas de conformidad con un temario, para determinar las aptitudes de los/las aspirantes y fijar su orden de prelación. Cuestión distinta es que se quiera optar por un sistema mixto de concurso de méritos y oposición que debería concretarse en un futuro reglamento preparado por la Secretaría de la Función Pública y aprobado por decreto del poder Ejecutivo.

La legislación paraguaya carece de referencia alguna sobre la composición y el funcionamiento de los órganos de selección, sin que se haya

garantizado la titulación y la especialización de los/las integrantes de los órganos de selección y su posición objetiva dotada de las correspondientes garantías de imparcialidad, con inclusión de un procedimiento de recusación que puedan ejercitar los/las aspirantes.

La legislación sobre la función pública paraguaya presta insuficiente atención a la formación de personal. Este déficit se constata en la ausencia de requisitos claros de titulación para el acceso a las distintas categorías profesionales que articulan la función pública y la falta de una regulación que aborde la formación selectiva, la formación continua y la formación para la progresión en carrera, incluida la formación directiva. Lógicamente, el insuficiente tratamiento de este tema y la ausencia de institutos específicos establecidos al respecto inducen a una progresiva desprofesionalización y un alejamiento progresivo de las técnicas e innovaciones que van apareciendo en el sector público y en los diferentes sectores de actividad.

Aplicación de la teoría de Mincer a datos del departamento Central

El objetivo principal de esta investigación es analizar los efectos de la educación en la distribución de los ingresos laborales, en el departamento Central, abarcando temas como los retornos de la educación, y sus efectos sobre la distribución de los ingresos laborales.

Se utilizan los datos de la Encuesta Integrada de Hogares 2000/1. Las variables características de los ingresos laborales son las que miden los ingresos de la actividad principal.

Los deflatores utilizados son el IPC y unos índices de precios geográficos preparados por la DGEEC, correspondientes a una canasta de consumo típica, en distintas ubicaciones del país.

La Encuesta Integrada de Hogares 2000/1 cubre las áreas urbana y rural de todo el país, con la exclusión de dos departamentos, Alto Paraguay y Boquerón, por su escasa representatividad en la población total. El tamaño de la muestra na-

cional es de 37.437 individuos, de los cuales 1.942 residen en el departamento Central.

Provee una caracterización del nivel educativo de las personas y su relación con una serie de rasgos familiares, como edad, situación ocupacional, años de estudio, nivel de repitencia, tipo de establecimiento educacional, actividad económica, jornada de trabajo, ingresos mensuales, etc.

La muestra considera a la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada, en categorías ocupacionales: empleados del sector público, privado, y obreros públicos y privados, de 15 a 65 años de edad.

A continuación, una breve estadística descriptiva de las variables utilizadas en este estudio:

Población por sexo y área de residencia

	Urbana	Rural	Población total
Hombre	236.991	110.090	347.081
Mujer	197.891	48.925	246.816
Población total	434.882	159.015	593.897

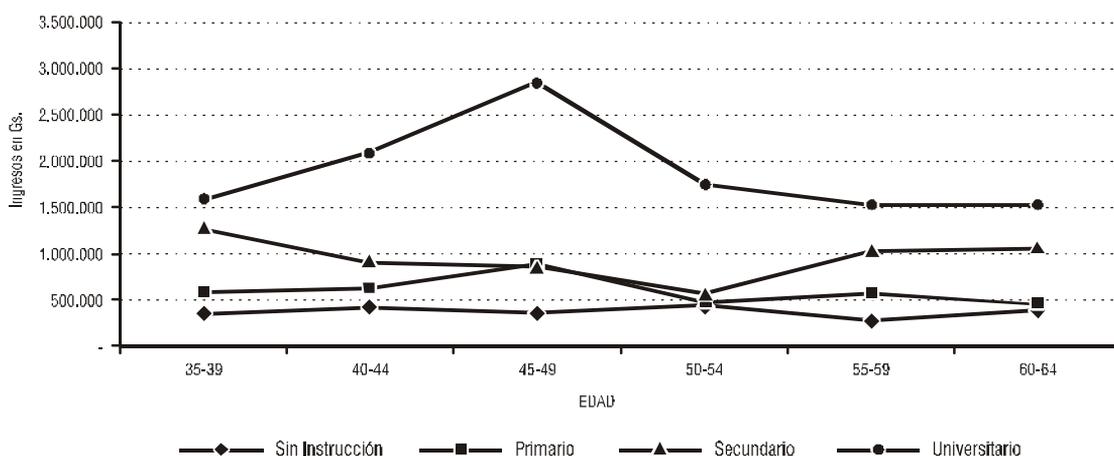
Cantidad de individuos según nivel de instrucción, por área y sexo

	Urbana	Rural	Hombre	Mujer	Población total
Sin instrucción	7.024	7.057	7.260	6.821	14.081
Primario	125.353	95.716	125.493	95.576	221.069
Secundario	228.075	48.999	172.190	104.884	277.074
Universitario	71.591	7.243	40.178	38.656	78.834
Población total	432.043	159.015	345.121	245.937	591.058

Se puede observar en el siguiente gráfico que la educación superior presenta un aumento progresivo y lineal del ingreso promedio hasta el

rango de 45 a 49 años, a partir del cual experimenta una pronunciada caída.

Ingresos laborales promedio por edad y nivel educativo

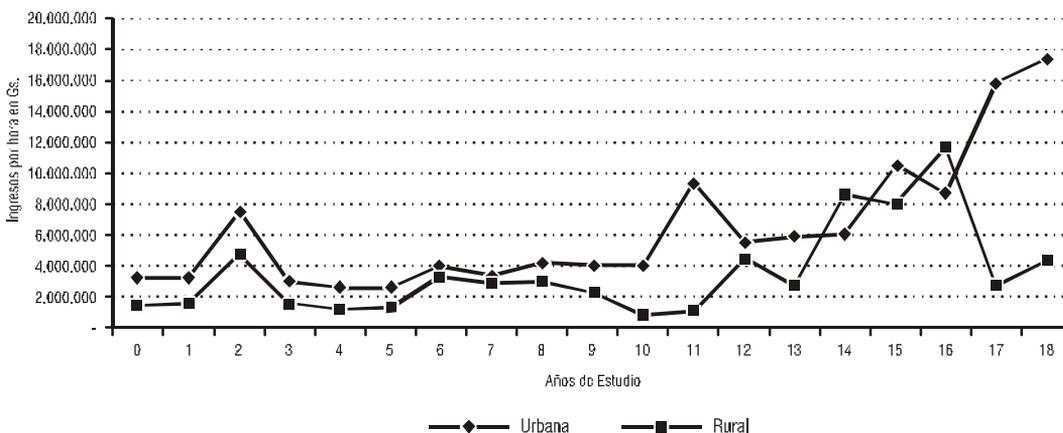


El siguiente gráfico muestra la media del ingreso de la población ocupada del departamento Central, según años de estudio. Es evidente que la educación tiene un efecto positivo en los ingresos. En promedio, ganan más los trabajadores con mayor nivel de educación.

5.499 guaraníes corresponden al área urbana y 2.764 guaraníes, al área rural. Se puede observar que el ingreso promedio es superior en todos los niveles para el área urbana, notándose cómo se acentúa la brecha entre los individuos con 17 y más años de estudio.

La media del ingreso del departamento Central es de 4.763 guaraníes por hora, de los cuales

Media de los ingresos laborales según años de estudio, por área de residencia



En el siguiente cuadro se puede observar la categoría ocupacional por sexo del departamento Central, en donde el 28% de la población ocupada trabaja por cuenta propia, mientras el 27% se desempeña como obrero privado; el 18% es

empleado privado; 10%, empleado doméstico; 7%, empleado público, 5,4%, empleador/patrón; 2,9%, familiar no remunerado, y 0,65%, obrero público. Se puede notar una mayor concentración de la población ocupada en el área urbana.

Categoría ocupacional

a- Categoría ocupacional por sexo en el departamento Central

	Hombre	Mujer	Población total
Empleado público	17.488	24.646	42.134
Empleado privado	63.555	44.149	107.704
Obrero público	1.748	2.151	3.899
Obrero privado	147.016	16.226	163.242
Empleador/patrón	23.003	9.087	32.090
Por cuenta propia	78.131	88.719	166.850
Familiar no remunerado	9.488	8.163	17.651
Empleado doméstico	6.652	53.675	60.327
Total	347.081	246.816	593.897

b- Categoría ocupacional por área de residencia en el departamento Central

	Urbana	Rural	Población total
Empleado público	37.093	5.041	42.134
Empleado privado	93.600	14.104	107.704
Obrero público	3.899		3.899
Obrero privado	100.016	63.226	163.242
Empleador/patrón	28.688	3.402	32.090
Por cuenta propia	108.428	58.422	166.850
Familiar no remunerado	14.370	3.281	17.651
Empleado doméstico	48.788	11.539	60.327
Total	434.882	159.015	593.897

Aplicación de la teoría de Mincer

La teoría del Capital Humano estima el retorno de la educación utilizando la conocida ecuación de Mincer (1974). Ésta expresa que el nivel de salario se halla en función del nivel educativo y la experiencia del individuo, controlado por otras características que lo identifican, introduciendo ciertas variaciones. Para obtener los resultados necesarios para esta evaluación no basta con examinar la relación entre educación e ingreso, ya que estas diferencias salariales no son explicadas en su totalidad por la educación, sino que involucran otros factores como experiencia, experiencia efectiva y otros, que segmentan el ingreso y discriminan laboralmente: la educación de los padres, sector económico, capacitación, migración, sindicalización, etc.

Resultados

Los resultados de la estimación del modelo 1 evidencian que los coeficientes de las variables explicativas son estadísticamente significativos, con excepción de los coeficientes de la variable cualitativa sexo y la variable que mide el rendimiento decreciente de la experiencia (EXP^2). A continuación se analizan los resultados obtenidos para un nivel de significancia del 95% (ver Anexo I).

Para el departamento Central se tiene una tasa de retorno de la educación del 11%, por cada año de escolaridad. En todas las especificaciones, este parámetro resulta positivo y significativo. El parámetro de la experiencia es positivo y

significativo, mientras que el coeficiente de la experiencia al cuadrado resulta negativo, lo cual nos indica que estamos frente a los resultados esperados, mostrando que la experiencia tiene efectos positivos sobre el ingreso laboral, pero a tasas decrecientes. Sin embargo, el coeficiente de esta variable no resultó estadísticamente significativo. Asimismo, el coeficiente de la variable sexo no resultó significativo, evidenciando que no existe incidencia poblacional por sexo para la obtención de ingresos salariales.

Conclusiones

1. En la aplicación de la teoría de Mincer, y mediante las estimaciones realizadas para obtener el retorno de la educación, se puede apreciar que la educación influye sobre los ingresos de las personas a lo largo de su vida laboral.

Los signos de los parámetros considerados en las estimaciones realizadas para obtener el retorno de la educación son consistentes con la teoría de Mincer, que sostiene que la educación y la experiencia tienen efectos positivos sobre el nivel de ingreso, si bien la experiencia presenta retornos a tasas decrecientes.

Debe destacarse la importancia del análisis de los retornos de la educación, lo cual la ubica como factor de generación de capital humano para el desarrollo del país.

Para el departamento Central se tiene una tasa de retorno de la educación del 11%, por cada

año de escolaridad. Las tasas de retorno por nivel educativo son del 16%, para los años de primaria concluida y secundaria sin concluir; 67%, para secundaria concluida, y mayor al 100%, para el nivel terciario (13 y más años de estudio).

Puede resaltarse que la educación, en todos los niveles, tiene retornos significativos con relación a la población sin ninguna instrucción formal, lo cual se intensifica a partir de la educación secundaria, donde empiezan a ser más elevados, dado que impactan en gran medida en los ingresos salariales, acentuándose con la educación terciaria.

Es importante también mencionar que la educación superior presenta un aumento progresivo y lineal del ingreso promedio hasta el rango de 45 a 49 años, desde donde sufre una caída pronunciada, debido a la falta de actualización profesional.

2. Para que la educación fortalezca una línea de desarrollo como la que propone el concepto de desarrollo humano, por ejemplo, dada la compleja relación señalada, requerirá de un enfoque global: *económico*, pero no economicista; *social*, pero con incorporación de nuevos índices de desarrollo; *político*, pero no fragmentado, sino que atienda intereses generales.
3. Es un hecho comprobado que los países más desarrollados cuentan con sistemas educativos altamente acrecentados. Pero esto no significa que solo la inversión en educación produce el desarrollo o crecimiento económico. En otras palabras, los sistemas educativos son condiciones indispensables, aunque no suficientes para alcanzarlo.
4. La educación es uno de los elementos que contribuye al nivel de ingreso de las personas, pero no es el único. Son igualmente importantes algunos de tipo cualitativo como el medio socioeconómico en el cual se desenvuelven las personas, es decir, el entorno, el relacionamiento, el acceso a la información, la actitud personal.

Recomendaciones

1. En el Paraguay es necesario contar con un modelo de desarrollo referencial. El agotamiento del modelo agroexportador, la globalización y regionalización de la economía mundial, con la formación de bloques comerciales y económicos, no son neutrales ni marginales para las perspectivas de desarrollo de la economía paraguaya, que deberá transformar su propio modelo para lograr un crecimiento dinámico y un mejoramiento del nivel de vida de la población.
2. La transformación de la estructura productiva del país demanda mano de obra capacitada para los diferentes sectores de la economía. En ese sentido, se hace imperiosa la necesidad de conjugar las políticas de desarrollo económico con las del sector educativo. En ese contexto, la oferta de mano de obra debe estar en función de la demanda; es decir, la formación de capital humano debe responder a los planteamientos del modelo de desarrollo.
3. Es importante recordar que los países que han apostado fuertemente a la educación, como los de Asia del este y Estados Unidos, han experimentado un mayor grado de desarrollo. En ese sentido, en el Paraguay, el Gobierno no solo tendrá que potenciar la inversión en el sector de la educación, para ampliar la cobertura en todos sus niveles (inicial, básico y medio), sino también efectuar mejoras en la calidad educativa, ofreciendo una salida laboral a los egresados de la enseñanza media, a fin de que puedan incorporarse al mercado laboral o acceder a la educación terciaria.

Las universidades, por su parte, deben mejorar su nivel académico ajustando los programas de estudio a lo que efectivamente requiere el país, con miras a alcanzar, cuanto menos, los estándares de la región. En tal sentido, algunas de las acciones podrían orientarse hacia la modernización de los programas de estudio, el fomento de la investigación científica y tecnológica, el estableci-

miento del profesorado de tiempo completo y la dotación de infraestructura adecuada.

También contribuirían la promoción de centros de investigación interdisciplinarios y programas de posgrado en los campos más relacionados con las necesidades de desarrollo del país, así como el impulso de planes de creación de empleo para hacer más eficiente el uso de profesionales altamente calificados.

4. Muchos de los profesionales capacitados en el exterior no encuentran condiciones para su reinserción positiva. En ese contexto, el Paraguay necesita políticas públicas específicamente orientadas hacia la repatriación y retención de profesionales de alta calificación, fomentando la creación de fuentes de trabajo bien remuneradas, el concurso de méritos para el acceso a cargos públicos, implementación de programas de retorno y de políticas de desarrollo del país, la creación de registro de profesionales, entre otros.
5. Por otra parte, en lo referente al empleo público, debería desarrollarse un sistema de planificación de las necesidades de recursos humanos y de las competencias requeridas por las administraciones públicas paraguayas. Asimismo, la legislación de la función pública debería munirse de instrumentos operativos de regulación del empleo público, con la finalidad de lograr una mejor utilización de los recursos humanos disponibles y transformar el equipo inicial de efectivos en uno acorde con la estructura de personal que se pretenda para un determinado ente público.
6. Para que las recomendaciones mencionadas puedan ser cumplidas será indispensable e impostergable considerar como ejes transversales en las acciones emprendidas, en los sectores público y privado, los siguientes: la eliminación de las injerencias políticas, la corrupción, el nepotismo, el amiguismo y el prebendarismo, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfonso, Leonardo. (2000). "La Educación en la determinación de los Ingresos Laborales en el Paraguay". Revista de Análisis Economía y Sociedad. Paraguay.
- Bravo, David y Marinovic, Alejandra. (2000). "La Educación en Chile: una mirada desde la Economía". Departamento de Economía. Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2003). "Panorama Social de América Latina 2002-2003".
- Cubilla, Antonio. "Universidad y Seudouniversidad". (1999). Siglo XXI. Ramón Fogel y James Diego Hay. Editores. Paraguay.
- Encuesta Integrada de Hogares 2000-2001. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Fernando de la Mora, Paraguay.
- Estudio sobre Educación Media y Desarrollo en Paraguay. (1999). Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción" - Ministerio de Educación y Cultura. Paraguay.
- Fernández Valdovinos, Carlos. (2000). "Los determinantes de la oferta laboral en el Paraguay". Revista de Análisis Economía y Sociedad. Paraguay.
- Masí, Fernando. (2000). "Desigualdad de los Ingresos Familiares en Paraguay". Revista de Análisis Economía y Sociedad. Paraguay.
- Población y Desarrollo Nro. 25 – Año XIV – (2003). Universidad Nacional de Asunción, UNA – Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA. Paraguay.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2003). "Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2003". Asunción, Paraguay.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2003). "Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay". Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Paraguay.
- Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2000). "Se buscan buenos empleos: los mercados laborales de América Latina".
- Riquelme, Marcial. "El Retorno de los Profesionales Paraguayos". (1999). Siglo XXI. Ramón Fogel y James Diego Hay. Editores. Paraguay.
- Sapelli, Claudio. "Ecuaciones de Mincer y Tasas de Retorno a la Educación en Chile: 1990-1998". (2003). Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

ANEXOS

Metodología

Considerando la disponibilidad de información se procedió, en primer lugar, a especificar dos modelos log-lineales, cuya estimación se hará por los Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO).

Modelo 1

$$\ln Y = c + \beta_1 * \text{esc} + \beta_2 * \text{exp} + \beta_3 * \text{exp}^2 + \beta_4 * \text{D1Sexo} + \beta_5 * \text{D2Area} + \mu_i$$

En donde se asume que $\ln Y$ se refiere al logaritmo natural de los ingresos horarios percibidos por la actividad principal, expresados en términos reales; esc , a los años de educación del trabajador; exp ⁶, a los años de experiencia laboral, y S , a una matriz de n variables de control, que tratan de aislar otras características en la remuneración del trabajo, y especificadas como $\text{D1} * \text{sexo}$ y $\text{D2} * \text{área}$, que representan características demográficas, como sexo, área de residencia (urbana o rural). Y finalmente, μ_i que representa los residuos.

Interpretación de los resultados

Se espera encontrar un retorno positivo de la educación y la experiencia, si bien se supone que la experiencia genera retorno positivo a una tasa decreciente sobre el salario.

El parámetro b_1 define la tasa de retorno promedio de la educación. En situaciones normales se espera que tenga signo positivo, al igual que el parámetro b_2 , que indica la proporción en que aumentan las remuneraciones debido al mejoramiento de la productividad del trabajo, relacionada con una mayor experiencia obtenida por cada año.

Se espera que el signo del parámetro b_3 de la variable exp^2 sea negativo, ya que la misma se incluye para reflejar el efecto de la disminución en la productividad causada por la edad avanzada así como por la obsolescencia de los conocimientos.

Se define:

Categoría base, c (constante) = sin instrucción (0 años de escolaridad).

Edu1 = 1 (6 a 11 años) primaria concluida y secundaria inconclusa.
0 en otro caso.

Edu2 = 1 (12 años) secundaria concluida.
0 en otro caso.

Edu3 = 1 (13 y más años) nivel terciario.
0 en otro caso.

Area = 1 (urbana).
= 0 (rural).

Sex = 1 (hombre).
= 0 (mujer).

6 $\text{exp} = \text{edad} - 6$ años de estudio; el seis es relativo a los años en que no se asiste a la escuela.

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1,00	0,61	0,38	0,37	0,62

a Predictors: (Constant), EXP2, AREAD, SEXD, AÑOSESTU, EXP

ANOVA

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1,00	Regression	85,05	5,00	17,01	44,42	-
	Residual	141,67	370,00	0,38		
	Total	226,72	375,00			

a Predictors: (Constant), EXP2, AREAD, SEXD, AÑOSESTU, EXP

b Dependent Variable: LNIGHS

Coefficients

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Beta	t	Sig.
		B	Std. Error			
1,00	(Constant)	6,4440	0,1583		40,6990	0,0000
	AREAD	0,3605	0,0882	0,1734	4,0882	0,0001
	SEXD	0,0228	0,0732	0,0136	0,3112	0,7558
	AÑOSESTU	0,1115	0,0091	0,5788	12,2545	0,0000
	EXP	0,0357	0,0090	0,5399	3,9608	0,0001
	EXP2	- 0,0003	0,0002	- 0,1923	- 1,4063	0,1605

a Dependent Variable: LNIGHS

Emilio Raidán

La chipa de los milagros de Caacupé:

un enfoque hacia los productores

de chipa de Caacupé

La chipa de los milagros de Caacupé: un enfoque hacia los productores de chipa de Caacupé

Emilio Raidán*

Es un “milagro” que la industria de la “chipa casera” continúe siendo el sustento de tantas familias, a pesar del abandono, la discriminación, la pobreza, la rudimentaria empírica, la informalidad y las amenazas que enfrenta el



sector. En este sentido, se debe resaltar el “éxito” de la chipa, comparado con varias comidas típicas del Paraguay (mbeyu, payagua mascada, boquerón, etc.), que no han alcanzado la popularidad ni el nivel de consumo de la chipa.

Introducción

El presente trabajo, basado en la *Encuesta a Productores de Chipa de Caacupé 2004* realizada por la Secretaría de Planificación y Desarrollo Tecnológico de la Gobernación de Cordillera y en la reciente *Investigación de Mercado para Chipas y Dulces Artesanales en Caacupé*, encargada también por la Gobernación de Cordillera a la consultora Mónica Encina, es un enfoque hacia un sector informal de la producción, que representa el sustento de numerosas familias.

El análisis está dirigido hacia los productores de los barrios San Isidro, Yhacaroya y San Francisco de Caacupé, “universo” de los trabajos citados más arriba. Los resultados obtenidos dan cuenta de que es posible revitalizar este producto e insertarlo en un mercado más dinámico, que signifique un mejoramiento del ingreso familiar. El proceso de estos trabajos se inició con gran expectativa; los chiperos se constituyeron en 20 subcomités integrados, en promedio, por 10 productores cada uno, bajo la consigna de proveer de toda la información que surgiera a los integrantes de cada subgrupo. No ha sido difícil convencer a los grupos sobre la necesidad de respetar las reglas de convivencia armónica y de responsabilidad.

El enfoque no trata de ocultar la pobreza en la cual se desenvuelve este sector, ni las limitaciones de su rudimentaria fabricación, heredada de generaciones pasadas. Se trata, sobre todo, de hacer una “alerta crítica” sobre las amenazas que enfrenta esta “industria de pueblo” ante los cambios emergentes en la sociedad de consumo.

Consideramos que el rol de los gobiernos subnacionales es muy importante para el sostenimiento de este tipo de actividades, pero cree-

* Ingeniero.

mos que para su fortalecimiento es fundamental el cambio de actitud del sector privado, responsable hasta ahora de su “éxito comercial”.

El ponderable movimiento económico generado por este “modesto rubro” es digno de mayor atención de quienes creemos que la productividad es un componente fundamental en el desarrollo humano para el mejoramiento de la calidad de vida.

Estudio exploratorio acerca de la producción de chipas

1) Costumbres - sustento económico

En el contexto de una pobreza creciente y de cada vez menos oportunidades laborales de “pleno empleo”, las actividades “artesanales” e “informales” se han convertido en una “estrategia de supervivencia”. El caso de Paraguay no escapa a otros de América Latina, ya que un valioso bagaje cultural es aprovechado para generar ingresos y mostrar la perdurabilidad de las costumbres que caracterizan al país. En efecto, productos como “la chipa casera” han sobrepasado el límite de lo meramente “casero” para buscar su propio mercado y, por ende, las posibilidades de constituirse en una actividad económica de sustento.

En el siguiente gráfico de la Encuesta a Productores de Chipa de Caacupé 2004, realizada por la Gobernación de Cordillera, se observa que la mayor cantidad de productores de chipa de Caacupé tienen de 11 a 15 años de antigüedad en el rubro. Es decir que se insertaron durante los años 1989 y 1994. También se deduce que la inserción laboral en el sector está disminuyendo desde dicho período.

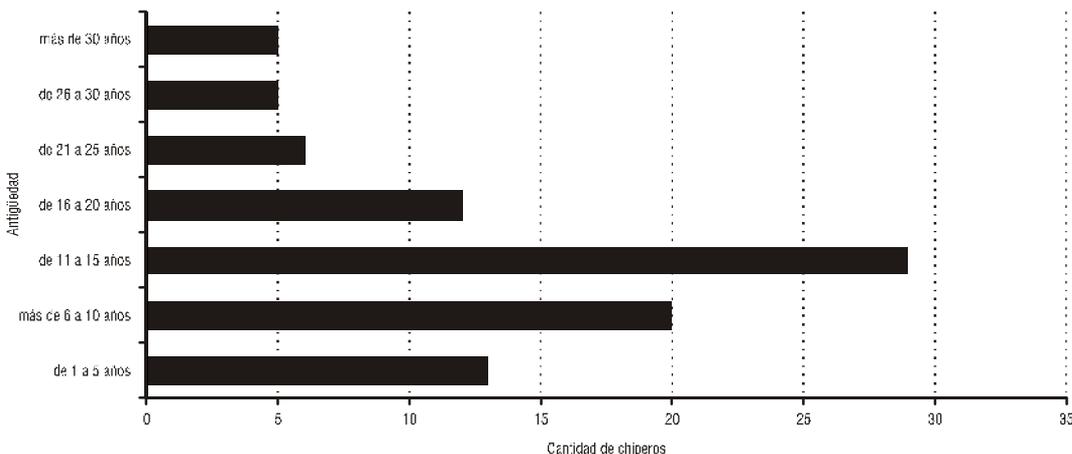
¿En qué lugares de Caacupé se produce chipa?

Se observa que la mayor parte de los productores de chipa de Caacupé están concentrados en dos barrios adyacentes: San Francisco y San Isidro (74%). Otro lugar considerable donde se trabaja este rubro es la compañía de Yhacaroya, que representa el 22% de los productores. Ver gráfico 2.

2) Características de la comercialización

En esta región del país, esta “industria casera” presenta las siguientes características comerciales: el canal de comercialización predominante es la venta callejera; la productividad es diaria y la demanda, alta. Estos elementos las convierten en actividades económicas “constantes”, que

Gráfico 1
CAACUPÉ. Cantidad de chiperos según grupo de antigüedad. 2004

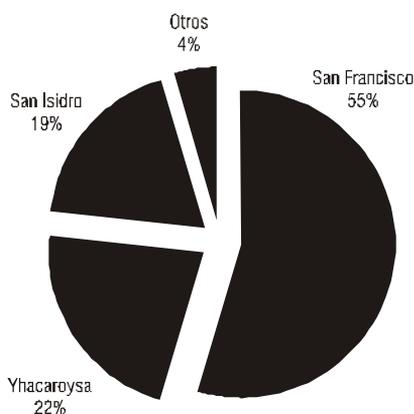


FUENTE: Gobernación de Cordillera, Encuesta a Productores de Chipa, 2004

deberían mostrar mayor margen de utilidad, de no ser por el uso “deficiente” de la ecuación costo/beneficio.

La alta “exigencia física” de cada jornada laboral, además de la limitada capacidad de innovación, mantiene “cautivos” a los chiperos, quienes han hecho de la “calle” su mercado perma-

Gráfico 2
CAACUPÉ. Producción de chipas por lugar de origen



FUENTE: Gobernación de Cordillera, Encuesta a Productores de Chipa, 2004

nente. Esta situación no les permite explorar nuevas oportunidades de negocios, como los grandes centros comerciales: shoppings, hipermercados, supermercados, centros turísticos, entre otros, cuyas exigencias superan los estándares de calidad “acostumbrados”.

Además, el manejo “empírico” del día a día conspira contra la articulación de una “planificación” eficaz de los recursos utilizados. Sin embargo, se constata que estos productores tienen una base de trabajo organizada en función de las exigencias diarias, el área de acción de su actividad y la necesidad de la compra diaria de los insumos y materia prima.

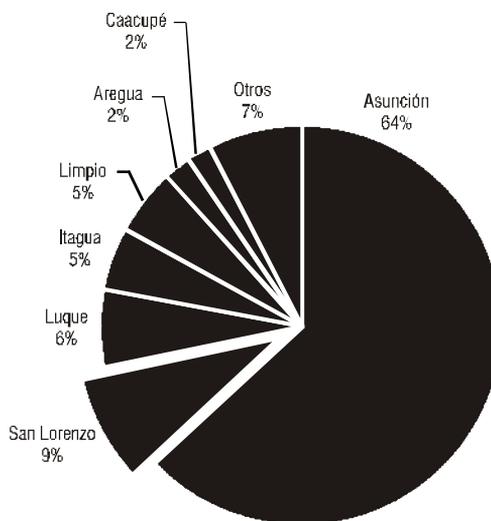
La materia prima utilizada representa una de las de mayor impacto en los costes del producto (almidón, queso, grasa, huevo y otros). Estos insumos han experimentado ostensibles subas, con temporales variaciones importantes en los pre-

cios, mientras que el precio de venta de la chipa se mantiene estacionado desde hace varios años, lo cual pone en evidencia el escaso “margen de utilidad” que genera actualmente este negocio.

Se puede apreciar en la encuesta que la venta de chipas producidas en Caacupé está orientada principalmente hacia la zona de la capital del país y el departamento Central. La venta en Asunción representa el 64%, sin dudas el mayor mercado alcanzado por este producto. Entretanto, en San Lorenzo representa el 9%; Luque, 6%; Itauguá y Limpio, 5%. En suma, la venta en el departamento Central representa el 27%.

Se resalta que la venta local, es decir en Caacupé, apenas representa un 2% de las ventas totales del producto. Ver gráfico 3.

Gráfico 3
CAACUPÉ. Lugares de venta de las chipas



FUENTE: Gobernación de Cordillera, Encuesta a Productores de Chipa, 2004

Se deduce en los cuadros de abajo que el ingreso mensual que este rubro genera para Caacupé orilla los mil millones de guaraníes. También se aprecian los volúmenes de insumos utilizados en la producción. Ver cuadros 1 y 2.

Cuadro 1
Caacupé. Ingreso por producción de chipas. 2004

		Por persona diario	Por persona mensual	Por agrupación mensual
Cantidad de chipas producidas	(unidades)	183	4.758	951.600
Cantidad de chipas vendidas	(unidades)	161	4.187	837.408
Ingreso bruto por ventas	(guaraníes)	161.040	4.187.040	837.408.000

Cuadro 2
Caacupé. Insumos utilizados en la producción de chipas. 2004

	Unidad de medida	Por persona diario	Por persona mensual	Por agrupación mensual
Almidón nacional	kilos	7	190	38.064
Queso Paraguay	kilos	3	76	15.226
Leche	kilos	0,4	10	1.903
Huevo	docenas	2,4	63	12.688
Grasa	kilos	2	57	11.419
Sal	kilos	0,100	3	520
Anís	kilos	0,020	1	104

3) La informalidad

La producción y comercialización de la chipa en Caacupé se desarrolla en una absoluta informalidad. Por esa razón, son las más condenadas en el contexto inmediato de una creciente exigencia de “formalización” y “legalidad”. En efecto, la imposición de un mayor control en el comercio “informal” puede encontrar a estos “chiperos” en una indefensión absoluta, si no se procede a apoyarlos en su organización y legalización.

4) La amenaza: el mercado hacia una demanda que exige seguridad

El “chipero de Caacupé” transmite una “inseguridad al consumidor”, debido a una multiplicidad de factores propios de la venta callejera de comidas. Así, su ubicación en la vía pública, sin uniforme apropiado, con los productos expuestos a la eventual polución ambiental, con rudimentarios empaques, proyectan una imagen que retrata la “estética de la pobreza”, legitimando el temor del cliente para comprar sus productos.

Visto de otra forma, la creciente difusión de los “derechos del consumidor”, en el marco de una “mayor seguridad en el consumo”, se ha convertido en dos elementos de conciencia ciudadana, que influyen en el mercado y representan una amenaza de reducir el “público consumidor” de la chipa, en su actual forma tradicional.

5) Producción y depredación

Los chiperos de Caacupé se caracterizan también por el uso indiscriminado de leña vegetal. Esta leña parecería no encontrar “sustitutos”, en cuanto a las posibilidades de generación de energía. Los productores que no pueden sostener el gasto diario de compra de leña, simplemente recurren a los árboles de los cerros de su cercanía. A esta cultura depredadora se suma el desperdicio de energía, consecuencia de la falta de “tatacuás” con materiales refractarios apropiados.

6) Hoy se fía, mañana también

La falta de microcréditos ha sumido a los cuentapropistas en una situación crítica de pobreza. Los chiperos son parte de este escenario despiadado en el país. Es así que son víctimas de la “compra diaria fiada”, lo cual les ha generado una notable “dependencia del proveedor”, que no es más que el almacenero de su cuadra y que, a cambio del pago diferido, cobra “intereses” un tanto desproporcionados. En estas condiciones, los chiperos no han podido crear un “sistema de ahorro”, que les permita armar su propio “fondo de inversión”.

7) Servicios urbanos

Otro elemento de incidencia en el retrato de la pobreza de este sector es, sin lugar a dudas, el hábitat periurbano marginal de los barrios. La

falta de líneas de transporte obliga a los chiperos a gastar en “taxi” para acceder a la “ruta”. O, aún peor, emprender largas caminatas. Esta caminata, en su retorno al hogar (portando el dinero recaudado), representa un peligro latente pues la precariedad del entorno conforma el clima ideal para los robos y asaltos.

La inseguridad ciudadana reinante en esta zona, el mal estado de las calles, la carencia de servicios de recolección de basura y desagüe cloacal, las viviendas apiñadas comunicadas con pasadizos improvisados, entre otros, constituye el ambiente marginal propicio para la “cultura de la mediocridad” y el estancamiento. A todo esto se debe agregar que gran parte de los terrenos ocupados por los chiperos son municipales y están arrendados u ocupados en forma irregular.

Pero la escena de pobreza alcanza probablemente su máxima expresión, en el lugar mismo de elaboración de la chipa. En el patio de la casa, con piso de tierra, entre animales domésticos sueltos y en deterioradas bateas de madera, se inicia la preparación de la masa, luego moldeada en unas precarias bandejas de metal, en las que se cocina al calor del tatauá. Todo esto se realiza con los hábitos más básicos de higiene; no existe tecnología, ni normas de calidad, solamente una “tradición de más de medio siglo”, cuyo proceso se ha estancado en el tiempo.

8) Prototipo del chipero caacupeño

Según se desprende de la Encuesta, considerando los promedios resultantes, un chipero de Caacupé presenta las siguientes características:

- produce en promedio 183 chipas por día;
- viaja hasta Asunción o su entorno para vender (las chipas no vendidas se consumen en el hogar);
- trabaja con 3 familiares en la elaboración del producto;
- su familia está compuesta de 6 personas;
- inicia su jornada laboral a las 7:11 horas
- para llegar a los lugares de venta viaja diariamente 2 horas (en total, de ida y vuelta, viaja 4 horas por día);
- finaliza su jornada laboral a las 20:26 horas;
- en promedio, trabaja 9,15 horas por día;
- el 72% de los chiperos posee su propio tatauá.

A todo esto podríamos agregar que el chipero de Caacupé no viste uniforme, su producto no posee marca, utiliza canastas de mimbre planas, cubiertas con mantel blanco sobre la cabeza para transportar el producto. Una estampa transmitida de generación en generación.

Conclusión

Es un “milagro” que la industria de la “chipa casera” continúe siendo el sustento de tantas familias, a pesar del abandono, la discriminación, la pobreza, la rudimentaria empírica, la informalidad y las amenazas que enfrenta el sector. En este sentido, se debe resaltar el “éxito” de la chipa, comparado con varias comidas típicas del Paraguay (mbeyu, payagua mascada, boquerón, etc.), que no han alcanzado la popularidad ni el nivel de consumo de la chipa.

Entonces, ¿en qué consiste el secreto del “éxito” de los chiperos de Caacupé? Esta industria de pueblo, sin gerencias comerciales, de logística, ni de marketing, ha desarrollado un sistema de comercialización sustentable, cuyo canal es la “vía pública del país”, abriendo mercado y conquistando clientes más allá de sus “fronteras municipales”. Así, con persistencia y disciplina, en algún rincón del país, cada chipero crea su “ruta diaria de venta”, que luego es respetada por los demás. Posiblemente, ésta sea la “clave del éxito”, en la cual se sustenta esta “empresa de pueblo”.

Este sistema de comercialización, principal responsable de la subsistencia de esta ocupación, no es un mérito de los chiperos de Caacupé, ya que también los dulceros y, más recientemente los viveristas, han adoptado este modelo como estrategia de sustentabilidad.

Pero, ¿hasta cuándo se verá a estos sacrificados trabajadores peregrinar con su canasta de chipa hacia sus puestos de venta? ¿hasta cuándo mantendremos los paraguayos esta tradición de consumir la sabrosa chipa? O acaso, en esta era de

la globalización, solo les restará a nuestros nietos ir al supermercado a comprar un “pan de queso”, o quizás a alguna fiesta de San Juan, para probar aquella sabrosa chipa de la que hablaba el abuelo.

Salvemos este “tesoro” antes de que el sistema actual “colapse”. Tal vez deberíamos empezar con un autoanálisis institucional, y revisar nuestro rol generador de las condiciones apropiadas para el desarrollo de nuestro pueblo y luego, por la propia mentalidad del chipero, elevar su autoestima, mejorar su entorno de trabajo, asegurar la provisión y calidad de los insumos, incorporar tecnologías para optimizar la producción y mejorar el formato de presentación del producto y del vendedor. En síntesis, empecemos a rediseñar la cadena productiva de la chipa, **porque no sabemos hasta cuándo nos durará el milagro.**

Recomendaciones

Estos son los grandes puntos a ser desarrollados por los chiperos de Caacupé, en los próximos años, para asegurar la sustentabilidad de este sector en el mercado:

1. diseñar una planta familiar modelo para la fabricación de chipa, con incorporación de tecnologías en el proceso, como batidores, carritos con bandejas (tipo panaderías), moldeadoras, hornos, etc., que les permita mayor agilidad o capacidad de respuesta a la demanda;
2. estandarizar la receta, uniformar la calidad;
3. ensayar variedades de presentación, chipa palito, chipa coquito, chipa rosquita, chipa bolita, chipa asador, chipa ecológica, chipa light, integral, etc.;
4. ensayar innovaciones, como chipa con dulce, chipa con chocolate, chipa con jamón y queso, etc.;
5. explorar variedades de empaque, envases de papel; incorporar código de barras, contenido, vencimiento, recetas que inviten a saborear la chipa con otros alimentos como café, leche, cocido, dulces, queso, jamón, etc.;
6. desarrollar un transporte térmico sustituto o complemento de la canasta, materiales de

isopor, termos PVC, bolsos térmicos, etc. La meta debería ser: “chipa siempre caliente para el cliente”;

7. promocionar la “marca procedencia”. Ejemplo: Chipa Caacupé Caliente Certificada;
8. mejorar la presentación, “romper el esquema tradicional”, con uniformes estéticos de color, mensajes promocionales, u otra alternativa que marque, visualmente, la primera diferencia;
9. desarrollar nuevos canales de comercialización alternativos a los de la vía pública: centros comerciales, cines, lugares turísticos, aeropuerto, terminales, entre otros. Esto debería encararse con expositores de productos apropiados, y sistema de multi-reposición;
10. crear una asociación para la adquisición de materia prima, asesoramiento, capacitación y potenciación del sector;
11. consensuar horarios, circuitos y puntos de salida para la línea de “transporte de pasajeros” de la zona;
12. hacer periódicamente un seguimiento y evaluación del comportamiento del negocio.

Sugerencias para los gobiernos subnacionales

1. Propiciar el “carnet de habilitación” municipal anual para chiperos. Formalizar el oficio.
2. Mejorar considerablemente los servicios urbanos hacia los barrios afectados, con planes dirigidos hacia el sector: circuito pavimentado para el transporte urbano, paradas de ómnibus, iluminación de lugares estratégicos, implementación del sistema de recolección de basura, titulación o regularización de ocupación de terrenos municipales. Propiciar lugares preferenciales para los chiperos de Caacupé, en las fiestas patronales y en otras de gran convocatoria.
3. Diseñar proyectos de corto y mediano plazo dirigidos a potenciar al sector productor de chipas de Caacupé.
4. Propiciar sellos o certificados de calidad municipales.

5. Promover estudios de impacto ambiental, reforestación, uso racional de la leña y energías alternativas.
6. Crear las condiciones necesarias para que el producto pueda ser considerado como un complemento nutricional escolar (merienda escolar), en todo el país.
8. generar un trabajo con apoyo del Ministerio de Industria y Comercio tendiente a formalizar a los grupos productores para convertirlos en comités de producción; lograr un registro de marca e invertir en la conversión de pequeñas industrias con miras al mercado local.

En otros puntos de su análisis, también señala las siguientes recomendaciones:

Propuestas de corto plazo

En la *Investigación de Mercado de Chipas y Dulces Artesanales*, la consultora Mónica Encina, a modo conclusión, presenta las siguientes propuestas:

1. asignación de un “fondo rotatorio”, con apoyo técnico y seguimiento;
2. construcción de “casillas desmontables” para la venta en la ruta;
3. extensión de la cobertura de los servicios públicos del lugar para facilitar el traslado en la etapa de comercialización;
4. aprovechamiento del “capital social” acumulado, en los trabajos que se realicen en sus respectivos barrios;
5. conformación de un sistema de apoyo de “compras” a proveedores-cooperativas con sede en otros departamentos del país, que permitirá el abaratamiento de la materia prima utilizada;
6. adopción de medidas de mitigación ambiental y apoyo para el uso de energías alternativas limpias, para evitar el empleo desmedido de leña en sus trabajos;
7. capacitación permanente en producción, administración y manipulación de alimentos;

Es necesario empezar a transferir en estos grupos la “idea del microemprendimiento” y la “organización” en pequeñas unidades económicas, atendiendo a la diversificación de funciones, mayores destrezas en sus actividades, utilización de ingredientes “seguros” de menor consumo de energía, de manera a ir configurando una “actividad económica más próspera”.

.....se plantea la necesidad de brindar un “certificado de calidad” a los productos típicos de venta callejera. En este sentido, en primer lugar, lograr “estandarizar” la fórmula de composición.

Si la idea es contribuir a conformar una actividad económica redituable es necesario apostar a otros mercados. En este sentido, la formalidad es exigencia principal, sin descartar la necesidad de contar con una marca registrada, la presentación atractiva del producto y un equipamiento que permita su envasado y conservación. En este sentido se sugiere pedir asistencia técnica al Ministerio de Industria y Comercio para buscar el apoyo que la institución otorga a los pequeños emprendimientos de tipo semi industrial.

BIBLIOGRAFÍA

- Censo Nacional de Población y Viviendas 2002, Resultados finales. Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC), Presidencia de la República.
- Encuesta a Productores de Chipa de Caacupé. 2004. Oficina de Planificación y Desarrollo Tecnológico - Gobernación de Cordillera.
- Investigación de Mercado para Chipas y Dulces Artesanales en Caacupé. 2005. Consultora Mónica Encina - Gobernación de Cordillera.
- Revisión: Consultor Marcos Rolón. Oficina de Planificación y Desarrollo Tecnológico - Gobernación de Cordillera.

Digno Martínez López

Origen de la marginalidad, la pobreza

y la desocupación, los puntos centrales

de la sociedad actual

Origen de la marginalidad, la pobreza y la desocupación, los puntos centrales de la sociedad actual

Digno Martínez López*

La diversidad de causas que podría explicar la existencia de países pobres y naciones desarrolladas, a nivel macro, y la pobreza, la marginalidad, a nivel micro, está ligada al funcionamiento deficiente de la economía de mercado y la política errada para solucionar los



complejos problemas. Existieron diversas medidas de política económica vinculadas con la integración o globalización, con resultados diferentes. El modelo de integración adoptado en Europa hace más de 60 años puede ser considerado exitoso; sin embargo, las tentativas de integración en América Latina fueron diametralmente diferentes.

1. Planteamiento del problema

Producir con eficiencia y eficacia y repartir la riqueza con equidad son aspectos que han preocupado a economistas, teóricos y sociólogos en la elaboración de teorías, modelos y estrategias para avanzar hacia el desarrollo sustentable y humano. Serán analizados en este artículo aquellos aspectos de mayor relevancia, que conformaron el desarrollo económico y social, especialmente en las Américas y Europa.

2. La Revolución Industrial

El descubrimiento de América permitió la afluencia de oro y plata del continente hacia Europa por la vía de los países coloniales, especialmente de España. Este hecho coincidió con la decadencia del feudalismo en Europa, que permitió el uso de la tierra para cultivos agrícolas y actividades ganaderas. El algodón y la lana sirvieron de materia prima a la industria, que fue la base de la Revolución Industrial, sobre todo en Alemania, Francia e Inglaterra. Creció el comercio impulsado por la máquina de vapor, el ferrocarril y el barco, con la oferta de productos elaborados, y la facilitación del transporte generó un fluido comercio internacional. En este sistema emergieron países productores de materia prima y exportadores de productos elaborados.

El comercio internacional y el régimen feudal fueron las principales causas de la inequidad social. Los países industriales imponían las reglas de juego en condiciones y precios, pagaban precios irrisorios por la materia prima que importaban a cambio de productos que los países exportaban. Eso generó dos grupos de países bien diferenciados: países ricos o industriales y países pobres o subdesarrollados. El régimen industrial emergente en los países industriales explotaba a obreros en fábrica, quienes trabajaban más de 12 horas por día y recibían un mísero salario.

* Experto en Programación Industrial y Desarrollo Regional.

3. Crisis mundial (1929-30)

El auge económico del siglo anterior comenzó a declinar a partir del inicio de 1800 y se estancó con la primera guerra mundial, que impulsó a la crisis de 1929-30. Surgieron diversos hechos que cuestionaban la crisis social imperante, en Europa especialmente. Se debe mencionar en tal sentido el Manifiesto Comunista de 1844 y la Encíclica Papal de 1891 (*Rerum Novarum*), que cuestionaron severamente la crisis social y la injusticia.

4. Quiebra de la economía mundial integrada

La crisis de 1929-30 repercutió en todo el mundo, con mayor fuerza en los países industrializados con incidencia hacia los países pobres. Se agravó esta situación con la Segunda Guerra Mundial, que estalló en la década de los 40 en Europa. Los países industrializados dejaron de importar materia prima y los países pobres o subdesarrollados cerraron su frontera ante la aguda crisis reinante.

5. Modelo de sustitución de importaciones

El modelo importador basado en una fuerte protección mediante barreras arancelarias (control de cambio, cuotas de importación, prohibición de importaciones, etc.) originó altos costos, en lo económico. Y en lo social produjo una inequitativa retribución de la riqueza y fue la causa principal de graves problemas en la década de los cincuenta, cuando se agotó el modelo.

6. Modelo de integración o globalización

a) *A nivel latinoamericano*

El modelo de sustitución de importaciones se agotó especialmente en la década de 1950 y emergieron diversas instituciones como la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), Mercado Común Cen-

troamericano, etc. Hay que señalar que la Alianza para el Progreso lanzada por el gobierno de Kennedy (Estados Unidos) y el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ejercieron papeles relevantes en la formación de la ALALC. No obstante, el proceso se agotó en 1980 y se transformó en ALADI bajando en el primer escalón de integración. Se reinició el proceso de integración con la creación del MERCOSUR (Mercado Común del Sur), en Asunción en 1991. También hay que mencionar un ambicioso proyecto de integración iniciado en 1994, con la participación de 34 países de toda América y que será perfeccionado a partir de 2005. Este movimiento es liderado por los Estados Unidos. (ALCA) Asociación de Libre Comercio de las Américas.

b) *Comunidad Sudamericana de Naciones (2004)*

A nivel de América del Sur, en la cumbre de mandatarios, reunidos en Cuzco (Perú), en diciembre de 2004, los líderes de la región resolvieron crear la Comunidad Sudamericana de Naciones que abarca el Mercosur, Comunidad Andina, Chile, Guayana y Surinam. El espacio integra a 12 naciones con 360 millones de habitantes y 17 millones de kilómetros cuadrados de territorio. El PIB global totaliza 800.000 millones de dólares y una exportación anual de 188.000 millones de dólares (Ver diario La Nación, del 8 de diciembre de 2004). Este importante proyecto se halla en plena etapa de implementación.

c) *Nivel Europeo-Mercado Común Europeo (Hoy Comunidad Europea)*

El modelo de integración adoptado en Europa nació en 1951, con seis países que formaron el Mercado Común Europeo. Actualmente cuenta con 25 socios y abarca prácticamente toda Europa. El proceso se halla en una avanzada etapa de perfeccionamiento, con la reciente aprobación de la Constitución de la Comunidad Europea, con 25 miembros y 475 millones de habitantes (mayo de 2004).¹

d) *Consenso de Washington (1989)*²

El Consenso de Washington lanzó un llamado a dismantelar las barreras comerciales, eli-

1 "Nace un gigante en Europa". Dr. Digno Martínez. Población y Desarrollo - Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA).

2 Ver en la agenda del desarrollo de Barcelona, Felipe González, Diario Noticias, 17 de octubre de 2004.

minar los déficits fiscales, privatizar empresas estatales y abrir las economías latinoamericanas a las inversiones extranjeras. Contó con el asesoramiento y recomendación del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Fue analizado por un grupo de 26 economistas de países desarrollados y en vías de desarrollo, en setiembre de 2004, durante un foro llevado a cabo en Barcelona, España. Las lecciones extraídas del debate reclaman una mayor calidad institucional con respecto a la ley, equilibrio entre Estado y mercado, redistribución de la riqueza y respeto a las culturas diferenciadas para la aplicación de las reformas necesarias.

También se señaló que los grandes emprendimientos públicos y privados con bancos regulados con políticas monetarias rígidas exponen a los países a crisis de la deuda, lo que imposibilita su crecimiento.

Los economistas constataron que los países asiáticos que no habían seguido recetas dogmáticas de organismos financieros internacionales ni del Consenso de Washington habían sorteado mejor los embates de las crisis.

7. Resumen, conclusiones y sugerencias

Los hechos y fenómenos que han generado la mala distribución de la riqueza, la inequidad y la marginalidad fueron diversos y complejos. Se citan los más relevantes:

- a) el colonialismo egoísta y explotador que llevó la riqueza de América a Europa;
- b) un capitalismo salvaje que posibilitó la Revolución Industrial en Europa;
- c) un régimen comercial internacional que explotó a países pobres y enriqueció a países industrializados;

- d) un sistema de economía de mercado que distorsionó precios, perjudicando a consumidores y usuarios;
- e) un modelo de sustitución de importaciones que distorsionó el mercado y creó la corrupción generalizada en América Latina;
- f) el egoísmo de países desarrollados de abrir sus mercados a los países pobres para exportar sus productos con mayor grado de elaboración;
- g) la política destructiva de los organismos financieros internacionales (ver Consenso de Washington).

Resumiendo, la diversidad de causas que podría explicar la existencia de países pobres y naciones desarrolladas, a nivel macro, y la pobreza, la marginalidad, a nivel micro, está ligada al funcionamiento deficiente de la economía de mercado y la política errada para solucionar los complejos problemas.

Existieron diversas medidas de política económica vinculadas con la integración o globalización, con resultados diferentes. El modelo de integración adoptado en Europa hace más de 60 años puede ser considerado exitoso; sin embargo, las tentativas de integración en América Latina fueron diametralmente diferentes.

La integración emerge como principal modelo para encarar el desarrollo económico y social para revertir la pobreza, la marginalidad y la injusticia social. En cada país, con la directa participación de la sociedad civil organizada, el sector privado y la promoción y fomento del Estado, basados en la eficacia y la eficiencia, la solidaridad social con respecto al medio ambiente, en el marco de la libertad y democracia.

En el próximo artículo se analizarán las condiciones y los requisitos para adoptar un modelo de desarrollo, basado en la integración.

BIBLIOGRAFÍA

- Agenda del Desarrollo de Barcelona, Diario Noticias, 17 de octubre de 2004.
- "Nace un gigante en Europa", Dr. Digno Martínez López. Publicado en la revista de la Facultad de Ciencias Económicas.
- Ricardo Hausmann, "La Nación", marzo de 2005.

Daiana Alexis Coronel González

Mercado de valores, instrumento

de desarrollo económico y social

Mercado de valores, instrumento de desarrollo económico y social

Daiana Alexis Coronel González*

Una de las grandes deficiencias observadas en Paraguay, y en otros países en desarrollo, es la ausencia de facilidades institucionales para transferir los ahorros líquidos de quienes no los utilizan hacia inversiones reales en



empresas con necesidades de recursos adicionales. En muchos países, las bolsas de valores han desempeñado un papel importante en la estructura financiera, facilitando la movilización de recursos privados y haciendo posible la conversión de capitales, a largo plazo, en fondos líquidos.

“La obligación de ahorrar pasó a ser nueve décimos de la virtud y el crecimiento de la torta (la riqueza nacional), el objetivo de la verdadera religión... Y de este modo, la torta aumentó. Con qué fin, eso no estaba claramente contemplado... El ahorro era para la vejez o para los hijos, pero esto era solo en teoría; la virtud de la torta residía en que nunca debía consumirse, ni por uno mismo ni por los hijos después de uno”. John Maynard Keynes, The Economic Consequences of the Peace, Nueva York: Harcourt, Brace and Howe, 1920, p. 20.

“... como consecuencia de los cambios en las posiciones económicas relativas y en el poder de los diversos grupos que son afectados de diferentes formas por los incrementos en las cifras y en las oportunidades que ofrece la nueva tecnología. Estos fenómenos, cuando los miramos estadísticamente, adquieren la apariencia de plácidos movimientos de líneas en ascenso sostenido. Pero, bajo la superficie, hay grandes desplazamientos entre los grupos sociales, ...”. Simon Kuznet, Toward a Theory of Economic Growth, W. W. Norton, Nueva York, 1968, págs. 21-22.

Definición y funciones de la Bolsa de Valores

La Bolsa de Valores es una organización central y privada, legalmente reconocida, de negociantes profesionales para la compra y venta al público inversor y especulador de fondos públicos, acciones y obligaciones. El objeto principal de la bolsa es proporcionar un mercado rápido y organizado a los compradores, vendedores, especuladores de fondos públicos y privados admitidos a cotización, y establecer un precio real para los títulos, basado en la cotización a la cual

* Alumna del quinto curso de la carrera de Economía de la Universidad Nacional de Asunción (UNA).

se realizaron las últimas operaciones. Como función secundaria aparece la de ahorrar tiempo en las transacciones y facilitar su realización a través del espacio, cuyo fin se ha instalado en muchos complejos mecanismos. La tercera función de las bolsas es actuar como índice diario de la situación económica. Hubo un tiempo en que la bolsa gozó de la consideración de pronosticadora infalible de los negocios a largo plazo. Hoy se limita a reflejar la situación en un momento dado, pues la extraordinaria complejidad de la economía moderna ha anulado hasta cierto punto su capacidad pronosticadora. **La cuarta función es la de facilitar capital a las empresas.** Sus servicios permiten vender títulos a corto plazo. La quinta y última consiste en procurar un mecanismo para la especulación legítima de acciones y obligaciones.

Introducción

Históricamente, en el siglo diecinueve, todas las naciones industrializadas disponían de su propio mercado de capitales, en las ciudades más importantes. La famosa Bolsa de Nueva York, situada en el número 68 de Wall Street, tuvo su origen en 1872. Entre otras, se puede mencionar la importancia de bolsas como las de Tokio, Londres, Frankfurt y París y, en América Latina, la Bolsa de México y Bovespa, ésta última situada en Brasil.

Es interesante señalar que en la mayoría de los países subdesarrollados las bolsas de valores son instituciones de añeja data, aunque el volumen de operaciones realizadas a través de ellas no siempre logra su principal objetivo: proporcionar liquidez, seguridad, transparencia, y conceder la información suficiente respecto de las empresas y la economía.

En lo que se refiere a los mercados latinoamericanos de valores, puede decirse que están en una situación preocupante, como consecuencia de las diversas crisis que vienen enfrentando. Y, lo grave, es que tienden a empeorar. El acceso al capital, muy importante para el desarrollo económico y social, se logra con gran dificultad y en condiciones volátiles, aunque, con frecuencia,

ni siquiera se obtiene. Esto ha tenido numerosos efectos en las empresas y en los habitantes de la región.

El síntoma más preocupante del mercado de valores de la región es el escaso número de empresas registradas en él. Otro aspecto importante es que los mercados son poco profundos, con excepción de Brasil, México y Argentina antes de la crisis, y sufren de falta de liquidez. Está claro que en América Latina no es fácil encontrar compradores ni vendedores de acciones, como en otros continentes. Como consecuencia de esto, muchas empresas latinoamericanas se han registrado, por ejemplo, en la Bolsa de Nueva York, a través de la emisión de ADR, "*American Depository Receipts*". El resultado es que las bolsas locales, que siempre fueron pequeñas, se han vuelto aún más pequeñas, volátiles y son cada vez impulsadas por un número más restringido de empresas.

Dado este panorama, todas las variables esenciales en el ámbito individual de las empresas pasan a segundo plano, frente al escenario macroeconómico y, en particular, frente a las finanzas públicas. La única forma de resolver el problema es aumentar el universo de inversionistas disponibles, lo cual solo se logrará mejorando la calificación crediticia. Esa sería la culminación del prolongado y doloroso camino de los ajustes económicos.

Indudablemente, los factores que afectan y condicionan el desarrollo del mercado de valores de un país están, directa o indirectamente, relacionados con las condiciones económicas, financieras y sociales inherentes a su nivel de desarrollo económico.

Se debe apuntar que en los países donde existe un mercado de valores sólido y eficaz, éste proporciona un mecanismo para el desarrollo económico, a través de la generación de oportunidades para la inversión en un mercado con seguridad y transparencia. Tanto la inversión en el mercado de capitales como en el mercado "*spot*" o efectivo, produce casi siempre capital para la inversión en el sector real de la economía. Por esta razón, la Bolsa de Valores es capaz de gene-

rar mayor liquidez para ser utilizada en varios sectores de la economía, ampliándolos o cambiando los ya existentes, y lograr así mayores niveles para los indicadores de crecimiento.

Mercado de valores y desarrollo económico y social

El mercado de valores, a través de los flujos de capital generados en él, puede proporcionar crecimiento económico y, además, mediante la eficaz distribución de estos flujos, desarrollo social.

Existe desarrollo cuando el bienestar económico de la población aumenta durante un largo período de tiempo. Medimos el estado de desarrollo por medio de diversos indicadores económicos, entre los que se encuentra principalmente el PIB real per cápita, que debe ser analizado junto con otros como la salud, el grado de alfabetización y la longevidad, aclarando que la cuestión del desarrollo va más allá del mero incremento del PIB per cápita.

Las diferencias existentes en el nivel del PIB per cápita de los países en vías de desarrollo –como ejemplo están los “milagros de crecimiento”, Hong Kong, Singapur, Taiwán y Corea del Sur, ésta última entre 1965 y 1990–, consiguió quintuplicar el PIB, mientras países como Venezuela, Madagascar Malí y Chad tienen un crecimiento negativo. ¿A qué obedecen estas diferencias? Una respuesta podría ser el mejor uso de la mano de obra, capital, recursos y tecnología existentes, lo cual puede explicarse por la función de producción de un país.

El crecimiento de una economía se da como resultado de la acumulación de factores de producción y de la mejora en la productividad de estos factores. Partiendo de la función de producción, debemos preguntarnos: “¿cuánto invierte un país?; ¿a qué ritmo crece la población?; ¿qué calidad tiene el capital humano?; ¿en qué medida se utilizan los recursos productivos?”¹. Y, en cuanto al desarrollo social, debemos preguntarnos cómo se distribuye esa mejora.

Por lo tanto, la idea clave que está detrás del crecimiento económico y del desarrollo social es cómo un país genera su capital y lo distribuye.

La formación de capital es un elemento tan indispensable para el desarrollo económico como la existencia de una fuerza laboral saludable y adiestrada; técnicas eficientes de producción para la agricultura y la industria, así como un clima propicio para las empresas y las innovaciones.

Las grandes diferencias entre los países, en cuanto a la productividad de las inversiones, llevan a centrar la atención en la política y las estrategias de desarrollo que influyen en la eficiencia con que se utilizan los recursos.

Una de las grandes deficiencias observadas en Paraguay, y en otros países en desarrollo, es la ausencia de facilidades institucionales para transferir los ahorros líquidos de quienes no los utilizan hacia inversiones reales en empresas con necesidades de recursos adicionales.

En muchos países, las bolsas de valores han desempeñado un papel importante en la estructura financiera, facilitando la movilización de recursos privados y haciendo posible la conversión de capitales, a largo plazo, en fondos líquidos.

El caso paraguay

Específicamente en el caso de Paraguay, las dificultades que se oponen a la existencia de una corriente firme de ahorros líquidos hacia empresas productivas obedecen, en parte, a factores económicos y, en parte, a factores institucionales. Su eliminación permitiría acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social.

En estas condiciones, la organización y existencia de un mercado de capitales capaz de canalizar mayores ahorros hacia inversiones productivas es un factor importante, que sirve como acelerador del desarrollo económico y social del país y de la región.

1 Extraído de Rudiger Dornbush y Stanley Fisher, sexta edición, Mc Graw-Hill, 1994, pág. 320.

Como ejemplo se puede citar la importancia de un mercado de valores para la adquisición de crédito internacional, el caso “stand by”, visto como un aspecto importante en la composición económica, o para la financiación interna, con la emisión de bonos o acciones de empresas, que deben ser invertidos en el sector real de la economía.

La apertura propuesta por el MERCOSUR también trae consigo la necesidad de un mayor desarrollo económico del área, que propone la expansión de la producción y del ingreso, lo cual, a su vez, debe estimular el incremento del ahorro, y la necesidad de mayores inversiones.

En el país, es bien conocida la gran escasez de capital para inversiones productivas, esenciales para dar origen a nuevas industrias generadoras de ingresos, las cuales sirven como cimientos sólidos que permiten buscar una mayor expansión económica y, de esta manera, aumentar el ingreso neto. Al ascender estos índices, se presenta el crecimiento de la economía y se reducen otros indicadores macroeconómicos, como la tasa de desempleo y la inflación.

De igual manera, una creciente inversión, privada o estatal, posibilita la creación de mayor infraestructura, mejorando las condiciones sociales en aspectos tan vitales como centros educativos, vías de comunicación, telecomunicaciones, servicios y otros, cuya consecuencia será el desarrollo económico y social.

Entre los factores económicos que han retardado el desarrollo de un mercado de capitales y el funcionamiento de una Bolsa de Valores que impulse la movilización del ahorro interno y la captación de recursos externos para su aplicación a la inversión productiva, a mediano y largo plazo, se destacan dos. Primero, la costumbre tradicional de que las empresas obtengan capital de un grupo de inversionistas íntimamente ligados a lazos de parentesco y amistad. Segundo, el hecho de que las personas no se hallan activamente asociadas a la adquisición de acciones, como un medio normal de invertir sus ahorros. De igual magnitud son las deficiencias institucionales para movilizar capital hacia la empresa privada.

Es importante mencionar que estos factores son consecuencia de la historia paraguaya, caracterizada por largos períodos de una fuerte concentración de poder político, militar y económico; por la conformación de gobiernos estatistas, paternalistas y autoritarios, que agobiaron a la sociedad civil y a las empresas, anulando su iniciativa, su acción creativa y enriquecedora de las naciones y los pueblos.

Esas circunstancias determinaron una prolongada ausencia de condiciones propicias para el establecimiento, desarrollo y consolidación de un sistema de convivencia democrática en libertad, y de una moderna y eficiente economía de mercado de libre competencia, igualdad de oportunidades y equidad social, condiciones esenciales para el desarrollo de un mercado de valores.

En resumen, estas deficiencias pueden ser explicadas, primero, por el grado de desarrollo: no se puede formar un mercado sólido y eficaz. Y, segundo, porque existe un escaso número de empresas con potencial suficiente para atraer a inversionistas.

Las compañías no han podido utilizar los ahorros privados para su capitalización, a un costo razonable. El ahorro existente en el país es escaso y hace más de veinte años resulta negativo en el gobierno y los particulares.

Esto explica la actual situación social y económica del país, con un elevado crecimiento demográfico y un reducido ingreso por habitante, en casi todos los sectores.

Todo lo anterior implica que para aumentar el bienestar social existe la necesidad de prestar una creciente atención al proceso de generación, movilización y retención de los recursos internos, como herramienta fundamental de la expansión social y económica del país, a corto, mediano y largo plazo.

Por lo tanto, es necesario fortalecer la existencia del ahorro interno, darle utilización más racional y restaurar su importancia para el progreso.

En estas circunstancias, el mercado de capitales puede jugar un papel estratégico en el aceleramiento del desarrollo económico y social del país. Tanto desde el punto de vista social como económico, la Bolsa de Valores, a través de la canalización del ahorro, es capaz de generar mayor inversión, aumentando el producto y desarro-

llando sectores de mucha importancia social y económica.

Un mercado de capitales debe ser capaz de sentar las bases para la inversión, tanto privada como estatal, de manera a promover el crecimiento económico y generar un mayor bienestar social.

BIBLIOGRAFÍA

- Amat, Oriol. *La Bolsa: funcionamiento y técnicas para invertir*, segunda edición, Deutso, 1999.
- Basch, Antonin, Kybal, Melic, *Recursos nacionales de la inversión en América Latina*, Cemla, 1971.
- Claude, Annie Duplat. *Cómo funciona la Bolsa*, Paraninfo, 1989.
- *Financiamiento del desarrollo económico con recursos nacionales*, Naciones Unidas, 1950.
- Jean, Claude Tournier. *Cómo invertir en Bolsa*, Paraninfo, 1989.
- <http://www.bvpasa.com.py>
- <http://www.cnv.com.py>
- <http://www.yahoo.com>
- Lagunilla Iñarritu, Alfredo. *La Bolsa de Valores de México y su ambiente empresarial*, México, 1973.
- Manleón, Ignacio. *Inversiones y Riesgos Financieros*, Espasa Calpe, 1991.
- Merton, Robert C. y Bodie, Zvi. *Finanzas, Flujos de capital e Inversión productiva*, Mc Graw-Hill, 1997.
- Sabine, Martín. *Finanzas Corporativas*, Eada Gestión, 1992.
- Verchick, Ana. *Mercado de Capitales*, tomos I y II, Ediciones Machi, 1993.

Carlos Jorge Sánchez Arza

Inseguridad y desempleo



Inseguridad y desempleo

Carlos Jorge Sánchez Arza*

El desempleo genera pobreza y la pobreza, a su vez, produce inseguridad económica y social. Es un proceso cíclico concatenado, pero factible de romper. Para ello existen alternativas de solución, que conllevan voluntad y acción vigorosa de la autoridad pública para tomar medidas económicas adecuadas a nues-



tra realidad, potenciar la producción nacional y encarar con coraje la desigualdad de oportunidades y las discriminaciones de tipo económico. Sin embargo, mientras la delincuencia, la inseguridad y la violencia sean encaradas con medidas paliativas no se llegará al objetivo de garantizar el derecho de seguridad a la gente.

Introducción

La inseguridad es un tema sensible para la gente, que cada día se ve más deprimida en su derecho de circular libremente por las calles, sobre todo por la noche. Es normal que la gente tenga miedo de otra gente, con todo lo que pasa en el país, es algo lógico. La desocupación, el empobrecimiento de los trabajadores, la paralización del aparato industrial, el endeudamiento del campo, las condiciones de vida en los asentamientos y la crisis de la salud y la enseñanza son los problemas más graves que enfrenta el país.

Cualquier programa propuesto tendrá éxito solo con la cooperación de la ciudadanía y el sector privado. La implementación de algunos sistemas como el 911 ha contribuido a reaccionar con mayor rapidez ante los hechos delictivos; también la presencia de policías y militares en las esquinas de las principales ciudades, aunque solo en algunos puntos estratégicos de circulación masiva, no así en los barrios y lugares poco poblados.

Si puede darse por sentado que la mayor necesidad de las regiones en desarrollo es el crecimiento económico inmediato y rápido, para cambiar la pobreza material reflejada en las condiciones de vida de la población, sería un error fundamental concebir que ésta consista solo o principalmente en la falta de estas cosas. No menos importante y real es la pobreza espiritual, es decir, la aceptada resignación a sus carencias inmemoriales y a su impotencia para luchar contra ella, como consecuencia de la pobreza mental, la ignorancia natural y la imposibilidad de comunicación por la falta de educación.

* Investigador y docente universitario, Facultad de Ciencias Económicas, UNA. Miembro del Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos.

El remedio para la pobreza es la elevación del nivel de vida en el más alto y amplio sentido, abarcando todos los otros niveles (educación, alimentación, etc.), implicados en la solución de sus problemas. (1)

El adecuado empleo de los recursos económicos, jurídicos y de seguridad

Hay dos condiciones necesarias para la transformación positiva de esta situación: el cambio del Estado y el paulatino cambio de nuestra mentalidad como país. Esto último es lo más difícil; la educación es el factor de crecimiento más lento, pero posiblemente también el más poderoso.

Se pueden tomar medidas administrativas eficaces hasta distribuir un poco mejor, promover la producción, pero pasado un tiempo volver a lo mismo. Para que estas cuestiones sean acumu-

Volviendo a las Fuerzas Armadas, es necesario que colaboren mucho más en varios aspectos. Tenemos un presupuesto en el cual la seguridad nacional tiene una gran asignación; sin embargo, no contamos con una fuerza policial peatonal. Tiene que haber cambios, y esos cambios pasan también por una reforma de las leyes penales, la actualización de las codificaciones que contemplan las penas carcelarias y la implementación de un conjunto de normas jurídicas que respalden la labor de los agentes encargados de la seguridad así como la tarea de los fiscales, representantes de la justicia de nuestra nación. En este aspecto se puede mencionar un hecho positivo específico en el departamento de Paraguari.

La Junta Municipal de Paraguari sancionó hace poco dos ordenanzas que prevén fuertes multas y sanciones a quienes comercian con carne de dudoso origen y faenan vacunos en lugares no habilitados. Mediante dicha disposición, la Fis-

Cuadro 1
Presupuesto de Gastos de la Nación 1999-2003.

Institución	Año 1999	Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003
Ministerio del Interior	336.945.416.144	390.338.840.489	389.947.254.661	413.566.628.898	425.615.166.231
Ministerio de Defensa Nacional	262.025.236.487	284.639.504.307	262.493.280.161	290.100.715.382	294.216.814.987

Fuente: Honorable Cámara de Senadores, Dirección Administrativa.

lativas y se transformen en irreversibles, Paraguay necesita un cambio en el Estado y en la conciencia pública. Paraguay no cambia si no cambia el Estado, porque el país es hijo del Estado y éste ha permanecido incólume en los tiempos. Cuando se habla de cambio en el Estado no se refiere a despedir funcionarios públicos sino a una mejor organización de los recursos y a trabajar mejor. Esto incluye sectores como las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, los cuales deben verse en el contexto de una sociedad que requiere medidas serias y adecuadas a la altura de la difícil situación actual. En todas las áreas es igual. ¿Qué hacer con los jóvenes drogadictos, con los niños que se drogan en las calles? ¿Esperar a tener un caudal de recursos suficiente para crear sanatorios en la Cordillera del Ybytyrusú, como se hace en Europa en los Pirineos? Difícil, a corto plazo, con la carencia de recursos, pero la excusa de no tenerlos no sirve, porque el problema se debe enfrentar.

calía podrá también enjuiciar por evasión impositiva a faenadores clandestinos o abigeos. Se trata de las ordenanzas No. 97/05 y 99/05, que regulan todo lo referente a faenamientos, transporte y comercialización de ganado vacuno y derivados, más conocidas como "ordenanzas antiabigeo". De por sí, la promulgación de la normativa es interesante y la ciudadanía está esperanzada en su pronta aplicación.

Grandes son la expectativa y esperanza generadas en pequeños y grandes ganaderos del departamento de Paraguari sobre el freno que puede significar para los abigeos la sanción de la referida ordenanza. Pero la duda persiste debido al poco interés que muestran sobre el tema las autoridades municipales de los 16 distritos restantes del departamento de Paraguari. (2)

Por otro lado, los industriales y capitalistas nacionales y extranjeros afincados en el país de-

ben funcionar; la reformulación de una nueva mentalidad los incluye a ellos. Uno de los inconvenientes del subdesarrollo es que crea una casta privilegiada de carácter parasitario, muy dependiente de los favores del Estado y con escaso sentido de compromiso con el trabajo y con el riesgo, este es un problema que tiene el Paraguay. El empresariado nacional debe trabajar y arriesgar, tener una cierta capacidad de ahorro y de reinversión.

Pero es curioso: a Paraguay le falta capital, pero resulta que exporta capital. Una malversación cualitativa de los pocos ahorros de un país subdesarrollado se debe a la tendencia de los que tienen más de guardar sus ahorros en el extranjero, legal o ilegalmente, sustrayéndolos así de la inversión interior. Por algo se ha criticado –y con mucha razón– a los políticos, pero también es hora de que los empresarios tengan un poco de autocrítica. Otro aspecto negativo es la existencia de empresas protegidas del resto del mundo por restricciones artificiales, situación que les permite cobrar altos precios, entregando bienes de baja calidad. Además, en una economía altamente protegida, los empresarios dedican mucho de su tiempo y energía a gestionar protección en lugar de mejorar el desempeño de su empresa. Si se reducen las barreras, las empresas tienen que producir bienes de mejor calidad –o bajar sus precios– para poder sobrevivir. La competencia trae entonces *mejoramiento de la productividad* a ritmo más rápido. En la medida en que estimula el crecimiento de la productividad, y no solamente su nivel, la competencia del mercado mundial puede ser una fuente de mayor crecimiento para la economía. La evidencia empírica tiende a mostrar una asociación positiva entre el mejoramiento de la productividad y la orientación exportadora: se genera ca-

pital genuinamente nacional. Como ejemplo, este patrón se ha documentado en un estudio de varias industrias, en Corea y Turquía. (3).

La falta de trabajo y la pobreza afecta a prácticamente el cincuenta por ciento de la población paraguaya. La reactivación económica que puede ser generadora de mano de obra para una inmensa cantidad de hombres y mujeres de nuestro país que buscan emplearse, aún no ha aparecido. El ingreso per cápita del Paraguay es una fracción de lo conseguido por países de cultura similar, aunque cuente con recursos naturales que son llamativamente superiores.

La mitad de la población vive por debajo de la línea de pobreza, como se puede apreciar detalladamente en el gráfico 1. La delincuencia aumenta, la droga perfora el conurbano de las principales ciudades del país. Si observamos la cantidad de niños mendigos en las calles o que recorren la vía pública buscando su sustento diario y el de su familia, no solo nos encontraremos con la penosa realidad de que por su estado de acuciante necesidad y orfandad familiar, una limitada nutrición y una inadecuada atención a su salud y que no están integrados al proceso de formación educativa para su edad, podemos concluir un análisis ex ante que estos niños mendigos de hoy están evolucionando por un sendero que los expone y los lleva a ser protagonistas del bajo mundo de los delitos y los vicios.

La educación y el desempleo

El factor más importante en el camino hacia la reducción de las desigualdades en el último siglo ha sido la educación pública; la educación hace más productivo el trabajo.

Cuadro 2
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 de 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 de crecimiento de la PEA		2,5	2,5	3,3	3,0	3,3

Fuente: Barrios, Oscar S. Dinámica Demográfica y Población Económicamente Activa. En Revista Población y Desarrollo N° 25, año 2003.

La educación está en crisis desde hace muchos años; una de las tantas verdades estadísticas revela que el ingreso tardío al sistema educativo, así como las repitencias o deserciones, hacen que el 40% de los jóvenes se encuentre en cursos inferiores a los correspondientes a su edad. Entre aquellos que no asisten, solo el 10,8% logró cursar algún año del nivel terciario y apenas el 15,6% culminó sus estudios secundarios. *La principal razón de abandono del sistema educativo es la económica*. Tres de cada diez jóvenes realizan algún curso no formal, y existe una predominancia femenina sobre la masculina. Esta tendencia se da tanto en áreas urbanas como rurales. Independientemente de la edad, lugar de residencia y sexo, la razón más frecuente de abandono del sistema escolar es la económica.

El 59,4% de los jóvenes declaró haber abandonado sus estudios por motivos económicos. Asimismo, puede destacarse que *la segunda razón principal de deserción tiene relación con la motivación*. Cerca del 13% de los jóvenes manifiesta la razón “no quiere estudiar”, lo que expresa la baja valoración hacia la educación.

El comportamiento de esta variable según sexo indica que mientras para los hombres la segunda razón principal de no asistencia a una institución de enseñanza formal es “no quiere estudiar”, la de las mujeres está relacionada con aspectos culturales generalmente expresados como “problemas familiares”, los cuales implican la deserción para dedicarse a las tareas domésticas.

La educación universitaria o superior es privilegio de pocos jóvenes. Alcanzar este nivel resulta más accesible a los jóvenes que habitan en las ciudades del país, las mujeres y quienes no están en situación de pobreza. Los jóvenes paraguayos que se capacitan, lo hacen con la esperanza de encontrar oportunidades en un país donde las cosas son verdaderamente difíciles.

El desempleo está arruinando una generación de jóvenes, el desempleo en el país tiene rostro eminentemente joven, afectando más a las mujeres que a los hombres y a los pobres, tanto en áreas urbanas como rurales. Un poco más de 124 mil jóvenes se hallan desempleados (desempleo abierto), lo que representa cerca de las dos

terceras partes del total de desempleados que registró el país según la EIH 2000-01.

Un porcentaje significativo de jóvenes no asiste a ninguna institución de enseñanza formal (66%) y la tendencia es que la proporción aumente conforme se incrementa la edad. Del 33% de los jóvenes que estudian, solo la mitad se dedica exclusivamente a esa actividad (17,7%) y el resto combina el estudio con el trabajo.

La educación reditúa, ya que los jóvenes con instrucción terciaria tienen ingresos que en promedio superan el millón de guaraníes, en tanto aquellos de menor instrucción obtienen ingresos por debajo del salario mínimo. Hombres y mujeres urbanos ganan más, en promedio, que sus pares de las zonas rurales. Entre los pobres, el 40% en las áreas rurales y el 25% en las áreas urbanas, ganan menos de 400 mil guaraníes. (4)

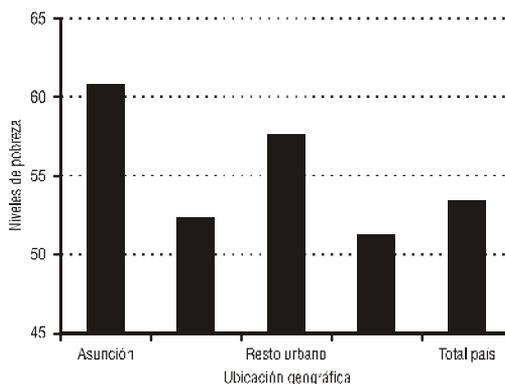
El desempleo incide con intensidad diferenciada según se trate de personas con bajo o ningún nivel de instrucción, o de aquellas que alcanzan

Tabla 1
Paraguay: intensidad de la pobreza, 2002
(Ingreso promedio de los pobres respecto a la línea de pobreza, en %)

	Pobreza
Asunción	60,9
Central urbano	52,2
Resto urbano	57,8
Rural	51,3
Total país	53,5

Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2002.

Gráfico 1
Paraguay: intensidad de la pobreza, 2002



Fuente: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2002.

la máxima formación. En efecto, el desempleo abierto impacta con mayor fuerza en la juventud con nivel de instrucción secundario, llegando la tasa al 11%.

En cuanto a la subutilización de la fuerza de trabajo juvenil, ésta comprende además del desem-

pleo abierto, el subempleo en término de horas trabajadas. En realidad, si bien el primero es el principal factor de desaprovechamiento de los recursos humanos, el segundo representa la manifestación de la insuficiencia de puestos de trabajo existente.

Cuadro 3
Paraguay rural: evolución de la pobreza 1995 - 2002 (en %)

1995	37,2
1997/8	42,5
1999	42,0
2000/1	41,2
2002	52,3

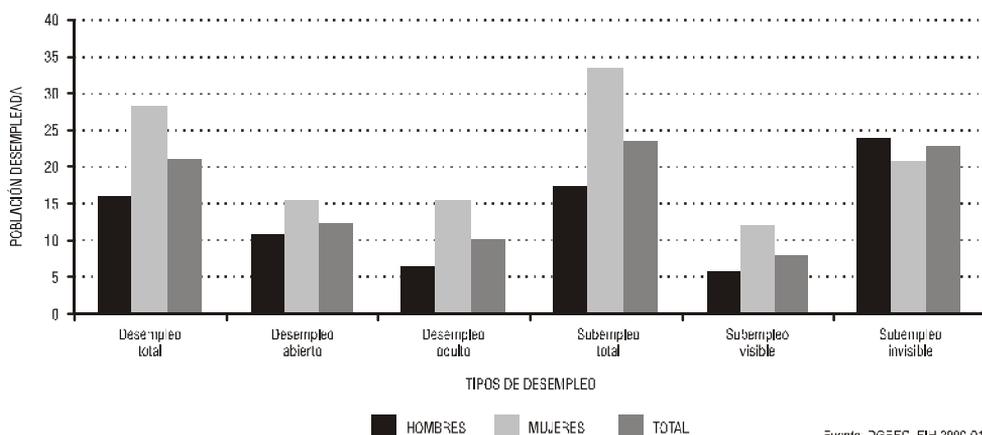
Fuente: DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2002.

Tabla 2
Tasa de desempleo y subempleo por sexo

	Hombres	Mujeres	Total
Desempleo total	16,3	28,3	21,2
Desempleo abierto	10,6	15,4	12,5
Desempleo oculto	6,3	15,3	10,0
Subempleo total	17,4	33,5	23,5
Subempleo visible	5,7	12,2	8,2
Subempleo invisible	24,0	20,8	22,8

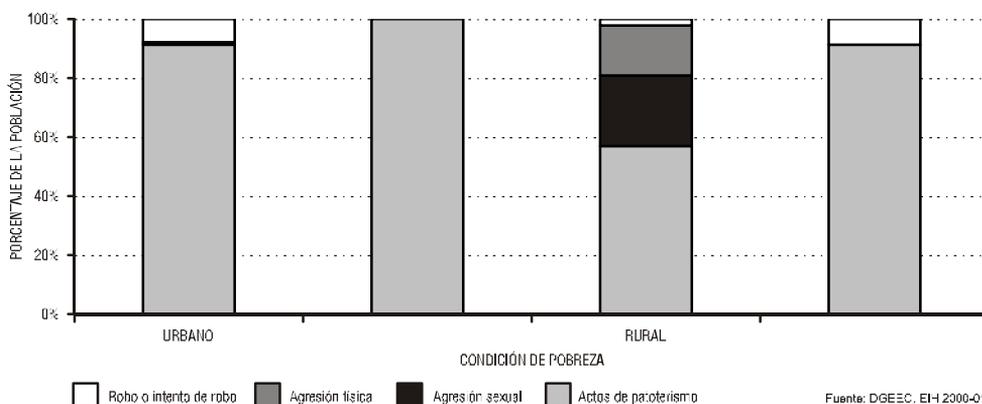
Fuente: DGEEC, EIH 2000-01.

Gráfico 2
Tasa de desempleo y subempleo por sexo



Fuente: DGEEC, EIH 2000-01.

Gráfico 3
Población víctima de violencia por área de residencia y condición de pobreza



Fuente: DGEEC, EIH 2000-01.

La violencia por sexo y condición de pobreza

El 90% de los jóvenes pobres violentados del área rural se ha destacado en orden de importancia el robo, la agresión sexual y la agresión física. (gráfico 2)

De acuerdo al gráfico 3 más de la mitad de la población masculina violentada y clasificada como de escasos recursos ha experimentado agresiones físicas. Entre las mujeres, ya sean pobres o no pobres, el delito más frecuente es el robo, siendo del 69,7% y 93%, respectivamente.

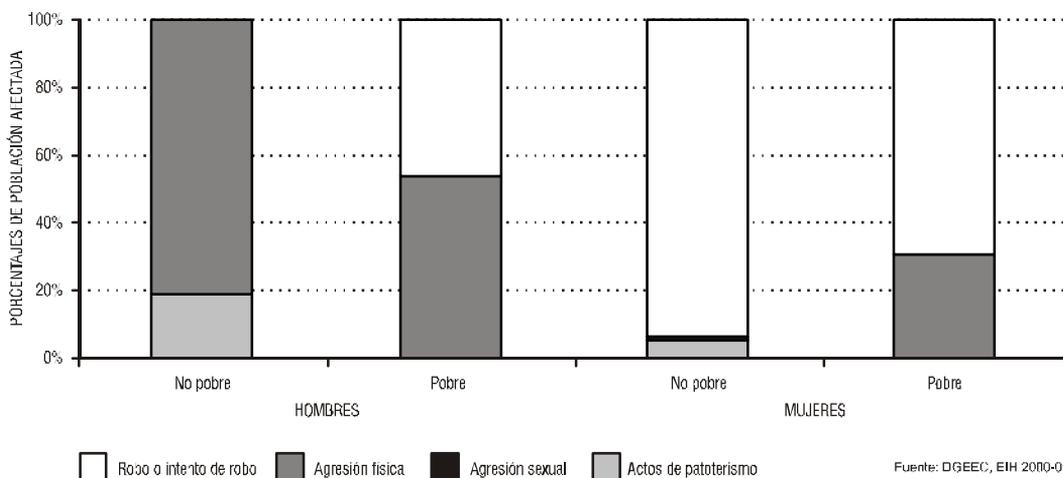
Además, revela que más del 60% de los jóvenes ha sido víctima de robo por parte de alguna persona desconocida, y el 15% manifiesta haber sufrido el mismo delito en manos de una persona conocida. En el mismo orden, las agresiones

físicas y sexuales a los jóvenes son ocasionadas casi exclusivamente por sujetos conocidos por la víctima.

A fin de hacer frente a la violencia se deben encauzar los recursos humanos y materiales para el desarrollo de amplias campañas de concienciación contra la violencia, de manera que se haga cultural y socialmente inaceptable. La prevención es muy importante como parte del proceso de lucha contra la violencia. Por ello, las acciones deberán orientarse hacia la educación de las víctimas y potenciales víctimas sobre las distintas formas de abuso, cómo evitarlos o protegerse, y cómo y dónde buscar ayuda.

Los hombres son agredidos por lo general por desconocidos, pero las mujeres del campo son victimizadas en general por personas cercanas a ellas.

Gráfico 4
Población víctima de violencia por sexo y condición de pobreza



El desempleo y la falta de esperanza

La falta de empleo es la expresión innegable de una situación económica y social que socava los cimientos de un derecho fundamental del hombre: el acceso a una vida digna, para él y su familia. Una de las consecuencias del desempleo, además de los problemas económicos y familiares, es que, a largo plazo, produce desesperanza, des-

motiva al individuo, disminuye su autoestima, generándole una inseguridad emocional la falta de perspectiva de trabajo en el futuro inmediato. El miedo es una sensación de alerta, generalmente acompañada de angustia que se manifiesta ante la presencia de un peligro real o ficticio, y condiciona las acciones del individuo, las limita y restringe. Cuando no es dominado, el miedo se vuelve latente, irracional y obsesivo y, finalmente,

conduce a la depresión, la cual puede terminar en decisiones fatales como el suicidio.

El nivel de suicidio en Paraguay, en el año 2004, ha tenido un incremento sin precedentes en el

índice registrado y, como puede observarse en los siguientes cuadros, el nivel de este fenómeno social, lamentablemente, se mantiene creciente en 2005.

Cuadro 4
Suicidios

AÑO 2004			
Promedio de edad	Masc.	Fem.	Total
0 a 29 años	73	62	135
30 a 90 años	142	49	191
Total	215	111	326

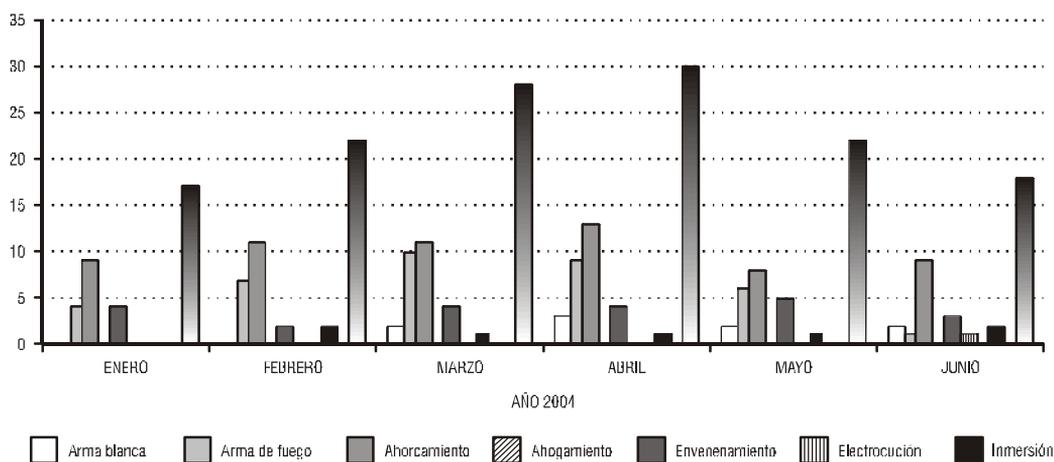
Fuente: Policía Nacional, Dpto. de Relaciones Públicas, Sección Estadística.

Cuadro 5
Suicidios

Junio de 2005			
Promedio de edad	Masc.	Fem.	Total
0 a 29 años	8	5	13
30 a 90 años	9	0	9
Total	17	5	22

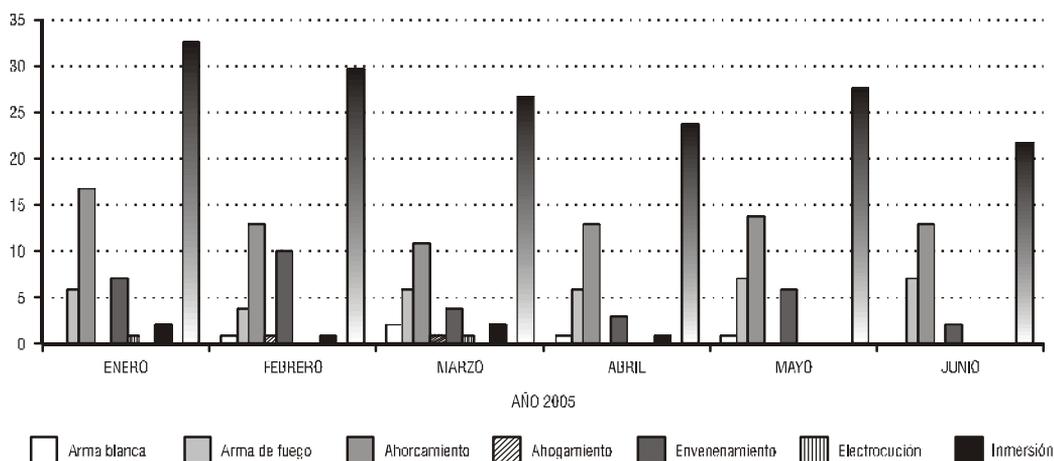
Fuente: Policía Nacional, Dpto. de Relaciones Públicas, Sección Estadística.

Gráfico 5



Fuente: Policía Nacional, Dpto. de Relaciones Públicas, Sección Estadística.

Gráfico 6



Fuente: Policía Nacional, Dpto. de Relaciones Públicas, Sección Estadística.

Observando los gráficos 4 y 5 se puede destacar con más claridad el incremento de los suicidios por diferentes modalidades, comparando el año 2004 con el 2005.

Las razones que desencadenan el suicidio, según datos recabados por la Policía Nacional, son la depresión, con 30%; esquizofrenia, 10% (diversas alucinaciones, ideas delirantes y el autismo); el 10 a 15%, bipolares (dos polos, podría ser por dos causas diferentes); el 10 a 12%, pánico (temor o miedo intenso, generalmente colectivo). El resto, se debe a trastornos de personalidad o consumo de drogas. (5)

La corrupción expulsa inversiones

Toda vez que una consultora internacional difunde un nuevo estudio atiborrado de estadísticas, nos informa que el Paraguay se ha colocado todavía más cerca de los líderes cuando de flagelos como la corrupción se trata, y está en el furgón de cola si es cuestión de temas como la competitividad. Una de las consecuencias de la corrupción es que desvía recursos económicos requeridos para sectores sociales que los necesitan para paliar necesidades básicas insatisfechas. Lo peor de todo es que ese mismo dinero mal-

habido generalmente le permite al corrupto comprar su impunidad ante la justicia.

La transparencia debe ser la imagen constructiva en el accionar de los funcionarios, lo que permitirá hacer caer todo el peso de la ley sobre aquellos acostumbrados a las prácticas de sucumbir y ser manejados por los inescrupulosos pertenecientes a diferentes y poderosos grupos, incluso políticos. La honestidad deberá hacerse nuevamente rentable en el Paraguay, pero para ello es necesario coraje para enfrentar la corrupción. Solo así se llegará a consolidar el país como serio y seguro para atraer inversiones masivas que generen industrias, trabajo y empleo para la población. (6)

Migración y distribución espacial de la población

No hay que olvidar que la migración interna tiene rostro joven y la impulsan fundamentalmente motivos familiares, la búsqueda de empleo y la continuación de los estudios.

El cuadro 6 muestra a los departamentos de Central, Alto Paraná y San Pedro como aquellos que *han absorbido*, en mayor medida, las corrientes

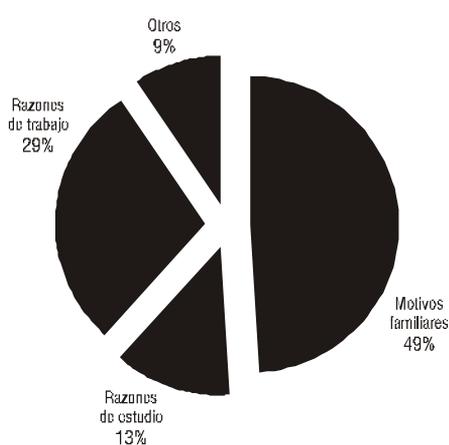
Cuadro 6
Población de 15 a 29 años de edad por condición migratoria

Departamento de residencia	Inmigración (I)	Emigración (E)	Saldo Migratorio I - E
Asunción	30.539	42.406	-11.867
Concepción	3.079	9.340	-6.261
San Pedro	16.989	13.604	3.385
Cordillera	2.630	10.635	-8.005
Guairá	1.645	9.039	-7.394
Caaguazú	8.216	22.174	-13.958
Caazapá	3.293	4.673	-1.380
Itapúa	5.531	13.743	-8.212
Misiones	1.597	4.229	-2.632
Paraguari	1.256	14.066	-12.810
Alto Paraná	32.707	15.763	16.944
Central	67.335	12.486	54.849
Ñeembucú	1.471	2.816	-1.345
Amambay	679	1.593	-914
Canindeyú	3.357	3.973	-616
Región Occidental	4.687	4.471	216
Extranjeros	27.504		
Total	212.515	185.011	27.504

Nota: La encuesta no registra a los emigrantes nacionales o extranjeros que tienen como lugar de destino otro país; tampoco los inmigrantes de los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

migratorias. Las manifestaciones recesivas que nuestro país experimenta desde hace una década se han intensificado en los últimos años. Probablemente, ésta sea una de las razones más fuertes que ha obligado a la población joven a migrar especialmente hacia estos departamentos, en la búsqueda de actividades económicas rentables. En contrapartida, los *mayores expulsores* de migrantes juveniles son, en primer lu-

Gráfico 7
Población migrante interdepartamental de 15 a 29 años,
según razón de migración (en %)



Fuente: EIH 2003-01.

gar, Caaguazú, luego Paraguari y Asunción; en tercer lugar, Itapúa y Cordillera, en magnitudes similares.

La carencia de oportunidades laborales, educativas y los motivos familiares son los factores que impulsan a esta significativa proporción de jóvenes a migrar hacia otras zonas del país, e incluso al extranjero. (7)

Diagnosis

Frente a este panorama desolador, sería razonable suponer que la clase política –los dirigentes, es decir, la cabeza del país–, estaría haciendo un gran esfuerzo realmente por encontrar soluciones para la multitud de problemas que se han acumulado y que en su conjunto impiden que los paraguayos puedan disfrutar de lo que en

otros países ya es considerado propio de una vida normal.

Si embargo, los temas que más preocupan a la mayoría de los dirigentes profesionales tienen muy poco que ver con las deficiencias básicas del país que, como es notorio, son en el fondo políticas, por estar relacionadas con la incapacidad colectiva para formar un plan de desarrollo, lo bastante fuerte como para anteponer el interés común, a mediano y largo plazo, a los deseos confusos y las esperanzas que se ven reflejados en las encuestas cotidianas de opinión. Ya que es muy difícil pensar en soluciones prácticas para problemas concretos que a esta altura apenas llaman la atención y, lo que pesa más aún, resultará tedioso procurar explicarle a la gente que en vista de que las ideas predicadas a través de décadas han tenido consecuencias negativas, convendría abandonarlas a favor de otras, y emprendiendo lo que sería una revolución cultural. No debería sorprendernos que tantos políticos hayan preferido concentrarse en las internas de sus respectivas organizaciones, en la lucha incesante por aquellas parcelas de poder que necesitan para sentirse a salvo. De por sí, dicha pasión es tan sana como el afán de lucro de los empresarios: en el mundo en el que moramos no es concebible un orden político en el que la ambición personal sea un vicio desconocido. Además, todos los intentos por cambiar esta triste realidad han tenido consecuencias negativas. Sin embargo, mientras en países en desarrollo como el nuestro pero en mejores condiciones económicas y sociales, la energía generada por la ambición está al servicio de proyectos tal vez vagos, pero por lo menos viables, en el Paraguay los desafíos planteados por el estado de situación del país son tan perentorios que los proyectos, en cuanto se den, están clara y sistemáticamente subordinados a los intereses personales. De ahí la naturaleza incoherente de algunas ideologías, por llamarlas así, que son reivindicadas por los partidos políticos.

Los legisladores que, como es lógico, suelen no solo trabajar a un ritmo que es muy, pero muy lento, sino también insistir en cambios por motivos a menudo vinculados con sus propias peleas internas. El gobierno dista de ser perfecto y, a menudo, actúa con arbitrariedad, aunque el poder excesivo no figura entre sus deficiencias.

El actual, sencillamente está creando condiciones para llevar a cabo las reformas necesarias para que el Paraguay tenga la posibilidad de comenzar a recuperar el terreno perdido, y entonces evolucionar a la par de los otros países que más se le asemejaban.

En el transcurso de este largo período de transición, hemos visto varios gobiernos, pero ninguno ha sido tan fuerte como sus contemporáneos democráticos de otras latitudes. Antes bien, los muchos atropellos que se han perpetrado pueden atribuirse a la voluntad de gobernantes débiles, frustrados por su propia impotencia de convencerse de que la violencia salvaje o las expropiaciones masivas constituyen un sustituto adecuado para la fortaleza genuina, obviando en algunas oportunidades su función de brindar seguridad jurídica.

Para hablar de políticas de desarrollo debemos hablar de políticas de crecimiento; el desarrollo económico se produce como consecuencia de la acumulación de factores de producción, incluido el capital humano, en un clima económico y político estable. Es un proceso difícil y lento, pero no imposible. Aunque la evidencia sobre el crecimiento y la convergencia dista de ser concluyente, el peso de la evidencia empírica —respaldada por los casos del este asiático y los países pobres de Europa— parece inclinarse hacia la conclusión de que los países más pobres tienen la oportunidad de converger *si desarrollan las instituciones apropiadas en el plano legal, político y económico*.

La debilidad estructural de todos los gobiernos paraguayos recientes ha incidido de manera profunda y nefasta en la marcha nada satisfactoria del país. No han podido construir un Estado de verdad por no estar en condiciones de superar sus propias limitaciones, la necesaria confianza en sí mismos que les hubiera permitido adaptar su pensamiento a las circunstancias. Como en otras partes de América Latina, han intentado llenar el vacío hablando como progresistas, pero actuando como conservadores: denuncian con el fervor indicado la pobreza, la desocupación y la desigualdad por saberse incapaces de hacer más, sin aspirar a mucho más que administrar la crisis, es decir, a manejarse de tal modo que la

gente suponga que por fin alguien está tratando de hacer algo útil. La reestructuración productiva del campo no es solo un problema económico o tecnológico sino social. A este sector habría que señalarlo como el gran punto de arranque. Se debe organizar a los campesinos en asociaciones cooperativas, solo de esa manera podrán alcanzar el capital necesario para comprar tecnología y maquinarias para producir a escala y a costos decrecientes.

Conclusiones y recomendaciones

Sobre la base de lo analizado es considerable que mientras la delincuencia, la inseguridad y la violencia sean encaradas con medidas paliativas no se llegará al objetivo de garantizar el derecho de seguridad a la gente. Es necesario tomar medidas de fondo, y la causa primera de la inseguridad y delincuencia en nuestro país es la falta de trabajo para la gente y la consiguiente situación que conlleva la falta de ingresos: el empobrecimiento de la población y la degradación de los valores humanos.

Los recursos humanos tienen dos etapas. La primera es cuidar lo que queda y toda la política debe tener eso como norte: estimular una cultura capaz de reafinar y retener a la población rural, joven y migrante. No soñar con tomar un mundo urbano que por discurso los va a proveer de azada al hombro y a vivir en unas carpas de plástico y fundar pequeñas villas; hay una batalla muy interesante con los que quedan, que son cuantificables, son medibles, que se sabe dónde están. *Y allí hay una riqueza muy importante que habrá que aprovechar. Habrá que orientar una política de reforma agraria que busque redimensionar a los jóvenes que están, que tienen familia; habrá que tener una política cultural del desarrollo del conocimiento que más que nada, en esa primera etapa, significa aplicar lo que ya sabemos que tenemos que hacer desde hace una cantidad de años, pero que aún no se ha hecho: gradualmente deben forjar por sí mismos, dentro de sus moldes culturales, un grupo de productores creadores dispuestos a probar nuevos métodos, atentos a las necesidades de los consumidores y que reaccionen ante los riesgos y recompensas pecuniarios.* (9)

Hay que desarrollar e impulsar algunas ramas que por sus características son netamente industrializadoras. Eso repercute con trabajo industrial en algunos sectores, por ejemplo la lechería, la industrialización del tomate, de la mandioca. Hay que mirar hacia afuera. Después hay otras actividades que tienen que ver, pura y exclusivamente, con el mercado interno. (10)

Las relaciones internacionales deben ser revisadas en su totalidad, especialmente el Mercosur. Eso no puede esperar, los tiempos pasan, los plazos se cumplen, pero no hay resultados.

Hablar de producir y vender mal es un contrasentido, es en vano todo trabajo de potenciar los polos de desarrollo en el país, si luego nos limitan restricciones para vender lo producido con recursos nacionales en nuestro país al exterior, en igualdad de condiciones comerciales con nuestros vecinos y socios comerciales en el Mercosur.

Un ejemplo de ello es la traba que ponen al comercio de la carne, tanto Argentina como Brasil. El problema es que aún cuando Paraguay tiene el mismo estatus sanitario, la misma certificación otorgada por la OIE de país libre de fiebre aftosa con vacunación, como Brasil y Argentina, estos últimos no permiten el ingreso del ganado paraguayo en ninguna de las formas, ni de animales en pie, ni de embriones, ni carne con hueso,

violando los convenios de libre comercio que existen entre los países del Mercosur. En la medida que siga existiendo un vacío entre las convenciones éticas del hombre y su práctica efectiva, el análisis económico demuestra que cabe esperar grandes ganancias de la eliminación de discriminaciones irracionales.

El desempleo genera pobreza, y la pobreza, a su vez, produce inseguridad económica y social. Es un proceso cíclico que viene concatenado, pero que es factible romper y para ello existen alternativas de solución, que conllevan voluntad y acción vigorosa de la autoridad pública para tomar medidas económicas adecuadas a nuestra realidad, potenciar la producción nacional y encarar con coraje la desigualdad de oportunidades y las discriminaciones de tipo económico.

Los enfoques anteriormente apuntados son solo algunos aspectos que deben ser parte de un programa de desarrollo económico, que apunte a lograr seriamente un objetivo de verdadero cambio: **un país productivo**, que genere mayor nivel de empleo, disminuya la pobreza con la consecuencia de una mejor distribución de la riqueza y de la renta. Con esto se podrá solucionar dos problemas sociales importantes: la falta de empleo y la inseguridad, en sus diferentes formas, para finalmente brindar seguridad económica y social a la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrios, Oscar S. "Dinámica demográfica y Población Económicamente Activa", Revista Población y Desarrollo, Edición N° 25, pág. 88, diciembre de 2003.
- DGEEC - GTZ - Honorable Cámara de Senadores de Paraguay. "Juventud en cifras 2003", marzo de 2003.
- DGEEC - Proyecto PLANDES - Planificación del Desarrollo Sostenible - Viceministerio de la Juventud. "Juventud en cifras. Compilación y difusión de información cuantitativa sobre la juventud 2000", marzo de 2000.
- Espínola González, Zulma. "Paraguay y Corea del Sur, más allá de una relación comercial", pág. 109, Revista de Población y Desarrollo, Edición N° 25, diciembre de 2003.
- Ibarra, Catalino. ABC Color, interior, pág. 44, domingo 24/04/05.

- Samuelson, Paul A. "Economía Moderna", 17ª Edición, "La oferta y la demanda aplicada a la agricultura", págs. 462-463. 1976.
- Sánchez Arza, Carlos J. "Cooperativismo versus Pobreza", Revista Población y Desarrollo, Edic. Nº 27, diciembre de 2004.
- Sánchez Arza, Carlos J. "La inversión y los factores de riesgos", Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos, Asunción, diciembre de 2003.
- Sánchez Arza, Carlos J. "Evaluación privada y social de cultivos temporales y su industrialización en el departamento de Caaguazú", Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos. Asunción, diciembre de 2004.
- Torres, Teresita. S/O Insp. SAN. Policía Nacional. Departamento de Relaciones Públicas, Sección Estadística. Junio de 2005.



- *** **Gobernabilidad democrática e institucionalidad de género**
Graziella Corvalán
- *** **Hacia una demografía de la infancia**
Ricardo Neuperl
- *** **Dinámica demográfica y agricultura en el Paraguay**
Oscar Agustín Torres Figueroa
- *** **Las interrelaciones entre lo económico y social en el proceso de desarrollo**
Bernardo Esquivel Vaesken
- *** **Promoviendo el desarrollo de la Franja Costera, Bahado Norte de Asunción: un desafío ciudadano para la recuperación social, urbana y ambiental**
Maricruz Méndez Vall
- *** **Efectos de la educación en los ingresos: una exploración de la teoría de Mincer aplicada a la realidad paraguaya**
Dora Lic Cardozo
- *** **La chipa de los milagros de Caacupé: un enfoque hacia los productores de chipa de Caacupé**
Emilio Baldañ
- *** **Origen de la marginalidad, la pobreza y la desocupación, los puntos centrales de la sociedad actual**
Digna Martínez López
- *** **Mercado de valores, instrumento de desarrollo económico y social**
Daiana Alexis Coronel González
- *** **Inseguridad y desempleo**
Carlos Jorge Sánchez Arza