



Fondo de Población
de las Naciones Unidas



Universidad Nacional de Asunción
Facultad de Ciencias Económicas

San Lorenzo, Paraguay ~ Año XVI ~ Diciembre de 2005

NÚMERO **30**

POBLACIÓN Y DESARROLLO





Universidad Nacional de Asunción
Facultad de Ciencias Económicas



Fondo de Población
de las Naciones Unidas

POBLACIÓN Y DESARROLLO

NÚMERO 30

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: obarrios@eco.una.py ~ osbale@yahoo.com
San Lorenzo ~ Paraguay

P R E S E N T A C I Ó N

Para la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad Nacional de Asunción, constituye un verdadero motivo de satisfacción presentar en esta ocasión la edición número 30, año XVI, de la Revista Población y Desarrollo.

Editada ininterrumpidamente desde 1990, esta revista nacida como un modesto boletín informativo ha ido progresando cuantitativa y cualitativamente, con el correr de los años. Así, se ha convertido en la actualidad en un espacio de discusión, análisis y reflexión que, desde un enfoque multidisciplinario, aborda diversos aspectos de la realidad sociodemográfica, económica y ambiental del Paraguay, mediante la contribución de destacados profesionales nacionales e internacionales.

Los artículos incorporados en esta publicación contienen un análisis completo sobre la situación demográfica actual, una revisión de la situación educativa del país a la luz de los principales indicadores y un examen de la efectividad de las escuelas paraguayas del sector oficial. Se puede encontrar también un estudio acabado sobre la importancia de la gestión del talento humano como factor clave para el desarrollo, al igual que una revisión sobre la vitalidad actual de la lengua guaraní respecto a su uso en el Estado, los medios de comunicación y las organizaciones sociales y culturales. Un material sobre la criminalidad y sus determinantes enfoca un problema de relevante actualidad. En este mismo sentido se aborda el tema del desempleo juvenil.

También se suman temas relacionados con los adultos mayores y la jefatura femenina y salud reproductiva. Se da continuidad a un artículo presentado en la edición anterior: Franja Costera. Y, por último, se hace un recuento completo de los temas abordados por la Revista, desde sus inicios hasta el presente.

La Facultad de Ciencias Económicas extiende su más profundo reconocimiento al Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) por el apoyo financiero brindado durante todo este período, el cual hace posible su presencia semestral. Expresa, asimismo, su agradecimiento a los articulistas, quienes con sus análisis puestos a consideración de los lectores contribuyen a la construcción de una creciente y calificada masa crítica.

Í N D I C E

- La vitalidad de la lengua
guaraní en el Paraguay.
Graziella Corvalán 9

- Paraguay: análisis de situación
sociodemográfica.
Hugo Oddone 29

- ¿Son efectivas las escuelas paraguayas
del sector oficial?
María Magdalena Aguilar Morínigo 49

- La gestión del talento humano
como factor clave para el desarrollo.
Dora Ramírez de Colmán 65

- ¿Cómo está la educación en el Paraguay?
La respuesta a la luz de los indicadores educativos.
Gerda Palacios de Asta 81

- Franja Costera: una aproximación
a la realidad socioeconómica.
Maricruz Méndez Vall 97

- La criminalidad y sus determinantes en el Paraguay.
David Ovelar Lovera 111

- Variables determinantes del
desempleo juvenil en el Paraguay.
Evidencias de la EPH 2003.
Diego José Torres Torres 131

- Adultos mayores: los principios
de las Naciones Unidas a favor
de las personas de tercera edad.
Juan Carlos Balbuena 147

- Jefatura femenina y salud reproductiva.
Gloria Rubin 157

- El camino recorrido: un recuento de los
16 años de la revista Población y Desarrollo **163**

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

La vitalidad de la lengua guaraní

en el Paraguay

La vitalidad de la lengua guaraní en el Paraguay

Graziella Corvalán*

El papel simbólico de una lengua está en directa relación con su vitalidad en una específica comunidad de hablantes y, por lo tanto, con su funcionalidad en los diferentes ámbitos de uso. Además, es un factor fundamental para todo proyecto de planificación lingüística orientado a la normalización y uso de la



lengua, principalmente en el sistema educativo. En este sentido, la política lingüística considera la interpretación, detalle e implementación de las decisiones que se tomen. Éstas incluyen la planificación lingüística (corpus), estatus y adquisición de las lenguas, como el punto de partida para el éxito de la política lingüística nacional.

Introducción

La acción del Estado respecto a dicha política debe tener en cuenta la realidad sociolingüística del país, con una lengua oficial e internacional, el español, y una lengua indígena nacional y oficial, el guaraní, de uso masivo dentro del territorio nacional. Además, están las lenguas indígenas nacionales, de uso limitado a las etnias que habitan el territorio nacional, y las lenguas extranjeras, pertenecientes a comunidades de vieja y nueva radicación en el país. Existe un mandato constitucional que respalda a las lenguas indígenas, y especialmente al guaraní, como un bien cultural amenazado por su propia debilidad, y por un desarrollo que no llega a concretarse para los cambios socioculturales y lingüísticos que nos ofrece el avance de la ciencia y la tecnología.

El objetivo de estas páginas es analizar la **vitalidad** de la lengua guaraní durante la década de los 2000 respecto a su uso en el Estado, los medios de comunicación, las organizaciones sociales y culturales, a partir de la información proveniente de una investigación sobre el rol y **visibilidad** de la lengua guaraní en el Paraguay¹, y el conocimiento de la realidad sociolingüística nacional. En este sentido, también Choi indicó que entre los años noventa y dos mil “ha acontecido una serie de incidentes que prometen traer avances favorables al bilingüismo paraguayo, especialmente al uso y mantenimiento del guaraní”², aunque una decisiva voluntad política para hacer realidad el uso nacional del guaraní parece difícil de concretarse hasta ahora.

* Investigadora del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES); profesora jubilada del Instituto Superior de Lenguas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). gracor@pla.net.py

1 Corvalán, Graziella, “La política lingüística del Paraguay: el Rol del Estado”, Informe de investigación, Consejo Nacional de Educación y Cultura, CONEC, 2003.

2 Choi, Jenny K. “La planificación lingüística y la revivificación del guaraní en el Paraguay: comparación, evaluación e implicación”, En: **Language Problems and Language Planning**, Fall 2004.

Las decisiones políticas y/o técnicas determinan el estatus de las lenguas e impactan directamente en su selección y uso en el proceso educativo, en el gobierno central, departamental, local y otras esferas del Estado que conciernen, por ejemplo, a la seguridad del país, las relaciones internacionales, a través de la diplomacia, los organismos de seguridad y, en mayor medida, a través del uso de las personas que representen al país dentro o fuera del territorio nacional.

Los símbolos que muestran la vitalidad de la lengua guaraní nos dan la posibilidad de medir el alcance e impacto o no de los cambios del uso en el sector público, privado y en sectores de gran visibilidad como el Estado, a través de las diferentes áreas de la administración pública, la señalización de espacios públicos, el comercio, la propaganda, la economía formal, la educación superior, etc.

La visibilidad de la lengua guaraní

Sin duda, la iglesia Católica ha sido históricamente la institución que más ha usado la lengua guaraní desde el tiempo del mestizaje, y luego el **jopara**³ con propósito evangelizador, y porque considero es la institución más cercana a la población rural y quizás, la más confiable para el pueblo en general. Sin embargo, en el sector urbano el celebrante, aún con su preferencia cada vez más acentuada del castellano en la actualidad, usa palabras o expresiones en guaraní para dar más énfasis al mensaje, por un lado. Por otro, la disminución de sacerdotes en general y, particularmente, de los provenientes del interior del país, influye en el menor uso del guaraní, a lo largo de toda la homilía en las misas domingueras. En este punto es necesario indicar que la creciente profusión de nuevas iglesias y sectas, de diferentes denominaciones, tam-

bién ha contribuido con el uso eventual de la lengua nativa para cooptar más feligreses.

Evidentemente, el estatus de la lengua aumenta cuando se visibiliza su uso en cosas, acciones y/o personas de gran prestigio. Por ejemplo, cuando el Papa Juan Pablo II habló en guaraní durante su visita pastoral en 1988, así como el cantautor español Joan Manuel Serrat canta "**Ché Pycasumi**"⁴, y la UNESCO que ha proclamado al guaraní "Patrimonio Intangible de la Humanidad", lo cual constituye una valiosa contribución para aumentar su prestigio.

En la década de los noventa, T. Zarratea publica los relatos breves en guaraní sobre **Kalaito Pombero**, los que se convierten en la primera novela en lengua guaraní. Una década después se publica un libro bilingüe guaraní-francés con obras de Moliere traducidas al guaraní y dos poemarios en guaraní de S. Delgado, una poetisa paraguaya. **Ayvu membyre**/Hijo de aquel verbo (2001) y con anterioridad "**Tataypé**"/Junto al fuego (1992) sirven de base para un análisis comparativo de la tradición antigua y las letras modernas⁵. Recientemente, Félix de Guaranía, conocido escritor y estudioso de la lengua guaraní, presenta su antología de poemas titulada "**Poemas de cuatro tiempos**", además del libro **Motivos populares tradicionales del Paraguay**, con los temas clásicos del romancero popular campesino⁶. El teatro popular en **jopara**, de tanto éxito hace cuatro décadas, vuelve a subir a escena y se convierte en otro ejemplo de la vitalidad de la lengua en nuestros días, aunque no podría ser un aporte para una propuesta de intelectualización del guaraní.

En este sentido, leemos en una reciente entrevista a R. Bareiro Saguier que "su obra tiene una doble vertiente lingüística que incluye un discurso... superficial, formulado en español, y

- 3 **Jopara** significa mezcla. Se usa para designar la mezcla de las dos lenguas. Por eso se habla del castellano paraguayo y del guaraní paraguayo.
- 4 Nombre guaraní para la alondra. Es la canción No. 9 del disco TARRES SERRAT Cansiones.
- 5 Lewis, Tracy K. "Epistemología paraguaya: la palabra fuego en la poesía de Susy Delgado". En: Correo Semanal, **Diario Última Hora**, Asunción, 9 de abril de 2005. Esta publicación es un fragmento de la ponencia presentada a LASA XXV, Las Vegas, Nevada, octubre de 2004.
- 6 Félix de Guaranía, **Antología poética** y Víctor Barrios Rojas, **Motivos populares tradicionales del Paraguay**, Fondec. En: Correo Semanal, **Diario Última Hora**, 19 de noviembre de 2005.

una estructura discursiva que proviene del guaraní... la maestra que me castigaba si hablaba guaraní en clase, a la salida me hablaba en guaraní... Creo que la palabra de mi escritura es el castellano paraguayo⁷ y que lo hace difícil para ser parte de la propuesta sobre la intelectualización de la lengua guaraní, según su definición.

Por otro lado, a partir de 2004 existe un nuevo y creciente movimiento de propulsores/as del uso del guaraní, que comenzó a través de Internet y de algunas páginas web locales. Se trata de la conformación de una red de correos electrónicos para incentivar una campaña de concienciación de la ciudadanía paraguaya para fortalecer y expandir el uso del guaraní en general y, sobre todo, de parte del Estado como, por ejemplo, que los documentos de identidad nacional (cédula de identidad y pasaporte) sean bilingües o, si se quiere, multilingües.

En otro orden de cosas, otra de las propuestas es que se promulgue el uso del guaraní en el Mercosur y en los acuerdos internacionales (comerciales y/o políticos) como parte del rico patrimonio cultural nacional y latinoamericano. Esta iniciativa trata de imitar los pasos seguidos por la Unión Europea (UE), que ya cuenta con 21 lenguas oficiales, en 2005, y cuya legislación se publica en dichas lenguas, además del catalán/valenciano, el gallego y el vasco, que tienen estatus reconocido en la UE⁸, haciendo honor a su rica diversidad lingüística.

Contrariamente, el estatus disminuye cuando se usa la lengua públicamente en situaciones desagradables o poco dignas. Para insultar y/o mofarse del/a otro/a, hacer bromas de mal gusto, soeces, como por ejemplo algunos **ñe'enga** o dichos populares (dichos en voz alta y/o publicados en la prensa escrita) denigrantes sobre el

sexo femenino y el rol de la mujer paraguaya, y desde la perspectiva del folklore nativo⁹. Una investigación reciente indica que la asociación del uso del guaraní con "los estratos sociales menos privilegiados", como el empleo doméstico y la cultura campesina¹⁰, tampoco influye en el aumento de su estatus.

Las numerosas designaciones comerciales¹¹ en lengua guaraní son importantes para su visibilidad, a pesar de que en su mayoría corresponden a rubros utilizados en la vida cotidiana, que poco ayudan al aumento del prestigio de la lengua. Es el caso de los nombres, letreros y publicidad en general para supermercados, agencias de turismo, automotores, casas de cambio, electrodomésticos, venta de materiales de construcción, hoteles, confiterías, estaciones de servicio, medios de comunicación masivos, estudios fotográficos, industrias (aserraderos, curtiembres) revistas, funerarias, venta de sanitarios, jabones, etc.

Sin embargo, ha sido poco el avance en áreas de prestigio como la jurídica, legislativa y, principalmente, en las instituciones del Estado; en los símbolos (monedas, sellos y estampillas); pasaportes, cédulas de identidad; en la folletería oficial del gobierno, aunque se ha dado un avance en los billetes nuevos con el valor del guaraní impreso en ambas lenguas. Por otro lado, su presencia es creciente en la arena político-partidaria, sobre todo en períodos electorales, así como en el discurso y programas de los/as aspirantes a cargos electivos. En este sentido, en la administración política 2003-08, la lengua guaraní forma parte del habla del Presidente de la República durante las arengas y manifestaciones políticas e, indirectamente, se espera influya en el uso del guaraní entre sus colaboradores más cercanos.

Lastimosamente está ausente en lo que atañe a los espacios públicos concernientes a los gobier-

7 "La palabra digna", Diálogo con lectores y escritores, Correo Semanal, **Diario Última Hora**, Asunción, 19 de noviembre de 2005.

8 Puede consultarse en el sitio web de la Unión Europea en castellano: <http://europa.eu.int/abc/eurojargon/index.htm>

9 Corvalán, Graziella, "La perspectiva de género en las lenguas del Paraguay". En: **Desafíos de la Educación Intercultural Bilingüe en el Tercer Milenio**, noviembre de 2000.

10 Choi, Jenny, op. cit. p. 251.

11 Corvalán, G. op. cit.

nos locales y, principalmente, a la municipalidad de Asunción, por ser la Capital del Paraguay y, por lo tanto, la mejor vidriera del país. Esto, a pesar de los esfuerzos poco exitosos de la Comisión Nacional de Bilingüismo (CNB) hace un par de años, para que la Junta Municipal hiciera posible la construcción de la cara bilingüe de Asunción, en una primera fase, y de todo el país, después.

Es preciso tener presente que el orgullo y amor al guaraní significan poco sin las acciones necesarias para su reivindicación sociolingüística. Es decir, dar a la lengua solamente un “valor simbólico implica destinarla a una posible desaparición, por lo que habría que dar al aprendizaje del guaraní un valor económico. Esto solo sería posible si se le asigna un sitio en las instituciones del Estado¹² y en la empresa privada, como ha sido el esfuerzo gubernamental para el uso del francés en la provincia de Québec en Canadá, hace unas cuantas décadas. Desde 2001 se incentiva una web multilingüe, porque se considera que el uso de la lengua madre es una buena inversión económica, pues los clientes comprenden mejor los mensajes comerciales en su propia lengua¹³.

Aunque el marco amplio es la Constitución Nacional, punto de partida preciso para la política lingüística, resulta imprescindible considerar algunos aspectos basados en el desarrollo teórico metodológico, que sirven para explicar nuestra situación sociolingüística, a pesar de las vacilaciones, ambigüedades y discrepancias que históricamente han dado lugar, en diferentes épocas de la evolución del bilingüismo español guaraní en torno a las nociones de bilingüismo, diglosia, lenguas en contacto, etc. De todas maneras, la discusión ideológica resulta de por sí ya obsoleta, debido a los cambios sociolingüísticos, económicos, culturales, políticos y de los movimientos de población. Por lo tanto, es más apropiado hablar de las funciones de la lengua, pues si ésta no es funcional a las necesidades de una comunidad lingüística específica tenderá a su

desaparición, como ha ocurrido con muchas lenguas en el mundo, a lo largo de la historia.

El bilingüismo como empresa nacional

Es preferible convivir en vez de competir en una situación de contacto de lenguas, en la cual una de ellas es una lengua estándar, cuya primera función es la de **símbolo de identidad nacional**, al oponerse al uso de otra lengua estándar como el español. La segunda función es la de **prestigio** y que, con respecto al guaraní, necesita más dedicación en términos del español. Finalmente, la lengua estándar sirve como función de marco de referencia para su normalización, destinada a servir de modelo de corrección. En este sentido, la planificación lingüística trata fundamentalmente del estilo formal, y está muy relacionada con la distinción entre el habla y la escritura, dimensiones importantes para la comunicación, transmisión sociocultural y de conocimientos de la lengua guaraní **per se**, aunque tanto el habla como la escritura sean respectivamente productos de sus hablantes y de la *intelligentzia* y, por lo tanto, de quienes deciden y son responsables de su uso.

La política lingüística necesita fundamentarse en un proyecto común con otras entidades pertenecientes a los gobiernos locales, municipios, instituciones y organizaciones de la sociedad civil, y debe insertarse en una política de Estado más amplia. Solamente la escuela, a través de la educación bilingüe, no puede resolver todos los problemas sociolingüísticos, aunque sea el organismo que instruya y difunda la lengua nativa, conjuntamente con otras instancias públicas y privadas, que contribuyan a la expansión y reforzamiento de su conocimiento y uso.

Esto será posible si construimos no solo un pensamiento positivo, solidario con las disposiciones que provienen de las personas encargadas de los programas del Estado para facilitar la comunicación, ya que considero que el problema

12 Moles Joan, “Propuestas prácticas para el Paraguaiñe’e”, e-mail del 1 de mayo de 2005.

13 Gouvernement du Quebec. Conseil de la Langue Francaise, Oct. 2001, <http://www.cslf.gouv.qc.ca/Publications/PubF167.pdf>

del llamado guaraní escolar, como el de toda segunda lengua, no es por la lengua **per se**, ni por los supuestos mitos y/o realidades existentes respecto al guaraní, sino simplemente por el método de enseñanza utilizado, ya probado desde hace tiempo que es ineficiente, aburrido y poco adecuado a las actuales expectativas y necesidades del alumnado del siglo veintiuno.

Las palabras de Rubin, “es probable que el Paraguay tenga el grado de bilingüismo más alto del mundo, tomando en cuenta la población total, el uso de las lenguas y la misma área geográfica”¹⁴, se convirtieron en la mayor atracción de estudiosos y no tanto, para conocer y estudiar el fenómeno sociolingüístico paraguayo. Sin embargo, el mantenimiento y/o expansión del bilingüismo paraguayo dependerá exclusivamente del enriquecimiento, prestigio y, por lo tanto, del estatus social y jurídico que los hablantes nativos le otorguen a la lengua guaraní dentro del Estado, la cultura y, especialmente, dentro del sistema educativo, la administración pública y los gobiernos central y local.

Si bien es cierto que las propuestas de la Reforma¹⁵ de la educación paraguaya cubren una gran variedad de aspectos del sistema, es todavía mucho el camino que se precisa recorrer hasta que el Estado y la ciudadanía la consideren una empresa nacional y se compartan, por lo tanto, los derechos y obligaciones hacia el guaraní, sobre todo cuando la educación formal se convierte en la “culpable” de la grave crisis social y económica en la que se encuentra el país, tras dos años de funcionamiento de esta administración política.

La reivindicación (**revival**) del estudio y uso del guaraní en la educación formal se inicia dentro de la comunidad lingüística nacional con mayor fuerza al terminar la dictadura estronista, en 1989. Aunque la concienciación y el orgullo de una lengua propia, en contraposición al concepto de lengua madre, eran todavía cosa de algunos expertos e interesados en la supervivencia de la

lengua nativa. Curiosamente, durante mucho tiempo, ha sido el estamento docente y directivo de la institución rectora de la educación nacional el más reacio a su uso en el proceso escolar básico, que con una connotación diferente se proyecta hoy día en la educación del nivel medio, como veremos más adelante a través de la opinión de los/as protagonistas.

El uso del guaraní en la administración pública

En lo que respecta al uso de las lenguas en la administración del Estado y en los gobiernos central, departamental y local, se emplea exclusivamente el español en la comunicación oficial, oral o escrita (correspondencia oficial nacional, departamental, local y municipal), ya que hasta la fecha no se ha reglamentado la disposición constitucional, a pesar de los varios anteproyectos de ley presentados al Congreso Nacional, no considerados hasta hoy.

En el sistema judicial se usa el castellano exclusivamente, ya sea oral y/o escrito, mientras el guaraní solamente en forma oral, hasta que se avance en su normalización. De hecho, muchos juicios en español estarían traducidos del guaraní cuando se trata de casos provenientes de la población campesina, con la consiguiente interpretación “libre”, ya que la lengua guaraní no ha alcanzado aún el nivel de desarrollo adecuado a dominios de uso especializados. Con la relativa novel experiencia del juicio oral, iniciada en el año 2000, el uso del guaraní –o más bien del jopara– es frecuente para los imputados guaraní hablantes. Sin embargo, el uso del guaraní en los juicios y procedimientos legales no es una obligación institucional ni jurídica para los fiscales y jueces.

Hasta ahora, el sector público o privado no ha demostrado interés por la difusión de la lengua nativa como factor de atracción turística, en general, a pesar de que la responsable de la co-

14 Rubin, Joan, **National Bilingualism in Paraguay**, Mouton & Co. Printers, The Hague, 1968.

15 Consejo Nacional de Educación y Cultura, Informe sobre la situación de la Educación Paraguaya, Ed. CONEC, Asunción, junio de 2000.

rrespondiente secretaría de Estado haya sido la persona que, siendo antes cronista de televisión, más ha mostrado y divulgado, a través de la televisión, las posibilidades turísticas y económicas del interior del país. En efecto, lamentablemente, el rasgo inherente y fundamental de la cultura paraguaya como la lengua guaraní no ha sido considerado como un posible factor de interés para promover la industria sin chimenea.

La cooperación internacional, como resultado de las propuestas provenientes de la Reforma Educativa, a partir de 1992, constituyó un factor fundamental para la reivindicación y avance del uso del guaraní en el proceso escolar de la educación básica, aunque haya sido poco significativo el avance desde el punto de vista lingüístico **per se**.

Boidin¹⁶ sostiene que la historia del guaraní dentro del sistema educativo tuvo un proceso poco convencional, fundamentalmente en lo que concierne a su empleo en el aula. En efecto, el guaraní, después de la era jesuítica, fue medio de comunicación entre el/a docente y el/a alumno/a para convertirse, un siglo después, en lengua enseñada y de enseñanza, al mismo tiempo. Aunque, no se sabe si podrá pasar el fundamental obstáculo de la funcionalidad en un mundo globalizado y que, por ahora, solo la investigación sociolingüística y el tiempo nos pueden decir.

Uso de la lengua guaraní en los medios de comunicación

La fuerza del impacto coeducador de los medios de comunicación, de los demandantes de mano de obra calificada, de las industrias culturales, y de la ciencia y tecnología son factores decisivos en la movilización de los recursos necesarios para hacer efectiva la reivindicación de la lengua guaraní, cuya utilización y visibilidad en los ámbitos públicos y, principalmente en los medios masivos de comunicación, se considera el mejor indicador de su vitalidad y, por lo tanto,

de la existencia de símbolos que posibiliten su medición, en términos de la pervivencia de una lengua en una comunidad lingüística específica.

Por consiguiente, se ha procedido a la recolección de datos e información de entrevistas con informantes calificados de medios masivos de comunicación, sobre el uso de las lenguas mayoritarias habladas en este país, en cuanto a aspectos como: tipo de lengua, contenido del programa, hora de emisión, frecuencia y duración. Ciertamente es preciso tener presente que por la misma naturaleza de los medios, los programas y espacios cambian de acuerdo a los intereses, principalmente económicos, y del consabido "rating" de cada empresa.

Sin lugar a dudas, puede generar alguna discusión la regulación del uso de los idiomas oficiales en los medios de comunicación, al establecerse obligaciones que podrían ser consideradas como confiscatorias de espacios en la prensa. Sin embargo, por ser el Paraguay un país pluricultural y bilingüe –así es en la realidad, y así lo consagra la Constitución de 1992– los medios de comunicación, de tan alta responsabilidad en la formación y mantenimiento de la cultura de un país, no deberían desligarse de ésta. Las opciones varían entre restringir la obligación del uso del guaraní solamente a los medios masivos de comunicación de propiedad del Estado, o incluirlos a todos, sin excepción. La resolución sobre este aspecto queda a cargo del Congreso Nacional que, como veremos más adelante, todavía no ha aprobado ninguno de los varios anteproyectos presentados para la reglamentación del uso de la lengua guaraní, según indica la disposición constitucional.

El uso del guaraní en la prensa oral

Del conjunto de medios masivos de comunicación, tradicionalmente la radio ha sido y sigue siendo el más popular. Por esa razón, es el que

16 Boidin, Capucine, "La política de educación bilingüe guaraní español en el Paraguay de los años 1990". En: **Revista Paraguaya de Sociología**, Año 36, No. 105, mayo-agosto de 1999, pp. 147-158.

tiene mayor responsabilidad en la difusión del uso del guaraní en el sector rural, urbano y, sobre todo, en el exterior, en países lejanos donde viven paraguayos, y existe un reclamo generalizado de los/as oyentes bilingües y/o hablantes del guaraní para el uso de la lengua. Es notable cómo se emplea la lengua nativa en un par de emisoras de la ciudad de Buenos Aires, dirigidas a la considerable población de inmigrantes paraguayos/as y correntinos/as existentes en esa ciudad y sus alrededores.

Sin embargo, el uso de la radio se halla diferenciado según el estrato socioeconómico. Aunque, con frecuencia, aumenta considerablemente en épocas de crisis económica, debido al elevado costo del material impreso –diarios y revistas– y, además, porque en los últimos tiempos se ha venido dando una especie de retroalimentación de noticias, entre la prensa oral y la escrita.

Si bien el empleo exclusivo de ambas lenguas en la sociedad paraguaya depende del estrato y situación social en que la relación lingüística se lleve a cabo, es muy difícil fijar los límites de uso de una y otra, debido a la gran fluidez existente en el cambio de código en los diferentes dominios de uso, dando lugar al tan discutido **jopara**, o la llamada eufemísticamente **lengua viva**, y que considero como la primera causa del empobrecimiento, y quizás posible desaparición de la lengua guaraní.

Un aspecto interesante e ilustrativo del habla del/ a paraguayo/a nativo/a a través de la prensa oral, es que sirve no solamente para medir la vitalidad del guaraní, sino para analizar la riqueza de la lengua, medida en los espacios hablados solamente en guaraní y, sobre todo, a través de la rica colaboración de los radioescuchas que participan con frecuencia. Si bien los programas exclusivamente en guaraní varían de acuerdo al contenido, frecuencia y hora de emisión, los que tratan de temas diversos, religión, folklore en sus varias manifestaciones, costumbres, mitos y leyendas, normalmente se transmiten de madrugada o de mañana muy temprano. Por ejemplo, en el caso de radio Ñandutí, la temática campe-

sina en base a reportajes sobre temas agropecuarios e interacción con la audiencia es en **jopara**, castellano y a veces solo en guaraní.

En 2003, todos los días a las seis de la mañana y antes del informativo nacional se realizaba una lectura en guaraní de parte de la Biblia durante quince minutos, sin una palabra en castellano, patrocinada por la parroquia Verbo Divino de la iglesia Católica, aunque, para 2005, ese mismo espacio también lo intercalan con la misma lectura, en castellano. Es así que entre las tres y las cinco de la madrugada, se transmite un segmento de noticias nacionales e internacionales en guaraní puro, escolar, científico o como se quiera llamar. El aspecto curioso de esta transmisión constituye la traducción al castellano, cuando la variante lingüística no es **jopara**. Recordemos las continuas quejas de los familiares de los escolares guaraní hablantes, que ingresan al sistema de educación bilingüe respecto al guaraní escolar, porque dicen que no lo entienden, aunque sean los niños los que entiendan y aprendan.

Sin embargo, la comunicación y el uso cotidiano es en jopara, con un marcado predominio del castellano, en términos de las interferencias, préstamos, etc. La pregunta es si se llegaría a una situación diglósica entre el jopara y el guaraní escolar que, creo, dependería directamente de cuán atractivo y útil resulta el proceso de enseñanza-aprendizaje del guaraní en el aula, por un lado, y, por otro, del valor económico que la lengua pueda tener en un futuro cercano.

También es interesante indicar la fuerza e impacto de los mensajes radiales en guaraní sobre las cuestiones fundamentales de la vida cotidiana, como la prevención y procedimientos legales a seguir en los casos de violencia intrafamiliar, derechos humanos y de la mujer, de la niñez, embarazo precoz, igualdad y equidad de género, etc., patrocinados por la misma emisora, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República y la Comisión de Equidad y Género de la Municipalidad de Asunción durante el año 2004.

Un oyente propulsor del **avañe'e**¹⁷, residente en el exterior, reclama la presencia del guaraní en la prensa en general, indicando que “en las emisoras de radio, el **avañe'e** es la “lengua evanescente”, la “lengua de la madrugada”, la que se habla a hurtadillas, a escondidas, a primera hora de la mañana y que luego desaparece hasta la próxima madrugada, cuando “nadie” puede escucharla y cuando no se habla de “cosas serias”. Porque el guaraní sirve para la música, la religión y para que los campesinos se “desahoguen” explicando “sus cosas”. Este amargo reclamo es sin duda también un indicador de la vitalidad de la lengua indígena. Sin embargo, de las siete emisoras más escuchadas de Asunción, y la radio Médano de Filadelfia, a cuatrocientos kilómetros de la Capital, que emiten por frecuencia modulada, son pocas las que no tienen programas de música en guaraní, donde considero está la real vivencia de la lengua.

La lengua guaraní en la prensa escrita

La prensa escrita ha sido durante mucho tiempo el medio más reactivo y, muchas veces contrario, al uso de o sobre la lengua nativa. Especialmente en los años anteriores a la caída del régimen autoritario, en 1989, cuando la mirada se orientaba hacia todo lo que no fuera cultura paraguaya y, menos aún, hacia la lengua indígena. Realmente, el interés de la prensa recién despierta durante los debates y largas discusiones antes de la elaboración y concreción de la Reforma Educativa, en 1992 y, por consiguiente, la implementación de uno de sus principales ejes: la educación escolar bilingüe castellano guaraní.

Sin embargo, a mediados de la década de los noventa, la prensa en general ha disminuido el espacio dedicado a la lengua nativa, posiblemente porque se necesitan periodistas calificados en su escritura, los cuales no abundan y, por lo tanto, representan un mayor gasto económico para

la empresa. En este sentido, la licenciatura en Comunicación es una de las tantas carreras universitarias que no cuenta con lengua guaraní en el currículo, a pesar de la posibilidad económica que implica su uso en los medios masivos de comunicación. La excepción es el espacio dedicado a la educación primaria, siguiendo el programa escolar inicial a través de los suplementos escolares sobre la enseñanza de la lengua guaraní, dirigidos a la maestra y/o al/a escolar. En general, las páginas del suplemento Escolar en y sobre la lengua nativa, varían en los diferentes diarios en cuanto a la extensión y calidad del contenido y su presentación.

Solamente el diario Última Hora, desde hace varios años, en su suplemento cultural llamado Correo Semanal dedica espacios importantes a artículos generalmente académicos y/o literarios, productos de investigaciones y estudios de especialistas y escritores nacionales y/o extranjeros sobre la lengua guaraní. El diario que más usa palabras en guaraní es el Popular, dirigido especialmente a la población guaraní hablante, referido a la vida cotidiana y enmarcado en la llamada prensa amarilla.

La lengua guaraní en la prensa televisiva

La televisión paraguaya es el medio de comunicación que usa la lengua guaraní en menor medida en sus programas, a pesar del **iVy'apave ara pyahure!**, es decir ¡Felices fiestas! 2005, que leemos al entrar a la oficina administrativa de la televisión por cable en Asunción, llamada Multicanal. En general, la transmisión es en castellano, con excepción de los programas de entrevistas en que se usa la lengua del entrevistado, sea ésta guaraní o español.

El Sistema Nacional de Televisión, canal 9, ofrece una emisión diaria del noticiero a las cinco de la mañana en guaraní, además de programas

17 Joan Moles, **Avañe'e**, palabra guaraní que se traduce como lengua del indígena. E mail: paraguay-paraguay@telefonica.net, 21 de marzo de 2005.

cómicos y espacios dedicados al turismo interno y al sector rural, en ambas lenguas, así como entrevistas a campesinos, políticos, comerciantes, en guaraní y/o castellano.

Sin embargo, la lengua guaraní está casi ausente en los otros canales de televisión, debido al auge de los programas “enlatados”, exportados del extranjero, aunque el “lamento por la pérdida de vocablos castellanos paraguayos barridos por las telenovelas es constante”, como se lee en el reclamo de un propulsor de la lengua guaraní¹⁸.

Hace un par de años también se transmitió una telenovela en guaraní, que duró poco tiempo, a pesar de su éxito. Fue reemplazada por programas cómicos que, lastimosamente, no ayudan en nada a reforzar el prestigio del guaraní a través de la TV y, por lo tanto, a aumentar su estatus, considerando la fuerza educativa de este medio. Por esta razón, la gran sorpresa constituyó el novedoso programa sobre la Pasión de Cristo, en formato de dramatización en guaraní, transmitido por radio Cáritas, durante la Semana Santa de 2005. Una vez más es la iglesia la institución más apegada al uso de la lengua nativa.

Los canales de televisión no cuentan con programas educativos, en o sobre la lengua guaraní **per se**, con la excepción de alguna publicidad donde se la utiliza con el objetivo de llegar más efectivamente a la teleaudiencia. Más grave aún es la ausencia en el canal llamado Frontera Multicanal de TV, ubicado en el departamento de Pedro Juan Caballero, región fronteriza con el Brasil, debido a la conformación de una situación de trilingüismo: español, guaraní y portugués, y ante un posible conflicto lingüístico, aunque hasta ahora no se cuenta con estudios sobre dicha situación sociolingüística.

La lengua guaraní como símbolo de paraguayidad

El estrecho contacto de las lenguas español, guaraní y portugués en la amplia zona fronteriza

debería constituir un verdadero reto para la preservación de la cultura y soberanía nacional, considerando el poder económico, técnico y, sobre todo, la popularidad de la televisión brasileña, que impacta directamente en la región fronteriza con el Brasil. En este sentido, la industria cultural y los símbolos patrios también corresponden comúnmente al vecino país, situación que hasta ahora no parecería formar parte de la preocupación de los políticos y autoridades educativas nacionales y/o locales, a pesar de las sistemáticas denuncias y reclamos respecto a la dimensión sociocultural, sobre todo con respecto al uso de la lengua guaraní, como el máximo símbolo de paraguayidad.

El proceso de integración en el que está inmerso Paraguay, iniciado a comienzos de la década de los noventa con la firma del Tratado del Mercosur, nos pone en la disyuntiva de repensar un antiguo e importante tema de índole sociocultural y educativa como es la política lingüística de los países comprometidos en el intercambio de bienes económicos, culturales y de servicios, a través de la expresión más acabada de la identidad cultural y nacional como es la lengua propia de una comunidad lingüística.

En efecto, la lengua juega un papel clave en la información y comunicación entre e inter países, Paraguay, Brasil y Argentina, miembros de dicho proceso de integración regional de índole esencialmente económica y política.

La existencia de una frontera accesible a la migración de brasileños, paraguayos y argentinos, crecientemente activa, da lugar a una compleja y difícil transición cultural y sociolingüística, debido no solo al uso de otra lengua, como es el portugués, sino al compromiso político de considerar al español y al portugués como las lenguas oficiales del Mercosur y, por lo tanto, al consiguiente proceso de enseñanza de la otra lengua en cada uno de los respectivos países. Es necesario que los gobiernos central, departamental y municipal de nuestro país se adecuen y hagan lo posible para mantener y enriquecer

28 “Preocupación por el avañe’ guaraní. Dolor lingüístico, desarrollo y patriotismo”, E mail: paraguay-paraguay@telefonica.net, 21 de marzo de 2005.

nuestra diversidad lingüística, a partir de la expansión de la visión de país bilingüe, español guaraní, del pueblo paraguayo.

Participación de la sociedad civil y su influencia en el Estado

Con respecto a la participación de la sociedad civil en las cuestiones públicas, el único escenario de participación permitido, aunque rígidamente controlado antes de 1989, fue el ligado a las organizaciones del partido de gobierno, cuya función principal era de carácter clientelar y de apoyo político. En lo que a educación se refiere, el resultado más notorio fue la ruptura de cualquier enlace entre la escuela y la comunidad educativa, que no estuviera relacionada con las organizaciones partidarias y sus respectivos intereses.

La iniciativa de la reforma educativa surgió como un proyecto de la dirigencia que asumió el control político en la transición democrática, así como un reclamo de la ciudadanía. Fue a partir de este impulso de la ciudadanía civil y de sectores como la prensa, los docentes, los intelectuales, las organizaciones educativas, las iglesias, las organizaciones no gubernamentales, e incluso exponentes de los sectores políticos, consustanciados con la emergente democracia, que el nuevo gobierno tomó las primeras medidas para estructurar el plan de Reforma Educativa. Además, promovió una apertura del sistema educativo fortaleciendo las relaciones, no solamente con los sectores no gubernamentales (ONG's), sino también al interior del mismo sistema el gobierno puso en ejecución diferentes medidas de funcionamiento.

Con el correr del tiempo, las instituciones de enseñanza de la lengua guaraní se fueron multiplicando desde la época en que solo existían la Academia de Lengua y Cultura Guaraní, el Ateneo Paraguayo, la Asociación de Escritores Guaraníes, el Centro de Autores Nativistas, Autores Paraguayos Asociados (APA), el Instituto de Lin-

güística Guaraní del Paraguay "Prof. Dr. Reinaldo Decoud Larrosa" (IDELGUAP), el Círculo Paraguayo de Poetas, etc.¹⁹. Algunas de estas instituciones todavía siguen activando, no solamente en la enseñanza de la lengua, sino en la participación y organización de debates, seminarios y congresos sobre temas concernientes al guaraní.

Un ejemplo de la participación de las instituciones y especialistas dedicados al estudio del guaraní es la conformación de una mesa coordinadora interinstitucional, convocada por la Comisión Nacional de Bilingüismo (CNB), en 2001, para analizar, reflexionar y delinear un documento base sobre la Política Lingüística para este país, así como hacer una "lectura crítica" del anteproyecto de Ley que reglamenta los artículos 77 y 140 de la Constitución Nacional de 1992, presentado al Parlamento. Sin embargo, a pesar del bien delineado proyecto, por diversos motivos todo quedó en intenciones. Por consiguiente, se llevó a cabo el Foro Nacional sobre "La Educación Bilingüe en la Reforma Educativa de Nivel Medio", a partir de talleres de reflexión sobre el fundamento científico de la educación bilingüe en el currículo, formación docente, el guaraní como lengua enseñada y de enseñanza en la educación Media.

Los reclamos del Foro son: 1) inclusión del guaraní en el curriculum del nivel medio, como Lengua y Literatura Guaraní en todas las modalidades y niveles del bachillerato, equiparando a Lengua y Literatura castellana; 2) incorporación del guaraní como lengua enseñada y de enseñanza, en todas las áreas del currículo, porque ésta no puede ser optativa; 3) consideración del guaraní como competencia básica en la evaluación y promoción, desde el primer ciclo hasta la finalización de la educación Media; 4) implementación de un plan nacional de sensibilización e información acerca de las ventajas de la educación bilingüe; 5) sensibilización, capacitación y actualización docente en servicio; 6) elaboración de un curriculum para la formación de profesores bilingües en las diferentes áreas del nivel medio; 7) inclusión de la evaluación de las

19 Corvalán, Graziella, "La política lingüística nacional y la educación bilingüe en el Paraguay". En: Cuadernos de Discusión, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, agosto de 1988.

competencias lingüísticas en guaraní para el ingreso a la carrera de formación docente.

Considero que estos reclamos de orden sociolingüístico, político, pedagógico y fundamentalmente muy subjetivos de parte de los/as participantes del Foro, son los mismos que se han demandado, de una u otra forma, desde hace más de una década. Parece que nada haya cambiado en el sistema, ni en la opinión de los/as docentes, sobre todo desde una perspectiva más universal y de largo plazo, donde otros aspectos técnicos y pedagógicos más actuales deberían tenerse en cuenta, como, por ejemplo, las cuestiones sobre el financiamiento, los recursos humanos calificados en sociolingüística, en investigación científica, y que la evaluación externa de los logros obtenidos, en cuanto al uso y proficiencia de cada una de las lenguas, determine el futuro del Programa de Educación Bilingüe en la Media.

Finalmente, existe la necesaria voluntad política para darle a la lengua guaraní un valor económico y de cambio sociocultural a mediano plazo, y cómo hacer realidad las estrategias para que ésta constituya una parte inherente del Estado paraguayo.

Desafíos del guaraní en la educación Media

El aprendizaje de una lengua no consiste solamente en el ejercicio de la ortografía y la gramática, sino en una experiencia sociocultural que envuelve la identidad personal, comunitaria, el respeto por el otro y la relación con la propia cultura y la ajena, la que puede, o no, estar llena de conflictos lingüísticos y/o de otro tipo, que normalmente surgen en el sistema educativo. En este sentido, considerar los componentes simbólicos como parte del aprendizaje, de manera a evitar una diglosia cultural en una situación de lenguas en contacto es un ejercicio nuevo, útil, sobre todo, creativo, que no se ha puesto en práctica en el aula.

El **guaraní** cotidiano, **jopara** o habla del paraguayo/a en constante cambio, difícil de sistematizar estructuralmente, se opone al **guaraní** es-

colar, que si bien genera problemas de tipo psicosocial, tiene la ventaja de una posible estandarización, aunque la adopción de neologismos constituya uno de sus puntos más críticos, principalmente si se refieren a la vida cotidiana, por las diversas opiniones que generan en los hablantes nativos, los que, naturalmente, en el proceso de uso, los aceptarán o rechazarán de acuerdo a su funcionalidad.

Si bien la reforma curricular requiere el uso del guaraní y del español en la comunicación oral y escrita, la maestra no ha recibido la capacitación y el entrenamiento suficiente y adecuado para la enseñanza de ambas como segundas lenguas, tema que desde una perspectiva moderna y, sobre todo práctica y placentera, es todavía el gran desafío del sistema educativo. En efecto, considerando la integración regional, la enseñanza del portugués e inglés debería incluirse en la agenda educativa para más reflexión.

El tema de la funcionalidad de una lengua está en directa relación con el desarrollo de ésta para su uso en los diferentes dominios lingüísticos de una comunidad de hablantes, y con las necesidades concretas del desarrollo curricular de la educación formal, cuando se trata de áreas más complejas del conocimiento y accionar de la persona humana. El uso de la lengua guaraní en la educación Media, respecto al actual nivel de desarrollo de su corpus lingüístico, es su primer y gran obstáculo.

La intelectualización del guaraní en la reforma de la educación Media

La **intelectualización** de la **lengua guaraní** es la mejor propuesta para la educación Media, en términos del desarrollo y pervivencia de la lengua nativa, y que significa que el proceso de enseñanza aprendizaje se lleve a cabo en un nivel superior al ya supuestamente adquirido en básico de la educación bilingüe. Esto implica, en primer lugar, la normalización de la lengua guaraní sobre de una responsable y quizás –¿consensuada?– planificación lingüística, para una mayor funcionalidad en los niveles más complejos del conocimiento.

Hace mucho tiempo, P. Garvin, el reconocido lingüista interesado en la lengua guaraní ya hablaba de que “el grado de **intelectualización del guaraní** estaba por estudiarse... y que no hay una conciencia sobre la necesidad de intelectualización del guaraní”, porque dependía del trabajo de la Academia Guaraní sobre terminología y sintaxis²⁰. La pregunta ahora es: ¿cuánto se ha avanzado en lo que respecta a los niveles de intelectualización de una lengua estándar? Ésta se define como la posibilidad de hacer formulaciones lingüísticas precisas y rigurosas y, si es necesario abstractas, es decir la tendencia hacia la expresión cada vez más precisa y definida de una lengua, basada en ciertas funciones. La primera función sirve como **símbolo de identidad nacional**, al oponerse al uso de otra lengua estándar. La segunda, la función de **prestigio**, es la que necesita mayor dedicación frente al español y, finalmente, la lengua estándar sirve como función de **marco de referencia** para el uso del habla sobre la base de una **norma codificada**, destinada a servir de modelo de corrección.

Entre los varios ejemplos mencionados al inicio de estas páginas, se tienen también otros de intelectualización del guaraní: la disposición de la Convención Constituyente para la traducción en lengua guaraní de los artículos, a medida que se aprobaban. Para esto se nombró una comisión de ciudadanos convencionales para la revisión del texto final, para asegurar que la versión guaraní fuera la original. Se sancionó la Ley fundamental de la República en las dos lenguas oficiales de la República. El 20 de junio de 1992 se leyó el Preámbulo de la Constitución en dos idiomas y solemnemente se jura la nueva Carta magna. Además, el bilingüismo paraguayo ha dado lugar a una extensa y creciente bibliografía, publicada en diferentes libros y revistas especializadas y no, del ámbito académico dentro y fuera del país.

Por ahora, como una medida pragmática se ha optado por la enseñanza de la Literatura Guaraní en guaraní mientras la lengua de enseñanza de las otras áreas del curriculum del nivel medio

como Matemáticas, Ciencias y Estudios Sociales, se deja a la decisión de cada institución. Como una estrategia para la promoción del guaraní se proyecta dirigir la lengua y literatura guaraní hacia la producción de textos de varios tipos. El objetivo es crear una generación de prolíferos y buenos escritores en guaraní, que a su vez desarrollen e intelectualicen la lengua, para su uso en todas las áreas del curriculum.

El éxito de toda planificación lingüística está en la aprobación de la comunidad de hablantes respecto a las medidas que se adopten, así como el uso de una variante o reforma estructural. La comunidad de hablantes no solamente precisa aprobar las medidas sino apoyarlas activamente, a partir de acciones visibles de aprobación, es decir de uso de una determinada variante. Ésta es muy importante en el dominio de la planificación de la estructura de la lengua (corpus), porque todo término nuevo será usado por sus hablantes nativos solo si lo entienden y resulta funcional a sus necesidades.

Las investigaciones realizadas dentro del país en los últimos años han contribuido con conocimientos principalmente respecto a las actitudes del alumno y maestras y sobre el impacto lingüístico-pedagógico del proceso bilingüe. Sin embargo, por su cobertura, no constituyen parámetros suficientes para la toma de decisiones respecto a cuestiones más complejas. Parecería extemporáneo afirmar que se está dando un proceso diglósico en el aula entre el guaraní escolar y el cotidiano, ya que la influencia de factores exógenos a la escuela y el mayor nivel nacional de bilingüismo podrían servir de catalizadores del guaraní escolar, hipótesis que precisa confirmarse con la realidad actual.

La evidente necesidad del enriquecimiento del guaraní para su adecuación a los requisitos del proceso de modernización requiere, sin lugar a dudas, la creación de neologismos adecuados a las características lingüísticas y sociales propias de dicha lengua, los que deberían surgir a partir fundamentalmente de la investigación científica

20 Garvin Paul y M. Mathiot, “The urbanization of the guaraní language: A problem in language and cultura”. En: **Readings in the Sociology of Language**, ed. J. Fishman (The Hague: Mouton, 1972, p. 366.

para la producción de conocimientos para un gradual y flexible intento de normalización del guaraní, respecto a la creación de palabras nuevas o recrear las que hayan sido olvidadas durante la evolución de la lengua nativa.

Proyectos de ley para reglamentar el guaraní como lengua oficial

Entre 1999 y 2001 surgieron varios anteproyectos de ley para reglamentar los artículos de la Constitución Nacional de la República del Paraguay de 1992.

El **Artículo 140** establece que el Paraguay es un país pluricultural y bilingüe. Son idiomas oficiales el castellano y el guaraní. La Ley establecerá las modalidades de utilización de uno y otro. Las lenguas indígenas, así como las de las otras minorías, forman parte del patrimonio cultural de la Nación.

Artículo 77. De la enseñanza en lengua materna. La enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando. Se instruirá, asimismo, en el conocimiento y el empleo de ambos idiomas oficiales de la República.

Esta disposición normativa otorga al guaraní, por primera vez, una igualdad jurídica con el castellano, resolviendo un largo y antiguo debate sobre la diferencia jurídica entre ambos idiomas. Se abre así una gran interrogante sobre las modalidades de uso de cada lengua, para lo que se requiere una ley que establezca reglas claras, que normalice el uso de las mismas.

En setiembre de 1999 se da entrada en la secretaría general de la Cámara de Diputados el **“Proyecto de Ley que reglamenta los artículos 77 y 140 de la Constitución Nacional y crea la Dirección Nacional de Política Lingüística”**, presentado por la Coordinadora de Instituciones y Profesionales Difusores del Guaraní (CIPRODIGUA), como uno de los varios proyectos presentados al Congreso Nacional por

diferentes organizaciones y personas dedicadas a la lengua nativa y que, hasta hoy, no han sido aprobados, debido a diferentes motivos, entre ellos, los intereses creados mas allá de la misma reglamentación constitucional.

Por ejemplo, en este anteproyecto se sugiere la creación de la Dirección Nacional de Política Lingüística, cuando ya existe la Comisión Nacional de Bilingüismo. Sin embargo, es la única propuesta para un Instituto de Lenguas Indígenas, considerando las diferentes culturas indígenas agrupadas en cinco familias lingüísticas²¹. Además, se expone en detalle, una serie de artículos sobre la igualdad de las lenguas oficiales y, finalmente, se indica la necesidad de la estandarización del guaraní.

La Universidad Católica de Asunción, por medio del Programa de Asesoramiento al Congreso Nacional presenta el proyecto de “Ley que normaliza el uso del Guaraní como Lengua Oficial” en el que se trata el derecho a usar ambos idiomas oficiales; se consagra la igualdad jurídica y se prohíbe la discriminación en razón de uso del idioma y la obligación del Estado de proteger a los habitantes contra esta discriminación. Además, se estipula el uso obligatorio de uno u otro idioma en la administración pública; se regula el uso de ambos idiomas a elección del recurrente en forma oral o escrita, así como en los documentos oficiales. Se reafirma la obligatoriedad de la publicación de todo texto oficial de normas jurídicas (leyes, decretos, ordenanzas, etc.) en ambas lenguas, así como el uso bilingüe de las señales de tránsito, los avisos y comunicaciones al público. Se estipula que es obligación del gobierno nacional, departamental y municipal, promover el idioma guaraní en los medios de comunicación social, tendiendo a la equiparación progresiva en el uso de una y otra lengua. Se trata del uso social, la normalización y fomento de la lengua guaraní de parte del gobierno central y local.

El 26 de abril de 2001 se da entrada en la Cámara de Diputados al proyecto de Ley “Por el cual se aprueba como legítima lengua guaraní, la forma natural del habla y forma tradicional de

21 Zanardini, José, “Crear un Instituto de Lenguas Indígenas” en **Diario Última Hora**, 13/11/2000.

uso del lenguaje por el pueblo paraguayo”, de parte de varias instituciones dedicadas al guaraní, las que manifiestan una serie de dudas respecto a cuestiones que van desde “la legitimidad del modelo gramatical del supuesto guaraní científico que se aplica en la enseñanza oficial en contraposición al primigenio modelo del uso oral...”, desajustes en la fonética, hasta indicar que “el deber de todo parlamentario es sancionar una ley que impida la corrupción de la mente de la niñez....”. En las disposiciones generales se trata de legitimar la forma natural del habla; se usarán en la escritura los signos del alfabeto castellano; en la fonología, las voces de origen propio, las de contacto con otros idiomas extranjeros y se aceptan los dialectos.

En 1999, el profesor Montesino y el abogado J. López presentaron un “anteproyecto de Ley de Definición del Idioma Guaraní a la cual se refiere la Constitución Nacional de 1992” relativo a los artículos 63, 66, 73, 77, 81 y 140. Los primeros puntos se refieren exclusivamente a una pormenorizada crítica sobre la grafía usada para la lengua guaraní. Es decir, la grafía empleada en el sistema educativo y la llamada grafía tradicional, desde una perspectiva subjetiva. Los autores se preocupan por el Mercosur y “la cuestión cultural de los grandes países miembros, debido a la falta de uso de una lengua nativa americana”. Las disposiciones generales abogan por: 1) la lengua guaraní en la forma natural y legítima del habla del pueblo paraguayo, determinado por la expresión oral; 2) la grafía de los signos del alfabeto castellano, a partir de una serie de ejemplos, y 3) defienden las consecuencias de las lenguas en contacto, préstamos, asimilaciones, etc. Con respecto al jopara, indica una larga exposición de motivos, que conducen a argumentos que son los mismos de hace cincuenta años.

Finalmente, trata de la corrección de equívocos, de prohibiciones e inhabilitaciones; de sanciones penales; de las acciones y procedimientos civiles. Por primera vez se habla de que “se impondrá una pena de seis meses a un año de prisión, o una multa de 10 a 50 salarios mínimos a quien obstaculizase el rescate de los signos de la

grafía del guaraní, así como otras penas para directores y dueños de instituciones educativas, que obstaculicen esta Ley”.

La Comisión Nacional de Bilingüismo, envía un análisis de estos proyectos a la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Diputados, indicando: 1) cuestiones relativas a la creación de una Dirección de Política Lingüística, existiendo ya la CNB; 2) El alcance restringido del ámbito de acción planteado, ya que olvida las lenguas de las minorías étnicas y las extranjeras de uso universal y 3) respecto al uso de lengua a ser utilizada, establece de manera coactiva, el uso del guaraní paraguayo.

En la sesión ordinaria del 4 de setiembre de 2003, la Cámara de Diputados declara **archivado** el “Proyecto de Ley que aprueba como legítima lengua guaraní la forma natural del habla”²². Esta disposición sigue confinando a la lengua nativa a un desorden en cuanto a las posibilidades de normalización, y se reabre la antigua polémica respecto al tema de la variante a usarse en el sistema educativo, en los poderes del Estado y en las disposiciones escritas en la folletería y papelería oficial.

Ninguno de los anteproyectos considera posibles medidas (acciones) de **acción positiva** para el uso de la lengua guaraní, como medidas correctivas de carácter transitorio, orientadas a corregir la desventaja de la situación discriminatoria del guaraní, como fue el histórico tratamiento dado al español en California en su continua lucha con el inglés.

La esperanza está en que se apruebe la reglamentación del anteproyecto de ley de Zarratea, que en octubre de este año se inició el estudio de parte de escritores en lengua guaraní, profesores licenciados en lengua guaraní, profesores especializados, periodistas, etc., para ser presentado a los poderes del Estado, una vez que se hayan analizado los treinta y más artículos “con el más amplio consenso posible de los cultores de la lengua y referentes principales de la sociedad civil”²³.

22 **Diario ABC**, Agenda parlamentaria, Política, viernes 5 de setiembre de 2003, p. 4.

23 Carta de Tadeo Zarratea a Graziella Corvalán, Asunción, 25 de octubre de 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- Boidin, Capucine. "La política de educación bilingüe guaraní español en el Paraguay de los años '90". En: Revista Paraguaya de Sociología, CPES, año 36, No. 105, Asunción, mayo-agosto de 1999, pp. 147-158.
- Corvalán, Graziella. "La política lingüística del Paraguay: el rol del Estado", Informe de investigación, Consejo Nacional de Educación y Cultura CONEC, Asunción, diciembre de 2003, 72 pp.
- Choi, Jenny K. "La planificación lingüística y la revivificación del guaraní en el Paraguay: comparación, evaluación e implicación", En: Language Problems and Language Planning, John Benjamins Publishing Company, vol. 28, No. 3, Fall 2004, 241-260 pp.
- Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. "Estudio sobre educación bilingüe en el marco de la Reforma Educativa: representaciones de la comunidad educativa del uso del guaraní en la escuela y de la educación bilingüe. Competencias lingüísticas de niños y maestras". Asunción: CPES, Oct. 1997, 145 p. (Sistematización de datos del estudio piloto).
- Comisión Nacional de Bilingüismo. Ñane ñe'e Paraguay bilingüe: políticas lingüísticas y educación bilingüe. Asunción: Fundación Alianza; MEC, 1997, 222 p.
- Comisión Nacional de Bilingüismo. Desafíos de la Educación Intercultural Bilingüe en el Tercer Milenio. IV Congreso de Educación Intercultural Bilingüe, CNB, MEC, LINGUAPAX, UNESCO, Asunción, 6 al 9 de noviembre de 2000, 54 p.
- Comisión Nacional de Bilingüismo. La educación bilingüe en la Reforma de la Enseñanza Media, Foro Nacional, CNB, Mesa Coordinadora Institucional de Educación Bilingüe, Asunción, julio de 2001, 54 p.
- Consejo Nacional de Educación y Cultura. Informe sobre la situación de la Educación paraguaya, CONEC, Asunción, junio de 2000, 118 p.
- Corvalán, Graziella. "El bilingüismo en la educación en el Paraguay. ¿Es creativo u opresivo? En: Corvalán, Graziella y Germán de Granda. Sociedad y Lengua. Bilingüismo en el Paraguay. Asunción: CPES, 1982, p. 181-218. Tomo I.
- Corvalán, Graziella. "La educación formal y el bilingüismo en el Paraguay". En: Corvalán, Graziella y German de Granda. Sociedad y Lengua. Bilingüismo en el Paraguay. Asunción: CPES, 1982. p. 348-397. Tomo II.
- Corvalán, Graziella. La educación escolar bilingüe del Paraguay. Avances y desafíos. En: Revista Paraguaya de Sociología. Publicación de Ciencias Sociales para América Latina. Año 35, No. 103 (set.-dic. 1998), p. 101-118.
- Corvalán, Graziella. "La lengua y el alfabeto en el mundo globalizado". En: Acción: Revista Paraguaya de Reflexión y Diálogo. Asunción: No. 191, marzo de 1999.
- Corvalán, Graziella. Lengua y educación: un desafío nacional. Asunción: CPES, enero de 1985. 136 p.
- Corvalán, Graziella [et.al]. Proyecto experimental de educación bilingüe para el Paraguay (PEEBIP). Asunción: MEC: Comisión Asesora de la Reforma Educativa, 1991, 45 p.
- 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, 75-88, MEC, CNB, UNESCO, Asunción, noviembre de 2000.
- Corvalán, Graziella; Elías, Rodolfo. Mujer y empleo en áreas de frontera: Impacto del Mercosur, Secretaría de la Mujer, Asunción, junio de 1999, 174 p.
- Corvalán, Graziella. "Consideraciones para las políticas lingüísticas del Paraguay". En: Revista Paraguaya de Sociología, 137-154, Año 37, No. 109, Asunción, setiembre-diciembre de 2000.
- Fe y Alegría. Educación bilingüe intercultural en Fe y Alegría del Paraguay. Asunción: Fe y Alegría, 1996. 37 p. Institución Patrocinadora: Fe y Alegría. Seminario-Taller de Educación Bilingüe Intercultural.
- Meliá Bartomeu. "Elogio al monolingüismo guaraní". En: Discriminaciones y Medidas Antidiscriminatorias, UNFPA, CDE, Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, 37-46 p. Asunción, junio de 2003.

- Muñoz Cruz, Héctor. "Políticas y prácticas educativas y lingüísticas en regiones indígenas de México". En: Seminario: Políticas educativas en México y Latinoamérica, UNESCO, Ciudad de México, febrero de 2002, p. 42.
- Paraguay. Ministerio de Educación y Culto. Paraguay 2020. Enfrentemos juntos el desafío educativo. Plan estratégico de la Reforma educativa, MEC, CARE, Asunción, junio de 1997.
- Paraguay. Ministerio de Educación y Culto. Consejo Asesor de la Reforma Educativa.
- Avances de la reforma educativa: perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya. MEC. CONEC, Asunción, junio de 1998, 1220 p.
- Paraguay. Ministerio de Educación y Culto. Consejo Nacional de Educación y Cultura.
- Informe sobre la situación de la educación paraguaya. Asunción: MEC. CONEC, junio de 2000. 118 p.
- Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Consultas a sectores sociales y profesionales... hacia el guaraní, MEC, BID, Asunción, 2001.
- Paraguay. Ministerio de Educación y Cultura. Reforma Educativa. El guaraní mirado por sus hablantes, MEC, BID, Asunción, 2001, 212 p.
- Pic Gillard, Christine. "La transformación de un país plurilingüe en un país bilingüe. Un caso ejemplar: El Paraguay". En: Revista Paraguaya de Sociología, Año 37, No. 109, Asunción, setiembre-diciembre de 2000, Año 40, N° 116, pp. 155-184.
- Pic Gillard, Christine. "El guaraní en el Paraguay: de la Adquisición de la Escritura a la biliteralidad". En: Revista Paraguaya de Sociología, enero-abril de 2003, 155-165 pp.
- Rivarola, Domingo; Elías, Rodolfo; Walder, Gabriela. Estudios sobre el bilingüismo en el marco de la reforma. Asunción: MEC, MECES, CPES, Oct. 1998. 108 p.
- Rubin, Joan. Nacional Bilingualism in Paraguay, Mouton & Cia, The Hague, 1968, 135 p. Thun, Harald (et al).
- Villagra-Batoux, Delicia. El Guaraní Paraguayo: de la oralidad a la lengua literaria. Litocolor Editora, 391 pp. Anexos, Asunción, mayo de 2000.
- Zuccolillo F., Gabriela. Lengua y Nación: El rol de las élites morales en la oficialización del guaraní en 1992: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Tesis de Lic. en Ciencias Antropológicas, Buenos Aires, octubre de 2000, 199 p.



Hugo Oddone

Paraguay: análisis de situación sociodemográfica



Paraguay: análisis de situación sociodemográfica*

Hugo Oddone**

El Paraguay parece encontrarse en una situación en la que se revelan, con inusual transparencia, vínculos cruciales entre el comportamiento de la dinámica demográfica, en particular la migración, y la estructura económica,



ca, sobre todo en lo que hace a su actual modelo productivo. Se trataría de una coyuntura especialmente reveladora de las articulaciones entre población y desarrollo, y sus consecuencias en el aumento y consolidación de la situación de pobreza y desigualdad.

1. Aspectos generales

Cuando se recorren los tramos finales del primer quinquenio del nuevo siglo, el Paraguay afronta desafíos de notable significación que, según como sean resueltos, marcarán el rumbo de la sociedad paraguaya en los próximos años.

La población, cuyo tamaño es superior a 5,8 millones de habitantes en 2005, superará los 6,3 millones en 2010, para llegar a 7,5 millones en 2020. El rumbo sociodemográfico de estos próximos quince años¹ será decisivo para definir el desempeño de importantes variables económicas y sociales, hasta mediados del presente siglo. Y si bien las proyecciones de población anticipan un continuado descenso de la tasa de crecimiento demográfico, la alta fecundidad de los decenios pasados seguirá actuando por inercia para producir un incremento sostenido de habitantes, hasta llegar a superar los 10 millones en 2050.

En las décadas pasadas, con una población bastante menor que la esperada para los años próximos, el país no pudo avanzar por el camino de un desarrollo sostenido. Por el contrario, a partir de mediados de los ochenta, la economía se mantiene estancada y, entre 1994 y 2003, fue francamente recesiva, presentándose el promedio de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), en ese lapso, por debajo de la tasa de crecimiento demográfico. Aun para los escépticos de las relaciones entre población y desarrollo, no cabe duda que esta última tendencia no sugiere una situación económica ni social saludable.

* Informe preparado para la oficina nacional del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

** Asesor en Población y Estrategias de Desarrollo del UNFPA en Paraguay.

1 Dentro de este período deberían cumplirse los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En ese contexto de economía estacionaria y recesiva, la pobreza se ha incrementado significativamente. El porcentaje de población total en situación de pobreza creció de 30,3% a 41,4%, entre 1995 y 2003. En ese período, los pobres aumentaron casi un tercio (de 16,4% a 21,3%), y los pobres extremos se incrementaron en un 45%, pasando de 13,9% a 20,1%. Entre esos dos años, el proceso de empobrecimiento afectó especialmente a la población urbana, donde la pobreza total aumentó en un 48% (pasando de 26,9 a 39,8%) y la pobreza extrema creció de 7,8 a 13,4% (78% más en ese período).

La mayor pobreza urbana de los tiempos recientes se asocia estrechamente con el rápido ritmo de urbanización vivido por el país desde los años ochenta. Fue entonces cuando, agotado el proceso de colonización de la frontera agrícola e impuesto un cambio de modelo productivo en la agricultura, con el cultivo de carácter capital-intensivo de la soja, se comenzó a registrar una progresiva migración rural urbana, cuyo lugar de destino preferente ha sido el área aledaña a la capital del país, en lo que se denomina la Gran Asunción, en el departamento Central, así como Ciudad del Este y su periferia urbana, en el departamento de Alto Paraná, fronterizo con el Brasil.

Ese cambio en la distribución espacial de la población es concomitante con la profunda transformación sufrida por la estructura productiva del país en los últimos veinticinco años, en que una economía eminentemente agrícola y ganadera se transforma en otra con claro predominio del sector terciario, sin que se produzca en ese período una transición industrial. Es así como, entre 1982 y 2002, la Población Económicamente Activa (PEA) del sector terciario había pasado de 30 a 52%, mientras la del sector secundario se mantenía en torno al 18%, y la del sector primario se reducía de 43 a 27%.

La afluencia poblacional hacia los centros urbanos mayores o sus periferias ha ocasionado la aparición en el país del fenómeno de las áreas metropolitanas que, aunque de dimensiones cuantitativamente modestas en relación con otras latinoamericanas, se constituyen actualmente en las de mayor concentración y densi-

dad demográfica. Sin embargo, al no haberse desarrollado como resultado de procesos históricos de industrialización, su capacidad de absorber esa creciente fuerza laboral es precaria. Al mismo tiempo, presentan notorios déficit de organización, infraestructura y servicios básicos a sus habitantes, un fenómeno llamado por algunos estudios la "lumpen metropolización".

La alta densidad de las áreas metropolitanas contrasta con la dispersión de los asentamientos rurales, resentidos con la emigración de su mano de obra, especialmente la femenina. Esta emigración incluye también a los habitantes de centros urbanos menores, en general de escasa significación demográfica, que tienen como principal destino a las áreas urbanas mayores del propio país y, eventualmente, al extranjero donde, a falta de estadísticas migratorias confiables, las fuentes de información indirecta parecen evidenciar un significativo aumento de la emigración paraguaya.

Con niveles de pobreza y pobreza extrema en una dinámica expansiva, un horizonte de multiplicación sostenida de los habitantes del país hasta mediados del presente siglo, y una economía deficitaria que no supera el ritmo de crecimiento de la población, el gobierno busca atenuar los efectos de esta nociva combinación de escenarios, a través de políticas económicas de reactivación productiva, estrategias de reducción de la pobreza y, más recientemente, una política de población que se propone "rescatar la fuerza de los procesos demográficos y potenciar a la población como recurso estratégico para el desarrollo sustentable". Estos intentos, sin embargo, se enfrentan con estructuras económicas, sociales y políticas que, de manera directa o indirecta, limitan e incluso anulan muchos de estos esfuerzos.

Por su parte, con la apertura democrática de 1989, las organizaciones no gubernamentales y las entidades organizadas de la sociedad civil, en especial las de mujeres, han incrementado su participación en la demanda de respuestas a sus necesidades. De esta manera, los procesos descritos se ven afectados por una generalizada expectativa de la población hacia una mayor equidad social y de género, en la búsqueda de

soluciones y de respeto a derechos básicos como salud, educación y trabajo. En ese marco, el protagonismo ganado por movimientos y redes organizadas, que se han venido fortaleciendo, ha tenido y podría tener aún más incidencia en la definición del curso de las acciones a ser emprendidas.

Los siguientes apartados intentarán mostrar, con el mayor nivel posible de síntesis, los aspectos económicos, sociodemográficos y político-institucionales de la situación general hasta aquí presentada, y la manera como se definen e implementan las políticas y estrategias que la producen o que pretenden superarla.

2. Modelo productivo, pobreza y expulsión poblacional

Terminado el período de auge económico generado por la construcción de la represa de Itaipú (1974 a 1981), con una tasa de crecimiento promedio anual del PIB superior al 9%, el crecimiento de la economía cae a un 2,9% promedio anual en los siguientes años, hasta el inicio del proceso de democratización del país, en 1989. A partir de allí, salvo un par de años de ligero repunte, el ciclo se vuelve estacionario, con tasas que se mantienen en la línea o muy poco por encima de las del crecimiento demográfico, para terminar en un período recesivo, entre 1998 y 2004, con un crecimiento económico por debajo del poblacional.

A la construcción de la represa de Itaipú había precedido y acompañado un programa de colonización y apertura de la frontera agrícola hacia el este del país, en los departamentos fronterizos con el Brasil, hasta entonces solamente poblados por extensos bosques. Todo ello convirtió a la región en área de fuerte atracción poblacional y produjo un importante movimiento redistributivo de la población, desde antiguos asentamientos minifundistas de la zona central alejados a la capital del país. La región del este, con una superficie equivalente a poco más del 10% del territorio nacional, y que en 1950 alojaba apenas al 6% de la población, tuvo la tasa de crecimiento demográfico más alta del país, entre 1962 y 1972 (7,4%), pasando a represen-

tar ese último año el 13% de la distribución poblacional sobre el territorio, para llegar a 17% y 22%, en 1982 y 1992, con tasas de crecimiento ya menores aunque todavía significativas, y por encima del promedio nacional.

La apertura de vías de comunicación de todo tiempo; la habilitación del puente internacional sobre el río Paraná, uniendo al Paraguay con el Brasil; la feracidad de las tierras; la explotación masiva e irracional de los bosques y el fuerte dinamismo agrícola de la región, provocaron un florecimiento del negocio inmobiliario rural. Esta situación atrajo a inversionistas y productores extranjeros, particularmente brasileños, que comenzaron a afincarse en esta área atraídos por los precios comparativamente ventajosos de la propiedad rural y la perspectiva de desarrollo de la actividad agrícola. La adquisición de lotes se llevó a cabo través de una intensa especulación inmobiliaria de empresas privadas, y del propio organismo del Estado responsable del programa de colonización.

El mayor peso económico de la hidroeléctrica de Itaipú, y la falta de un decidido apoyo del gobierno al programa de colonización agrícola de los años sesenta, determinó el fracaso de un modelo productivo autónomo de diversificación y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas agrícolas nacionales. Esto provocó el desarraigo campesino, así como una deforestación desenfrenada y un descontrolado negocio especulativo de venta y transferencia de propiedades rurales, fomentado y practicado por los propios altos personeros del Estado.

En poco tiempo, la soja se convirtió en el principal rubro agrícola, impuesto sobre la base de un modelo de producción mecanizada de uso intensivo de tecnología y expulsión de mano de obra, establecido en medianas (50 a 100 hectáreas) y grandes fincas, cada vez más concentradas en manos de brasileños. Éstos pasaron a controlar la producción y comercialización de la leguminosa, a expensas de un progresivo desplazamiento de los pequeños y medianos colonos paraguayos, quienes habían llegado en los años sesenta y setenta atraídos por la colonización y las obras hidroeléctricas. Ante eso, se vieron impulsados a vender sus títulos o

sus derechos sobre los lotes que les había adjudicado el Instituto de Bienestar Rural (IBR).

De un cultivo inferior a 200 mil hectáreas en 1975, la soja pasó a ocupar 735 mil hectáreas en 1995 para llegar a 1.350.000 hectáreas en 2001 (57% en los dos departamentos fronterizos con el Brasil), y superar las 1.900.000 hectáreas en 2005. De lejos, se convirtió en el primer rubro agrícola en superficie cultivada, aproximadamente el 50% del total del país, y en generación de divisas, de suerte que la economía paraguaya se ha vuelto cada vez más dependiente de este rubro. Así, la exportación de 3,5 millones de toneladas de soja en grano aportó en 2004 el 58% del total de divisas ingresadas al país, al tiempo que la vulnerabilidad de este cultivo a las variaciones climáticas quedó nuevamente en evidencia en la presente cosecha (2005) que, de las 5,5 millones de toneladas previstas, se reduciría al menos en un 30% como consecuencia de la prolongada sequía. El efecto de esta coyuntura significará que el crecimiento del PIB, estimado por el Banco Central en 4% para este año, se reduzca a solamente 3 o 3,5%.

El auge de la soja, y la propia dinámica demográfica de la población de Brasil, indujo a un importante número de brasileños a inmigrar y establecerse en la zona. Aunque no se cuenta con información enteramente fidedigna al respecto, debido al status ilegal y a la falta de documentación de muchos de ellos, ya el Censo de 1982 registraba 98.088 personas de esa nacionalidad viviendo en el Paraguay (el número más alto de extranjeros del país ese año), de las cuales 85% en área rural. Mientras, el Censo de 1992 informaba sobre más de 108.500 brasileños (57% del total de extranjeros), con 80% en área rural y, en ambos casos, con amplia primacía masculina. Un dato sintomático es que, en el último año citado, en dos de los departamentos fronterizos con el Brasil –Alto Paraná y Canindeyú–, el 15% y 25% de su población total, respectivamente, había nacido en el extranjero.

El modelo de producción de soja ha sido caracterizado por su aplicación intensiva de tecnología y baja demanda de mano de obra; incorporación de semillas transgénicas y uso asociado de agroquímicos en apoyo al cuidado de los cultivos. Fuera de su evidente impacto en la macroeconomía del país, la gran expansión del cultivo de la soja en el contexto de la economía agropecuaria de Paraguay, ha tenido al menos las siguientes consecuencias negativas: generalizado proceso de deforestación y desecación de cuencas hídricas; uso intensivo de agroquímicos, con sus efectos nocivos sobre el ambiente y la salud de la población; concentración de la propiedad agrícola y migración de pequeños agricultores hacia áreas urbanas y agudización de la situación de pobreza; tensión social entre organizaciones campesinas y gobierno, por el desplazamiento de este sector del proceso productivo y por los efectos dañinos del uso de agroquímicos en las vastas plantaciones de soja, así como una creciente expresión de sentimientos de resistencia hacia el monopolio brasileño de su producción.

En estas condiciones, la calidad de área de atracción migratoria de la región este del país, constituida inicialmente por los departamentos de Caaguazú, Alto Paraná y Canindeyú², comenzó a modificarse notoriamente a partir de mediados de los ochenta. Entre 1982 y 1992, la tasa de crecimiento total de la región había descendido a 4,7%, y entre 1992 y 2002, a 2,4%, en tanto que, en términos porcentuales, su población quedaba estacionada en torno al 22% del total del país. Más significativa aún es la baja tasa de crecimiento en el área rural de esta región, que llega apenas al 1%, en el último período citado. En contraposición, el departamento Central, el más urbanizado del país que, junto con Asunción forma el área metropolitana de la capital, volvía a repuntar su dinamismo demográfico, pasando a crecer a tasas de 3,7%, entre 1982 y 1992, y de 3,2%, entre 1992 y 2002, en un proceso vinculado con nuevas corrientes migratorias rural-urbanas y urbano-urbanas.

2 Hasta mediados de 1970, la región fronteriza con el Brasil en esta área estaba integrada por los departamentos de Alto Paraná y Caaguazú. A partir de ese momento, con la creación del departamento de Canindeyú con partes de territorios cedidos por esos dos departamentos, Caaguazú deja de tener frontera con el país vecino.

Estas “nuevas” corrientes migratorias no solo tienen al departamento Central como principal área de destino. Si algo irreversible produjo el movimiento redistributivo de población hacia la cuenca del Paraná, en los años sesenta, fue el surgimiento de Ciudad del Este, y su periferia urbana, como principal centro regional alternativo a la capital del país. Ciudad del Este registró un rápido crecimiento demográfico (casi 8% en el período 1982/92, y 5,2%, entre 1992 y 2002), aun cuando en la región en su conjunto descendía. Así pasó a constituirse en principal centro urbano, político-administrativo y comercial de la zona, quedando establecida muy pronto su propia área metropolitana, con la continuidad urbana que se estableció entre ella y las ciudades aledañas de Hernandarias y Presidente Franco.

Por otro lado, un hecho expresivo de la dinámica de la población rural en la región este, con evidente impacto en el proceso de urbanización del país, es la gran preeminencia masculina de su población, resultado evidente de la mayor migración rural-urbana de las mujeres. En efecto, el Índice de Masculinidad en el área rural de esta región era de 115 varones por cada 100 mujeres, tanto en 1992 como en 2002. En Canindeyú, en 1992, el IM llegaba a 116 para ascender a 119 en 2002, en una clara expresión de la mayor movilidad migratoria de las mujeres, aunque sin descartar la posibilidad de mayor tasa de mortalidad materna en la región. Por su parte, en 2002, también se redujo la presencia de población brasileña nacida en el Brasil y residente en el Paraguay, descendiendo a 80.156 personas, pero manteniéndose como el primer caudal de extranjeros del país. De ese total, el 67% residía en el Alto Paraná y Canindeyú. Si bien se podría suponer una omisión de residentes en el recuento censal de ese año, debido a errores en la captación o al ocultamiento de inmigrantes indocumentados, lo cierto es que algunos estudios sobre migración procedente de la región del Mercosur y con destino al Brasil, basados en datos del Censo Brasi-

leño de Población 2000, destacan el retorno de un contingente superior a 50.000 brasileños provenientes del Paraguay, y motivados por las mismas razones que impulsaron la emigración de paraguayos. Este último hecho sugiere la enorme capacidad de los cambios ocurridos en la zona, durante las últimas tres décadas, para generar una vigorosa y activa dinámica demográfica.

3. Pobreza y desigualdad, migración y transición urbana

La expansión del monocultivo de la soja en el país, sobre la base del modelo mencionado, ha sido factor de alta concentración del ingreso (o riqueza para pocos) y generación de pobreza para un sector cada vez más amplio de la población. Recientes estudios revelan cómo, en la medida en que se ha expandido el área de siembra de soja, han aumentado la desigualdad y los niveles de pobreza, en particular en los departamentos de concentración de este modelo productivo (Itapúa, Canindeyú, Caaguazú, Caazapá y Alto Paraná). Según esos estudios, entre 1997 y 2003, en plena expansión del cultivo de la soja, la desigualdad en la distribución de los ingresos en el país, medida por el Coeficiente de Concentración de Gini (G), pasó de 0,592 a 0,611³, confirmando una situación ya señalada en 2001 por el Sistema de Naciones Unidas en la “Visión conjunta de la situación de Paraguay”. Este documento revela que el 40% más pobre de la población recibe el 10% del total de los ingresos del país, mientras el 10% más rico percibe el 40% de ellos, al tiempo que en el sector rural el 1% de la población concentra el 66% de las tierras.

La falta de equidad distributiva mantiene un correlato con la falta de redistribución social de los ingresos, a través del sistema tributario. Según los estudios mencionados, el sector que más renta genera es el que menos impuestos paga. Esto teniendo en cuenta que el sector agrícola es productor del 14,2% de la riqueza, y solamente apor-

3 Cuando el valor de G se acerca a cero, la distribución es más homogénea. A mayor valor de G, en una escala de 0 a 1, se corresponde una mayor desigualdad o concentración, entendiéndose la desigualdad como la concentración de determinados valores de una variable en pocas personas.

ta el 0,3% de las recaudaciones tributarias. En el caso específico de la soja, que en 2003 generó alrededor de 600 millones de dólares, su contribución al sistema tributario fue de solamente 1,5 millones de dólares, representando el 0,25% de los ingresos del fisco en ese concepto.

La concentración cada vez más elevada de la riqueza, junto con la pobreza y el desarraigo hacia un modelo productivo expulsor de mano de obra, han sido factores de impulsión de nuevas corrientes de migración que llegan preferentemente a las áreas metropolitanas en busca de empleo y mejores condiciones de vida, cayendo en la mayor parte de los casos en situación de empeoramiento. En efecto, la búsqueda de trabajo en las áreas urbanas se frustra debido a los niveles de desempleo y subempleo que poseen, con el agravante de que en ellas no se encuentran viviendas y servicios básicos en cantidad y calidad adecuadas, ni es posible desarrollar una economía de subsistencia alimentaria mínima, como en general puede hacerse en las áreas rurales. De esta manera, la situación de pobreza y extrema pobreza se agudiza, especialmente en las zonas periféricas de las ciudades y en las áreas metropolitanas, con su secuela de exclusión y marginalidad.

En ese orden, en el año 2000, la tasa de desempleo abierto en el país afectaba a 7,6% de la Población Económicamente Activa (PEA), mientras la tasa de subocupación llegaba a 22,1%. Los valores para iguales indicadores, en área rural, ese mismo año, eran de 4,1% y 20%, en tanto en área urbana alcanzaban a 10,3% y 23,7%. Para 2003 la situación había desmejorado notablemente, tanto a nivel nacional como urbano. Los indicadores de desempleo total y subempleo alcanzaban los siguientes valores: en el país, 8,1% y 24,1%; en área rural, 3,8% y 20%, y en área urbana, 11,2% y 27,3%.

Es importante señalar que entre 1992 y 2002, la tasa de actividad se incrementó en un 6%, y que en 2003 la PEA estaba conformada por más de 2.550.000 personas (45% de la población total), de modo que el desempleo y el subempleo afectaban ese último año a más de 820.000 personas en edades activas. También son significativas las diferencias registradas en la evolu-

ción de las tasas de participación por sexo, entre 1992 y 2002, pues mientras la masculina descendía de 78% a 73%, la femenina se elevaba de 26% a 35%, a nivel nacional. En área urbana el descenso de la tasa masculina era menos relevante, pero el incremento de la femenina era importante, pasando de 35% a 45%. De este modo, los impactos del desempleo, el subempleo y la pobreza, tanto en el ámbito nacional como en el urbano, afectan especialmente al segmento femenino de la población.

La dificultad para generar empleo genuino y productivo en la economía paraguaya se debe a la falta de desarrollo de un sector industrial dinámico y capaz de atraer inversiones. Entre 2003 y 2004, la Inversión Externa Directa (IED) en Paraguay bajó en un 12%, según un informe de la CEPAL. Mientras, en los demás países de América del Sur aumentaba en un 48%. Con una economía tercerizada y baja capacidad de generación de empleo, proliferan en la Población Económicamente Activa, junto con los desempleados, los funcionarios públicos y el sector informal. En 2002, el 7,1% de la PEA ocupada estaba representado por empleados públicos, frente al 10,2% de empleados privados, en tanto que el 51,6% correspondía a trabajadores por cuenta propia o trabajadores familiares no remunerados.

En ese contexto de desempleo, subocupación y pobreza que prevalece en las ciudades, el proceso de urbanización presenta características peculiares pues, si bien va convirtiendo a un país tradicionalmente rural en otro donde el peso de la población urbana viene aumentando desde 1982, lo cierto es que el Paraguay se encuentra apenas en los umbrales de una transición urbana y, más que por el surgimiento de un conjunto de grandes o medianas ciudades asociadas a procesos de generación de riqueza y desarrollo, se caracteriza por la existencia de una red de pequeños centros administrativos, gran parte de ellos de muy escasa significación funcional en su entorno territorial, en contraste con dos áreas metropolitanas como únicos ejes del alto crecimiento urbano en curso.

Tanto es así que, en 1992, existían 219 centros urbanos en todo el país, de los cuales 23 com-

prendían a las dos áreas metropolitanas y reunían al 66% de la población urbana total. Solo 6 tenían entre 25.000 y 100.000 habitantes, con 12%, y los restantes 190 eran centros poblados con menos de 25.000 habitantes, que reunían al 22% del total de los habitantes urbanos. Para el año 2002, el número de centros urbanos había crecido apenas a 224 presentando las siguientes características: las dos áreas metropolitanas se mantienen con 23 centros y su representatividad asciende a 68,5%; subsisten los 6 centros que tienen entre 25.000 y 100.000 habitantes y su representatividad desciende ligeramente (11%); en tanto que los centros con menos de 25.000 habitantes, en número de 195, reúnen al 21% de la población urbana total, denotando un ligero descenso con relación a 1992.

Como se ve, las áreas metropolitanas que en 1992 reunían al 66% de la población urbana total, pasan a representar casi el 70% en 2002, poniendo en evidencia la intensificación del proceso de concentración urbana en dos áreas geográficas que, si bien distantes entre sí unos 300 kilómetros, juntas no representan ni el 1% del territorio nacional. El restante 30% de la población urbana se dispersa en esa red extendida, y hasta ahora estable, de pequeños núcleos que representan casi la mitad de todos los centros urbanos del país y que no alcanzan los 2.000 habitantes cada uno (casi 30 de ellos tienen apenas entre 500 y 1.000 habitantes, y 30 no alcanzan los 500). Tanto estos pequeños núcleos como los centros urbanos mayores del país se desarrollan sin la existencia de un adecuado marco de planificación y ordenamiento territorial.

De manera consistente con la situación analizada en el párrafo 22, también a nivel nacional se registra un mayor Índice de Masculinidad en el ámbito rural, en tanto que en el urbano prevalecen valores opuestos y se puede comprobar el predominio femenino. Así, en 1992 el IM en área urbana era de 93 hombres por cada 100 mujeres y en área rural de 110 hombres por cada 100 mujeres, en tanto que para 2002 los valores habían ascendido a 94 y 112, respectivamente.

La mayor presencia femenina en las áreas urbanas se refleja también en el incremento de los

hogares que tienen por jefa a una mujer. En realidad, el aumento de las jefaturas femeninas ha sido un fenómeno creciente y de nivel nacional desde 1982, cuando el 18% de hogares tenía jefa mujer, pasando a 21% en 1992, y a 26% en 2002. Pero, sin duda, es en el ámbito urbano donde el aumento se revela más significativo. En efecto, de 22% en 1982 asciende a 25% en 1992, y a prácticamente 30% en 2002. El hecho de que 3 de cada 10 hogares urbanos se encuentre presidido por una mujer refuerza no solo la constatación del acelerado ritmo de urbanización de la población femenina sino, además, la adquisición de un mayor nivel de autonomía aunque, visto desde otra perspectiva, puede estar reflejando el mayor desamparo resultante del abandono del hogar por el esposo o compañero. En cualquiera de los casos, no cabe duda de que esta nueva configuración del hogar urbano influye fuertemente en los cambios socioculturales de la mujer y de la sociedad paraguaya.

Respecto de la última afirmación, es llamativo que mientras en 8 de cada 10 hogares con jefes varones se verifica la presencia de esposa o compañera, la relación desciende notablemente en los hogares con jefas mujeres donde, de cada 10, solamente 2 cuentan con la presencia de esposo o compañero. Las proporciones son similares en área urbana, aunque con tendencia a marcar una diferencia ligeramente mayor. Esta constatación podría estar indicando, entre otras posibilidades, que las mujeres urbanas, y entre ellas las migrantes, no solamente han venido incrementando su participación laboral, como se ha visto antes, sino que además han estado asumiendo cada vez más el rol de conductoras de sus propios hogares haciéndolo, en la mayor parte de los casos, de manera unitaria.

Hay que señalar, además, que el desempleo y el aumento de la pobreza habrían estado provocando, según referencias indirectas, un notable incremento de la emigración paraguaya, que tendría actualmente como lugar de destino preferido a Europa (en especial España, en donde aparentemente se encontrarían unos 25.000 paraguayos(as), según informaciones diplomáticas originadas en ese país), y los EEUU, manteniéndose en segundo nivel de preferencia los

países vecinos, especialmente Argentina y Brasil. Las remesas de estos emigrantes se constituyen actualmente en importante factor de ingreso de divisas para el país, al punto que algunas estimaciones las ubican como segunda fuente después de la soja, y por encima de los ingresos generados por las exportaciones de carne, algodón y madera.

La emigración ha venido afectando no solamente a personas naturales del Paraguay. El Censo Brasileño de Población 2000 ha detectado, en el período 1991-2000, una inmigración al Brasil procedente del Paraguay de 61.357 personas (38% de toda la inmigración al Brasil en ese período), aunque 50.201 son brasileños que retornan a su país. Al analizar las causas de esta migración, algunos estudiosos de ese país establecen como factor desencadenante el aumento de la pobreza en los países de origen. En cuanto a los brasileños que retornan, se trataría, según explican, de “pioneros de la frontera” que prepararon los terrenos para el inicio del cultivo de la soja, siendo posteriormente expulsados por el proceso de modernización y mecanización, ya a cargo de grandes empresas o de productores de mayor capacidad de inversión. Vale decir, el mismo factor de expulsión que en el Paraguay ha motivado las “nuevas” migraciones rural-urbanas.

Por otra parte, un aspecto de la distribución espacial de la población que tiene profundas raíces históricas en el Paraguay, y en el que se verifica de manera inusitada no solo la ausencia de políticas sino del propio Estado paraguayo, es el que se refiere al Chaco o región Occidental, que representa el 60% del territorio nacional. A pesar de los diversos proyectos que en diferentes momentos plantearon su plena integración al resto del país, y que terminaron inconclusos, y aun cuando existen dos puentes que conectan a ambos territorios (el Oriental y el Occidental) separados de norte a sur por el río Paraguay, lo cierto es que el Chaco se presenta como un escenario de trastienda donde se mueven actores económicos, políticos y sociales que parecen más articulados con los procesos de integración extrafronteriza y mundial, que con los propios intereses del país.

Así lo revela un reciente estudio, que pone de manifiesto la situación paradójica de que la aceleración de las actividades productivas y la implantación de nuevos actores que se suman a otros más antiguos, incluso algunos prehistóricos, vinculan al Chaco más con procesos de globalización mundial que de integración nacional. Sostiene el estudio que en el Chaco conviven, como actores socioeconómicos, diferentes etnias nativas, menonitas llegados en las primeras décadas del siglo veinte, antiguos ganaderos paraguayos y nuevos ganaderos brasileños, empresas extranjeras latifundistas de viejo y nuevo asentamiento, junto con una escasa población paraguaya (no más del 3% de la población total del país), que “invierten, trabajan y modifican el territorio proyectando e implementando diversas acciones con objetivos, medios y tecnologías diferentes”. En este marco de agudas contradicciones, el Chaco presenta las áreas de mayor nivel de ingresos del país (colonias menonitas), junto con las de mayor pobreza y necesidades básicas insatisfechas (pueblos indígenas).

Todo ello estaría creando, de acuerdo con el estudio citado, una nueva configuración espacial con implicancias territoriales que afectan por igual a las áreas urbanas como a las zonas expulsivas de población, tanto a nivel regional como nacional. Este modelo de poblamiento y uso del espacio territorial no es sino el resultado del proceso de ocupación del territorio paraguayo, históricamente centrado en la región Oriental, en particular en Asunción y sus áreas aledañas, y a lo largo del cual el Estado ha otorgado a los actores privados un margen de maniobra prácticamente ilimitado. En la actualidad, según el estudio, las actividades económicas de estos actores provocan experiencias inéditas de integración, tendiendo a dar un nuevo perfil a las regiones marginadas y convirtiendo al Chaco paraguayo en un área inclinada más hacia la integración con regiones también marginales y vecinas de Argentina, Bolivia y Chile (Zona de Integración del Cono Sur Americano), que con la de los estados nacionales incorporados hoy al Mercosur.

Sea como fuere, el Chaco representa un patrón de organización del territorio y de los asenta-

mientos humanos diferente del observado en la región Oriental. Con amplia primacía de población rural (63% frente a 57% de población urbana en la región Oriental), cuenta apenas con 6 centros urbanos dispersos en su extensa superficie, donde vive apenas el 37% de los escasos 136.000 pobladores totales. La población de estos centros, separados entre sí por cientos de kilómetros de distancia, varía desde un modesto número inferior a 500 personas, hasta el más numeroso y cercano a la capital del país, de poco más de 16.000 habitantes. Más que en ellos, el poder de decisión político y económico de la región Occidental se encuentra en los centros productivos de las colonias menonitas, en los establecimientos ganaderos y en las empresas latifundistas.

4. La mujer en la dinámica demográfica del país

El crecimiento absoluto de la población previsto para el futuro próximo, y mencionado en el párrafo 2, obedecerá al impulso demográfico impuesto por las altas tasas de fecundidad predominantes en las décadas pasadas. En efecto, si bien el número promedio de hijos por mujer descendió de manera considerable entre mediados y finales del siglo pasado, lo cierto es que en el decenio 1990/2000 todavía se registraba una TGF elevada (por encima de 4 hijos por mujer). Sin embargo, y a pesar de que la tendencia al aumento del tamaño poblacional no se modificará hasta mediados del presente siglo, lo cierto es que la fecundidad seguirá descendiendo de acuerdo con las actuales proyecciones de población.

El significativo cambio ocurrido y previsto en el comportamiento de esta variable demográfica debe asignarse a la cada vez más relevante participación femenina en lo que respecta al ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos. Si bien todavía insuficiente y quizás reducido a un ámbito geográfico y social limitado, es evidente que los avances producidos en este aspecto, en los últimos años, tuvieron un influjo decisivo en la modificación de los patrones reproductivos de la mujer paraguaya.

Numerosos factores han intervenido en la determinación de este nuevo escenario. En ese sentido, es indudable el papel cumplido por las organizaciones y movimientos de mujeres, con sus crecientes demandas y movilizaciones en torno a esos derechos. Asimismo, el importante apoyo prestado por agencias de Naciones Unidas, como el UNFPA, para el cumplimiento de las decisiones contenidas en los programas y plataformas de acción de las conferencias cumbres, como la del Cairo y Beijing, y más recientemente en la Declaración y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a cuya institucionalización en el ámbito del gobierno y sus políticas, contribuyen activamente esos actores. Éstos han permitido avances significativos en los últimos quince años, como la creación de la Secretaría de la Mujer y la adopción por el gobierno de políticas, planes y programas tendientes al empoderamiento femenino y a la vigencia de los derechos sexuales y reproductivos.

En este marco se debe mencionar que, durante la etapa preparatoria de la CIPD, se inició un importante debate sobre los temas de Salud Sexual y Reproductiva, Género y Población y Desarrollo. Se constituyó un activo y plural Comité Interinstitucional de Población, responsable de elaborar el informe nacional para la conferencia, así como una numerosa delegación integrada por autoridades ministeriales de alto nivel, parlamentarios y exponentes de ONG, que participó de la conferencia de El Cairo. En todo ese proceso previo, así como en las etapas posteriores de seguimiento de los compromisos asumidos en El Cairo y Beijing, tanto como en las revisiones del 5º y 10º aniversario de ambas conferencias, las organizaciones de mujeres y ONG cumplieron y siguen cumpliendo relevantes funciones, especialmente a través de la integración de las mesas tripartitas, con representantes del gobierno, la sociedad civil y agencias de cooperación.

Tampoco cabe duda de que el mayor protagonismo de la mujer se halla en consonancia con los cambios socioculturales que conlleva el avance de una configuración menos rural y más urbana en el Paraguay, un contexto en el cual se produce el mejoramiento de su nivel educativo

y su mayor participación en la actividad económica. Todos estos han sido factores de decisiva influencia sobre ciertos estratos sociales y residenciales para el aumento de la tasa de prevalencia del uso de métodos modernos de anticoncepción y la mencionada declinación de la TGF. Efectivamente, el promedio de años de estudio de las mujeres mayores de 15 años de edad ha pasado de 6,3 años, en 1992, a 7,1 años en 2002. La tasa de actividad de las mujeres en edad económicamente activa (de 12 años y más) subió de 25,8% a 35% en los años citados, con un aumento mayor en área urbana, mientras de manera concomitante la tasa de prevalencia de uso de anticonceptivos modernos en mujeres casadas o unidas, en edades comprendidas entre 15 y 44 años, pasaba de 47,7% en 1998, a 60,5% en 2004.

5. Salud sexual y reproductiva para toda la población

Los avances logrados en materia de SSR y los reconocimientos de organismos de gobierno sobre la equidad de género y fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad paraguaya, traducidos en políticas, planes y programas, no deben hacer perder de vista la evolución futura de la población paraguaya, su incremento en números absolutos y sus peculiaridades en términos de estructura por edades y composición por sexos, sobre todo a la luz de los compromisos nacionales respecto a las medidas del Programa y Plataforma de Acción de la CIPD y Beijing, respectivamente, y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tampoco deben perderse de vista las debilidades estructurales del sistema de salud, así como las profundas disparidades y falta de equidad social y territorial que resultan de ello, en lo relacionado con el acceso y calidad de los servicios brindados.

Es importante señalar al respecto que, de acuerdo con informes de evaluación de especialistas en el área de SSR, rige todavía en el país una “escasa valoración de la salud como derecho y factor de productividad y desarrollo”, lo cual, indudablemente, puede llevar a una praxis pasiva de la salud con una posición meramente reactiva y paliativa frente a la incidencia de en-

demias, epidemias y pandemias, antes que a una política dinámica de prevención, educación y buenas prácticas orientadas a fortalecer el capital humano.

En este último aspecto, es reconocida la contribución que la SSR puede hacer como parte de las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza, así como de los esfuerzos para impulsar el desarrollo sustentable, a través de su evidente influencia en el mejoramiento de las capacidades de las personas para llevar una vida sana y productiva. La posibilidad de que varones y mujeres, adolescentes, jóvenes y adultos, ejerzan sus derechos y accedan a servicios de salud sexual y reproductiva completos y de alta calidad, permitirá que la fecundidad y la mortalidad materna no sean resultado de factores imponderables, sino de decisiones libres y responsablemente adoptadas respecto de procrear o no, en qué momento y en qué número. Por esa razón, no solo debe aumentarse la efectividad de los servicios de SSR prestados a las mujeres sino que debe incorporarse en ellos a los varones y asegurar que se amplíen a los diferentes grupos de edades, con sus respectivas peculiaridades y necesidades, como corresponde en un marco de verdadero ejercicio de los derechos humanos.

En este orden, hay una contribución adicional a la salud general que la política y las acciones que se emprendan en el campo de la SSR deben brindar al fortalecimiento del capital humano en el Paraguay. Es el que se refiere a la prevención del VIH/SIDA, que constituye hoy uno de los graves problemas de salud, cuya verdadera dimensión resulta difícil de establecer y en el cual, si bien las mujeres son particularmente vulnerables, los hombres comparten responsabilidades por igual. La información existente sobre su incidencia en el país proviene de casos diagnosticados por el Programa Nacional de Control del SIDA del Ministerio de Salud Pública que, hasta diciembre de 2002, había registrado poco menos de 2.200 casos. Se estima que en la actualidad se extenderían a 2.700, aunque no se cuenta con datos de la afección por sexos, cifras que además no pueden ser totalmente confiables debido al casi seguro nivel de subregistro en la denuncia de casos.

Además de la situación de hecho de las personas afectadas, deben ser motivo de preocupación y de medidas institucionales los numerosos y diversos segmentos de población altamente expuestos al riesgo de contraer la enfermedad, y que deberían formar parte de las metas prioritarias en los programas de SSR. Al respecto, el país presenta una gran fragilidad potencial frente a esta pandemia, al contar con fronteras internacionales de mucha permeabilidad migratoria y poco control sanitario; elevado porcentaje de población joven; superpoblación y alta promiscuidad penitenciaria, así como sectores marginales del área urbana y niñez desprotegida en las calles, segmentos todos fuertemente afectados por la pobreza y propensos a adquirir el mal.

Por otro lado, las políticas, planes y programas de SSR no deben perder de vista las graves inequidades sociales, culturales y territoriales que aún persisten, y que afectan especialmente a las propias mujeres. Así, mientras el promedio de estudios de la población urbana de más de 15 años de edad llegaba a 8,4 años en 2002, en el área rural alcanzaba solo 5,3 años. Por su parte, ese mismo año, la tasa de actividad de las mujeres urbanas era de 45%, mientras en área rural solo ascendía a 18,8%. A su vez, la TGF urbana en 2002 era de 2,9, en tanto la rural subía a 4,1 hijos por mujer; y mientras que las mujeres con cero a 5 años de estudios tienen en promedio 4,2 hijos, las que tienen 12 y más años de estudio llegan solamente a 2,1.

También es significativa la fecundidad todavía prevaleciente en adolescentes y adultas jóvenes, ya que el 11% de las comprendidas entre los 15 y 19 años de edad y el 47% de las de 20 a 24 han tenido uno o más embarazos. Este porcentaje es mayor en área rural (34% para todo el grupo), que en área urbana (25%). Sobre este particular, el 28% de los nacimientos ocurridos en los últimos cinco años no fueron deseados en el momento de la concepción, y al menos hay un hijo de diferencia entre la fecundidad real y la fecundidad deseada. Esta situación es consistente con el hecho de que el 57% de las adolescentes y adultas jóvenes han tenido relaciones sexuales (54% de ellas premaritales), y de ellas el 44% no usó anticonceptivos en su primera relación.

Asimismo, es grave la situación de agresión a los derechos sexuales y reproductivos provocada por la violencia verbal, física y sexual hacia las mujeres. Del grupo de 15 a 44 años de edad, el 33% sufrió violencia verbal de parte de su pareja o ex pareja; el 19%, violencia física, y casi el 8%, violencia sexual. En este último tipo se incluye a todas las mujeres casadas o unidas en la actualidad o en algún momento de su vida, siendo siempre mayor en área urbana el porcentaje de todos los tipos de violencia. Se trata claramente de un ámbito donde es imperativa la inclusión masculina en los programas de educación y sensibilización sobre los derechos sexuales y reproductivos, y donde el marco de acción jurídica y legal de protección a la mujer y la niñez debe ser reforzado.

En la misma línea de persistente deficiencia para el pleno ejercicio de los derechos y el disfrute de la salud sexual y reproductiva, es todavía elevado el nivel de mortalidad materna, que llegaba en 2002 a 182 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, situación vinculada, sin duda, con el todavía insuficiente porcentaje de embarazos y partos atendidos por personal capacitado (68% y 85%, respectivamente, en 1999). Las causas prevalecientes son aborto, toxemia, hemorragia y sepsis, en ese orden. En este aspecto, son sintomáticos que los controles prenatales en general, y en particular los practicados en el primer trimestre del embarazo, aumentan en proporción directa con el nivel educativo de las madres. Así, varían entre un 66% y 21%, respectivamente, en las que tienen de cero a dos años de estudios, y hasta entre 97% y 71%, en las mismas categorías de control, para las que completan o superan la educación secundaria.

6. Transición, bono demográfico y envejecimiento poblacional

Por otra parte, los cambios en la fecundidad, asociados a una baja tasa de mortalidad, vigente en el país desde al menos los últimos 20 años, han comenzado a producir las primeras transformaciones perceptibles en la dinámica demográfica, que tiende hacia un lento pero continuado proceso de envejecimiento de la población. En efecto, la estructura por edades empieza a experi-

mentar modificaciones trascendentes para el futuro de la transición demográfica en el país, con el incremento de la población mayor de 15 años de edad, que en el Censo de 2002 alcanza ya dos tercios del total (58% de 15 a 64 años más 4,9% de mayores de 65 años), y la consiguiente reducción del estrato de población de cero a 14 años a un 37% del total.

Al respecto, la actual proyección de la población prevé la continuación del sostenido descenso de la TGF, a partir del año 2000, con un arranque de 3,5 hijos por mujer en ese año, y una tendencia a alcanzar la tasa de reemplazo (TGF de 2,1 hijos por mujer), una vez sobrepasada la mitad del presente siglo. Con este comportamiento de la fecundidad y una Tasa Bruta de Mortalidad que se mantendría entre 6,1 y 5,9 por mil hasta la finalización del año 2020, la estructura de la población para ese momento daría la siguiente composición. Población total: 7.478.090 habitantes, con 29,4% de niños de entre cero y 14 años de edad, 7,2% de mayores de 65 años y 63,4% de personas de entre 15 y 64 años. En otras palabras, solamente las personas en edad activa llegarían ya a dos tercios del total.

Así pues, una vez transcurridos los próximos 15 años, se contaría con una importante proporción de habitantes en edades activas, la que se habría incrementado, con relación a la de 2002, en poco más del 9% y pasaría a superar los 4,7 millones de habitantes. Este contingente poblacional, en capacidad de incorporarse de lleno a la fuerza laboral, es lo que ha dado en denominarse plus o “bono” demográfico. Para él deberán emprenderse acciones de salud, en particular SSR que incluya prevención del VIH/SIDA, educativas y de capacitación para el trabajo. Además, y no menos importante, será contar con un aparato productivo en condiciones de absorber semejante cantidad de personas que, por otra parte, seguirá incrementándose en las siguientes décadas hasta llegar al año 2050. En este tramo de edades activas del 2020, predominará la población masculina (con un IM de casi 102 hombres por cada 100 mujeres).

Más representativa aún será la proporción de población mayor de 65 años, que entre 2002 y

2020 pasará de 4,9% a 7,3%, con un aumento del 49% y un volumen de casi 550 mil personas. Este segmento de la población, donde el caudal de mujeres sí será mayor (100 mujeres por cada 95 varones), deberá contar con servicios de salud especializados y sistemas de seguridad social que garanticen una ancianidad saludable, demandando políticas especiales de seguros de salud y retiro laboral, así como estrategias y acciones programáticas creativas que mantengan su capacidad de contribuir con la sociedad, hasta donde sea posible, en forma activa y positiva.

7. Predicción y prevención como estrategias

A la vista de los importantes e inminentes cambios en la dinámica demográfica y en la estructura de la población, la construcción de “escenarios sociodemográficos” de futuro, elaborados sobre la base de la información disponible, permitirían trazar líneas de acción definidas de acuerdo con las políticas, objetivos y metas que se proponga lograr, constituyéndose en instrumento insustituible de las próximas acciones programáticas tanto en el campo de la SSR como en el de la educación, la capacitación para el trabajo, los seguros de salud, las pensiones de retiro laboral, las migraciones y el crecimiento urbano, la dotación de viviendas y servicios básicos, la planificación del desarrollo territorial y regional, entre otros aspectos.

El conocimiento sobre el número de habitantes que tendrá el país en el futuro, por períodos bien acotados, así como la proporción de población infantil y de mujeres en edad fértil, de residentes en áreas urbanas y rurales, de varones y mujeres en edad productiva, de adultos mayores y de otros segmentos de la población, información toda ella disponible actualmente, puede dar una proyección bien aproximada de la escala de demandas sociales que irán surgiendo en los próximos años en los campos señalados más arriba, y constituirse en herramienta de utilidad extraordinaria para las instituciones del Estado y las dirigencias políticas interesadas en ocupar posiciones de gobierno en el futuro,

con el fin de elaborar políticas que garanticen que la población del país será un componente estratégico del desarrollo.

La construcción de escenarios sociodemográficos, como estrategia en el proceso de formulación e implementación de políticas, es viable en un país con una dinámica demográfica caracterizada por su alto nivel de predictibilidad, debido a la disponibilidad amplia de información reciente sobre el comportamiento de la dinámica de la población y sus variables, y de proyecciones demográficas nacionales, departamentales, por áreas de residencia y por edad y sexo para las próximas décadas.

8. La información sociodemográfica y su aplicación

A ese respecto, a través de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), el país ha mejorado sustancialmente la producción de información sociodemográfica, logrando hacerla bastante accesible a las oficinas del gobierno y a los usuarios en general. De manera continuada y regular se han levantado los censos de población cada 10 años, así como las encuestas anuales de hogares. La DGEEC acaba de finalizar la preparación de la proyección de población nacional y desagregada, así como de la PEA, para períodos anuales y hasta por 10, 20 y 50 años. Los documentos se encuentran listos para su publicación y divulgación en breve.

Falta todavía intensificar el esfuerzo para el desarrollo de una mayor sensibilidad y capacidad nacional en los funcionarios del gobierno sobre el uso y la aplicación de esa información en la elaboración de políticas y estrategias. La DGEEC genera, procesa y publica con bastante asiduidad sus documentos, pero carece de una adecuada jerarquía y capacidad institucional para encarar una labor formadora y de entrenamiento en servicio sobre esta materia.

A pesar de ello se ha iniciado un proceso de descentralización de la información censal, a través del cual se dotará a funcionarios de los gobiernos departamentales y municipales, así

como a investigadores, centros de estudio y universidades de esos ámbitos, de la capacidad para el uso y aplicación de la información sociodemográfica con fines de planificación descentralizada, a través de herramientas informáticas desarrolladas por el CELADE, instalando las bases de datos en las gobernaciones e intendencias que cuenten con los equipos adecuados.

9. Marcos institucionales de las acciones en población y SSR

Para afrontar los desniveles, déficit e inequidades aún existentes en materia de SSR y elevar la cobertura y calidad de los servicios, se han formulado políticas, estrategias, planes y programas cuya ejecución deberá ser fiscalizada cercanamente en el futuro próximo por los propios organismos del gobierno y por la sociedad civil, con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos y resultados. Cabe citar, entre otros, la Política Nacional de Salud Integral de la Mujer, el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2003-2008 (el segundo plan quinquenal implementado y dispuesto por Decreto del Poder Ejecutivo), el Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres (2003/2007), cuyo objetivo es promover la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, el Plan de Asistencia Integral a la Adolescencia y la Niñez. El Plan Nacional de SSR ha sido ya replicado en la mayoría de los departamentos del país de forma a promover su ejecución descentralizada.

La implementación por parte del gobierno de estas políticas, planes y programas está a cargo de un conjunto de instituciones en las que, gracias a una continua labor de abogacía del UNFPA y sus aliados estratégicos, se viene desarrollando una mayor toma de conciencia sobre la necesidad de arraigar la vigencia de los derechos sexuales y reproductivos y la equidad de género, ampliando y fortaleciendo los servicios y la calidad de la salud sexual y reproductiva. En estas áreas, las responsabilidades corresponden, en primer lugar, al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, que además ejerce la conducción del Consejo Nacional de Salud

Sexual y Reproductiva (CNSSR), integrado por diversos organismos de gobierno, representantes del sector privado, la sociedad civil y las agencias de cooperación.

Y si bien forman parte del CNSSR, también cumplen funciones propias y se han constituido en importantes ejecutores de políticas o programas que pueden amplificar los resultados esperados en estos ámbitos, la Secretaría de la Mujer, las Fuerzas Armadas de la Nación y la Policía Nacional. A las FFAA les cabe un papel de especial importancia en lo que hace a la incorporación de la población masculina en los programas de SSR y prevención del VIH/SIDA. A la Policía Nacional, en la prevención y erradicación de la violencia doméstica, y a la Secretaría de la Mujer, en la conquista, reconocimiento y defensa de la equidad de género en campos más amplios, como los derechos jurídicos, económicos y políticos de la mujer.

De igual manera, en el ámbito de las migraciones, la distribución espacial de la población, el ordenamiento territorial y la urbanización, el gobierno ha definido una Política de Población –que incluye una Política Nacional de Migraciones–, orientada a promover sus vinculaciones con el desarrollo económico y social sustentable y con las estrategias de erradicación de la pobreza. La institución encargada de las estrategias y la política social y de lucha contra la pobreza es la Secretaría de Acción Social y ésta, a su vez, está incorporada en el recientemente creado Comité Interinstitucional de Población, responsable de coordinar la ejecución de la Política de Población de manera articulada con la política migratoria y con las estrategias, políticas, planes y programas de SSR, género y reducción de la pobreza. El CIP está liderado políticamente por el Ministerio del Interior y la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, e integrado además por instituciones del área de salud, educación, trabajo, mujer, desarrollo rural, repatriación y estadísticas.

Sin embargo, debe advertirse que la mayoría de estas instituciones presenta hasta el momento una notoria debilidad, por la segmentación entre los niveles más altos de su conducción

política y los intermedios y más bajos de su funcionariado, representado por los cuadros técnicos, entre los cuales tiende a prevalecer un escaso conocimiento sobre los procesos de la dinámica poblacional, o un reducido nivel de compromiso y rigor con el cumplimiento y fiscalización permanente de la aplicación de estas políticas.

Particular es el caso de la DGEEC, la cual ha conseguido un buen nivel de capacidad técnica para cumplir su misión de producir, procesar y difundir la información sociodemográfica, base indispensable en la definición y avance de las políticas y los programas de población y de salud reproductiva, pero que demanda una impostergable re-jerarquización institucional, de base jurídica y legal, que le asegure la autonomía y el liderazgo indispensables para la conducción de un moderno sistema estadístico nacional. Este cambio institucional forma parte de una expectativa de mejoramiento del manejo del conocimiento de la dinámica sociodemográfica y su aplicación a la planificación y programación de las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza.

10. Conclusiones y recomendaciones

El Paraguay parece encontrarse en una situación en la que se revelan, con inusual transparencia, vínculos cruciales entre el comportamiento de la dinámica demográfica, en particular la migración, y la estructura económica, sobre todo en lo que hace a su actual modelo productivo. Se trataría de una coyuntura especialmente reveladora de las articulaciones entre población y desarrollo, y sus consecuencias respecto del aumento y la consolidación de la situación de pobreza y la desigualdad. Consecuente con esta realidad es necesario promover el estudio y la investigación dirigidas a poner en evidencia las vinculaciones mencionadas, y que sirvan de sustento a la formulación de estrategias y políticas de reducción de la pobreza, desde la perspectiva de una articulación entre población y desarrollo.

Se constata una estrecha relación entre el punto anterior y los cambios en la distribución de la

población sobre el territorio nacional, el rápido crecimiento y la peculiar configuración de las áreas urbanas, así como una deficiencia grave en lo que respecta al ordenamiento y la planificación territorial. Frente a esta situación, el país necesita definir y ejecutar un plan de ordenamiento territorial, tanto a nivel nacional como metropolitano, que ayude a vencer el desequilibrio en la distribución espacial de la población, superando y previniendo los problemas existentes y previsible en lo que se refiere al proceso de urbanización. La reciente elaboración de una política de población, que incluye una política nacional de migración, y el interés del gobierno de ponerla en ejecución, es un marco adecuado para encarar esta iniciativa más aún si se la vincula con las estrategias de reducción de la pobreza.

De manera coincidente, la población paraguaya ha comenzado a recorrer los tramos de una transición demográfica avanzada y acusa cambios trascendentales en su estructura. Cada vez más, esto va poniendo al país frente al desafío de una población mayoritariamente adulta y en capacidad productiva. Al mismo tiempo, se ha mejorado la producción y disponibilidad de información sociodemográfica, lo que ha permitido un conocimiento más amplio de las tendencias pasadas de la dinámica demográfica, así como de proyecciones de población, todo lo cual posibilita un amplio margen de predictibilidad, así como el empleo de una herramienta estratégica para la elaboración y ejecución de políticas, como es la construcción de “escenarios sociodemográficos”.

Se ha registrado también un crecimiento importante de las demandas por un ejercicio real y amplio de los derechos sexuales y reproductivos y de la equidad de género, particularmente de parte de las mujeres. Todo eso se ha traducido en la necesidad de una cobertura mayor y una mejoría en la calidad de los servicios de salud y educación orientados a hacer efectivos esos derechos. La incorporación de un componente fuerte de prevención del VIH/SIDA, y la movilización de los hombres en torno a los planes y programas ya vigentes en el área de SSR, resultan imperativos no solo para alcanzar su mayor efectividad frente a las demandas pre-

sentes, sino para lograr la consonancia entre esos instrumentos y las previsiones del comportamiento futuro de la dinámica demográfica y sus variables. Sobre todo, en lo que respecta al aumento de la población adulta en edad productiva, el progresivo envejecimiento de la población, la fuerte movilidad espacial y urbanización, así como las condiciones de marginalidad y exclusión social existentes.

En lo que respecta a SSR, sería pertinente el desarrollo de investigaciones focales sobre la incidencia del VIH/SIDA en la sociedad paraguaya, particularmente en las áreas de frontera, altamente permeables al intercambio migratorio, al igual que en áreas y sectores marginales, con el fin de aportar evidencias para mejorar el conocimiento de su impacto y una programación realista de las medidas preventivas sobre la pandemia.

Del análisis de los marcos institucionales comprometidos en las políticas y programas de Población y de SSR surge la necesidad de fortalecer la capacidad de los funcionarios públicos, en los niveles técnicos y políticos, especialmente en aquellas instituciones claramente vinculadas con los temas de SSR, Género y Población y Estrategias de Desarrollo. Para ello es necesario mantener los esfuerzos ya iniciados para incorporar los estudios formales de demografía, población y desarrollo, tanto a nivel de grado como de posgrado, y que esta formalización se efectúe en los ámbitos académicos de las universidades e institutos de altos estudios, tanto del sector público como privado.

En esta última línea de análisis, el desarrollo permanente de la información sociodemográfica no es solo una necesidad en sí misma sino que se impone en relación con el aseguramiento de su utilización en la planificación y elaboración de políticas públicas de desarrollo y reducción de la pobreza. A ese fin es conveniente que la DGEEC alcance, sobre la base de un nuevo marco de organización jurídica y legal, el indispensable nivel de jerarquía y autonomía institucional bajo el carácter de un Instituto Nacional, con un adecuado plan de carrera de sus funcionarios, con sistemas de selección por concurso de méritos y capacitación y perfec-

cionamiento profesional continuo. Con este nivel, la institución puede constituirse también en un organismo estatal formador de recursos humanos y contribuir a la creación de una institucionalidad sólida para el uso de la información sociodemográfica.

El proceso de descentralización de las acciones, tanto en el plano de la SSR como de Población y Desarrollo, debe intensificarse y fortalecerse. La ejecución de una Política de Población, que in-

cluye una Política Nacional de Migración, como iniciativa en curso de parte del gobierno, así como la existencia de planes departamentales de SSR, es un marco adecuado para avanzar en esa dirección. Un elemento que puede jugar de avanzada en la intensificación de la descentralización programática de las políticas y estrategias, incluyendo la de reducción de la pobreza, es la disponibilidad de la información sociodemográfica desagregada por departamentos y municipios, que se va logrando a través de la DGEEC.

INFORMACIÓN DE BASE

- Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) (2004): Paraguay, Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (ENDSSR 2004), Asunción, Paraguay.
- DGEEC (2000), Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - IBF, Indicadores Básicos para Focalizar el Gasto Social en Paraguay, Fernando de la Mora, Paraguay.
- DGEEC (2002), Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Principales resultados EIH - Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001, Fernando de la Mora, Paraguay.
- DGEEC (2004), Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Paraguay, Resultados Finales del Censo Nacional de Población y Viviendas, Año 2002 - Total país. Fernando de la Mora, Paraguay.
- DGEEC (2004), Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Paraguay, Resultados Finales del Censo Nacional de Población y Viviendas, Año 2002 - Distrital. Fernando de la Mora, Paraguay.
- DGEEC (2005), Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Paraguay, Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000-2050. Fernando de la Mora, Paraguay.
- DGEEC (sf), Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - Situación del empleo en Paraguay - EPH/2003, Encuesta Permanente de Hogares, Fernando de la Mora, Paraguay.
- Fogel, Ramón; Riquelme, Marcial - compiladores (2005): Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza, Asunción, Paraguay.
- Matos, Ralfo; Lobo, Carlos, et. al (2004), en: I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (2004): Conexões geográficas e movimentos migratórios internacionais no Brasil Meridional, Caxambú, Brasil.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2004): Documento base para el diagnóstico estratégico de la mortalidad materna en el Paraguay, Asunción, Paraguay.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (sf): Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2003-2008, Consejo Nacional de Salud Reproductiva. Asunción, Paraguay.
- Ministerio del Interior, Dirección General de Migraciones (2005): Política Nacional de Migraciones, Asunción, Paraguay (borrador en estudio).
- Ministerio del Interior, Secretaría Técnica de Planificación (2005): Política de Población, Asunción, Paraguay (borrador en estudio).
- Presidencia de la República (2004): Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social - Plan "Jahapo' o teko asy", Asunción, Paraguay.
- Secretaría de Acción Social (2005): Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD), Asunción, Paraguay (versión inédita).

- Sistema de Naciones Unidas en Paraguay (2001): Visión conjunta de la situación de Paraguay, Asunción, Paraguay.
- Sistema de Naciones Unidas en Paraguay (2003): Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe de Paraguay, Asunción, Paraguay.
- UNFPA/ADEPO (2003): Paraguay: desafíos demográficos en el siglo XXI, Volumen 2, 1ª Edición, Asunción, Paraguay.
- UNFPA/ADEPO (2004): La demografía y la población: conceptos, teorías, debates y políticas, Volumen 1, 2ª Edición, Asunción, Paraguay.
- Vázquez, Fabricio (2005): Las reconfiguraciones territoriales del Chaco paraguayo: entre espacio nacional y espacio mundial (inédito), Asunción, Paraguay.

CONSULTAS COMPLEMENTARIAS

- DGEEC: censos nacionales de población y viviendas 1982, 1992.
- INDEC, Argentina, Censo de Población 2001.
- UNFPA (2004): borradores de notas y evaluaciones de los asesores de SSR y PED - Programa de Acción CIPD - Estrategias MYFF.
- Publicaciones varias del Banco Central, suplementos y artículos económicos varios.

María Magdalena Aguilar Morínigo

¿Son efectivas las escuelas paraguayas

del sector oficial?

¿Son efectivas las escuelas paraguayas del sector oficial?

María Magdalena Aguilar Morínigo*

Es necesario que todas las instituciones educativas del país sean efectivas, en especial las del sector oficial adonde acude la mayoría de los niños y jóvenes. Solo así se podrá avanzar hacia un país desarrollado, que ofrezca mejores condiciones de vida a su población. Para



ello, es primordial que la política educativa esté integrada a una política de desarrollo económico y social, y que el Estado ingrese verdaderamente a un proceso de modernización para la reingeniería de sus recursos humanos y la racionalización de sus recursos financieros, que permitan dar sostenibilidad a la implementación de programas que reduzcan las desigualdades sociales.

Presentación

En la década de los '90, Paraguay da apertura a la era democrática con la Reforma Educativa como uno de sus fundamentos, cuyo propósito es institucionalizar la democracia y formar una nueva ciudadanía.

La implementación de la Reforma Educativa, en 1994, ha permitido un importante avance en la ampliación de la cobertura, en todos los niveles educativos, especialmente en el preescolar y la educación básica. Por el contrario, si bien la Reforma apunta a la calidad y a la equidad, éstas aún son deudas pendientes.

En cuanto a la calidad, medida por los niveles de logro (o rendimiento), los resultados muestran que en el país el nivel de rendimiento de los alumnos en las asignaturas Matemática y Comunicación oscila alrededor del 50%, siendo 70% el mínimo exigido para la promoción.

Respecto a la equidad, los indicadores educativos señalan que todavía existen asimetrías entre sexos, sectores y áreas de residencia.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, durante la última década, la pobreza ha alcanzado a alrededor del 50% de la población paraguaya. Como consecuencia se han agudizado los problemas de desnutrición y enfermedades prevenibles, que afectan especialmente a los niños, problemas que, a su vez, inciden en la capacidad de aprendizaje.

En este documento se analizará la efectividad de las escuelas del sector oficial del país, en un

* Psicóloga, posgraduada en Población y Desarrollo Sustentable y en Planificación y Formulación de Políticas Educativas. Docente de la Universidad Columbia del Paraguay. malemorinigo@hotmail.com

contexto de pobreza. Para ello se revisarán bibliografías y experiencias, en particular el Programa Escuela Viva Hekokatíva.

En la primera parte se expondrá el marco teórico con el que se sustentará el nuevo rol de las escuelas y se darán algunos conceptos vinculados a las escuelas efectivas.

En la segunda parte se presentarán algunos indicadores demográficos, socioeconómicos y educativos que darán fundamento y explicarán el contexto en el que actualmente se implementa la Reforma Educativa, y cómo ésta se propone responder a las necesidades de la población.

Finalmente, se aportarán algunas conclusiones basadas en el análisis de lo expuesto en las primeras partes.

La educación en el siglo veintiuno

En el siglo veintiuno, el conocimiento, la información y la inteligencia de las personas son fundamentales para el proceso productivo de la sociedad.

En la sociedad tradicional, la escuela cumplía el papel de integrador social, es decir, brindaba informaciones, conocimientos, valores y actitudes que ayudaban a las personas a desempeñar roles relativamente estables y ordenados jerárquicamente, como también contribuía a su movilidad dentro de las clases sociales.

En la sociedad moderna actual, las empresas adquieren formas flexibles de organización y la producción está basada en el uso intensivo de los conocimientos (Tedesco, 2000). De allí que es necesario educarse a lo largo de toda la vida para poder adaptarse a los requerimientos cambiantes del desempeño social y productivo. Es decir, se precisa una movilidad muy intensa desde el punto de vista cognitivo y personal para mantenerse en la misma posición social (Tedesco, 2002).

En ese contexto, se redefine la relación educación-mercado de trabajo en la que se exige a la primera formar no solo trabajadores, sino tam-

bién ciudadanos con diversas capacidades, entre ellas la comprensión de los fundamentos de las ciencias y de las nuevas tecnologías, el pensamiento crítico, el trabajo en equipo, el sentido de responsabilidad y la disciplina personal, el sentido de la decisión y el compromiso, etc.

La crisis productiva, política y familiar lleva a la escuela a replantearse el rol que desempeña en la sociedad.

Las nuevas demandas a la educación exigen que ella incorpore la tarea de formación de la personalidad, que sumen el desempeño productivo y el ciudadano. La educación debe facilitar tanto el desarrollo cognitivo como el de la personalidad. Éste supone también enseñar a asumir la elección de las identidades de género, de religión y de cultura. En este sentido, la formación de la personalidad consiste en fijar los marcos de referencia que permitirán a cada uno elegir y construir su o sus múltiples identidades (Tedesco, 2000).

Para responder a estas exigencias la escuela debe definir el currículum, los criterios de evaluación y el perfil de docentes que actuarán en este nuevo entorno.

La gestión institucional

Los niveles de rendimiento en el aprendizaje no dependen del carácter estatal o privado de las instituciones educativas, sino de su dinámica institucional. Los mejores rendimientos están asociados a la implementación de un proyecto educativo institucional, definido por la conciencia de determinados objetivos, por la existencia de ciertas tradiciones y metodologías de trabajo compartidas, por el espíritu de equipo y la responsabilidad ante los resultados, es decir, por la identidad institucional (Tedesco, 2000).

Para que las instituciones educativas puedan contribuir a la calidad y a la equidad educativa, la autonomía institucional se presenta como una de las alternativas para lograr esos objetivos, como también la conformación de redes institucionales articuladas por las necesidades comunes expuestas en los respectivos proyectos.

Algunos de los desafíos que actualmente enfrentan las instituciones educativas son cómo promover el deseo de saber frente a la sobreinformación circulante en la sociedad, y cómo formar los marcos de referencia para procesar la información disponible.

En ese sentido, los métodos de enseñanza deberán adecuarse a los ritmos y diferencias personales en el desarrollo de las capacidades cognitivas de los alumnos.

¿Qué son las escuelas efectivas?

Una de las definiciones halladas establece que las escuelas efectivas son aquellas que intentan compensar educacionalmente las desigualdades de origen socio-familiar de los alumnos y de producir buenos resultados. Dichas escuelas reúnen las siguientes características:

1. la gestión está centrada en lo pedagógico. El aprendizaje es lo primero y a ello apunta la gestión del plantel directivo y docente de las escuelas.
2. el plantel directivo y docente reconoce que los resultados en parte dependen de él.
3. la enseñanza es cercana y a partir de la vida cotidiana de los alumnos, ritmo y estructura (anticipación a la situación de aprendizaje, uso del tiempo); se da prioridad a la comprensión lectora, a la expresión oral y al razonamiento lógico; se estimula la capacidad de exploración y creatividad de los estudiantes; se atiende a la diversidad de situaciones estableciendo estrategias y metodologías supervisadas, retroalimentadas y reforzadas.
4. las escuelas creen y crean expectativas alrededor del aprendizaje; el plantel directivo y docente motiva a los padres y alumnos en torno al aprendizaje.
5. existe un capital simbólico basado en el compromiso y la identidad institucional, para ello se apunta a crear un clima de confianza a través de la comunicación.

6. se establece una estrecha relación con las familias, en la que los padres tienen una activa participación en la formación de sus hijos, y son alentados a culminar sus estudios en caso de que no lo hayan hecho.

7. se apunta al logro del aumento del capital social, cultural y económico.

Según los resultados de un estudio realizado por José Brunner y Gregory Elacqua, los factores que explican los resultados escolares, medidos por el logro de aprendizaje de sus alumnos, son el entorno familiar, la calidad de la comunidad donde residen y la efectividad de la escuela (Brunner, Elacqua: s/f, pp. 1/8).

Las variables de entorno familiar y social que inciden en los logros de aprendizaje son: la ocupación, ingreso y nivel educacional de los padres; infraestructura física del hogar y grado de hacinamiento; recursos del hogar (libros, diccionarios, escritorio, computadora); organización familiar y clima afectivo del hogar; alimentación y salud durante los primeros años de vida del niño; prácticas de socialización temprana; desarrollo lingüístico y tipo de conversaciones en el hogar; rutinas diarias, desarrollo de actitudes y motivación; acceso a, y calidad de, la enseñanza preescolar; elección de escuela; armonía entre códigos culturales de la familia y la escuela; estrategias de aprendizaje y conocimiento previo adquirido; involucramiento familiar en las tareas escolares; uso del tiempo en el hogar y durante las vacaciones.

Las variables de la comunidad que inciden en el rendimiento escolar son: pobreza; desempleo; crimen; presencia de pandillas y drogas; calidad de las viviendas; participación en organizaciones (iglesia, junta de vecinos, centro de madres); participación en actividades voluntarias; involucramiento en asuntos públicos; participación en organizaciones de la escuela (centro de padres); confianza en la gente y en la escuela.

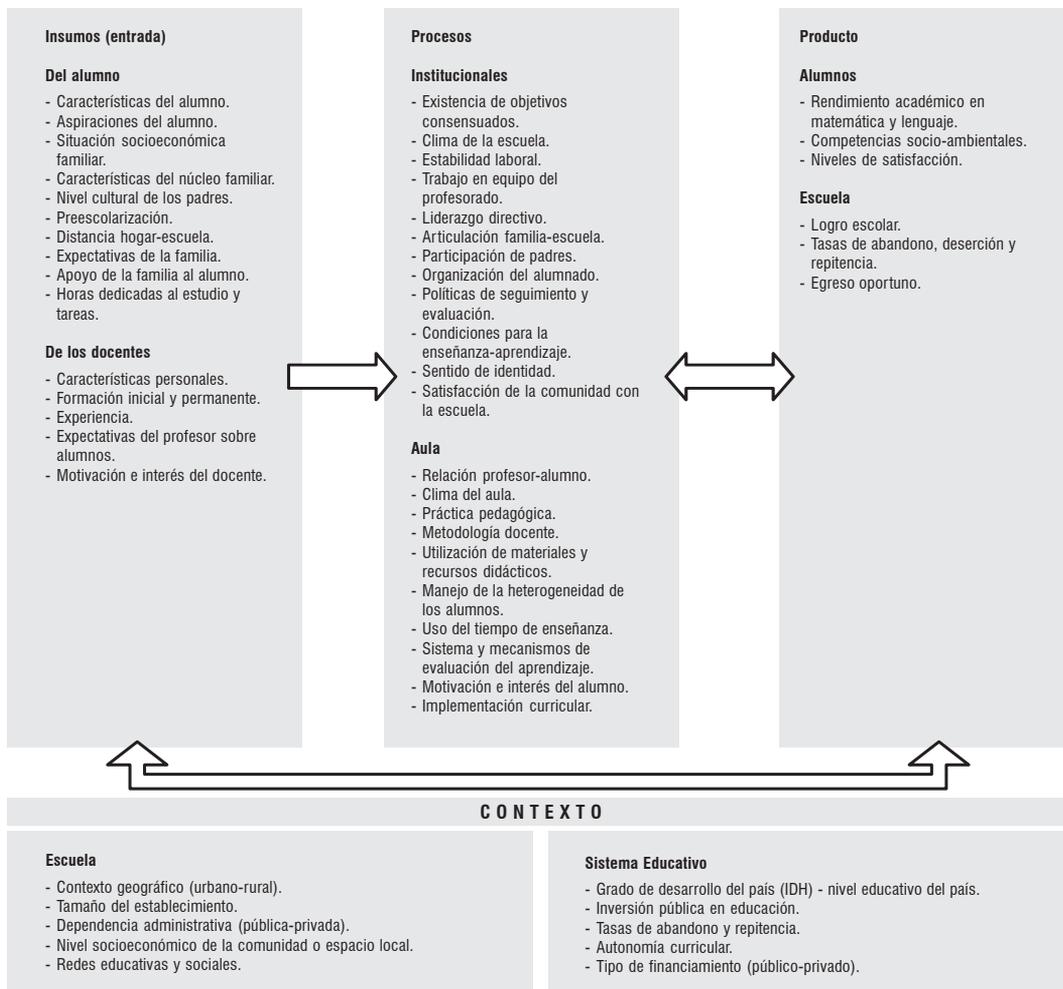
Los insumos utilizados en la escuela y que están positivamente asociados al rendimiento de los alumnos son: conocimiento del profesor so-

bre los contenidos; biblioteca escolar; tiempo dedicado a la enseñanza; tamaño del colegio; alimentación del niño; frecuencia de tareas en el hogar; calidad de la infraestructura escolar; monitoreo frecuente del alumno; disponibilidad de textos; tiempo de preparación de la clase;

capacitación docente en servicio; docente con educación superior; experiencia del docente; gasto por alumno; años de escolarización del profesor; laboratorio de ciencia en la escuela; nivel salarial del profesor y tamaño del curso.

Modelo de eficacia escolar

Los principales factores asociados a la eficacia escolar son:



Fuente: Román, Marcela (2004).

Contexto socioeconómico y demográfico del país

Para analizar la efectividad de las escuelas del sector oficial, en esta parte del documento se dará a conocer el contexto en el que actualmente se implementa la Reforma Educativa en el país, como también algunos indicadores de la educación (cobertura, calidad y equidad), útiles para mostrar las diferencias por sector, zona y sexo que se dan al interior del Sistema Educativo Nacional (SEN).

Contexto demográfico

Según datos del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002, la población paraguaya es de 5.163.198 habitantes. De ésta, aproximadamente el 40% es menor de 15 años.

La tasa de crecimiento de la población es de 2,2% anual, siendo el ritmo más acelerado en el área urbana, donde alcanza el 3,4%. Aunque el crecimiento de la población urbana se ha desacelerado respecto al decenio 1982-1992 es, sin embargo, mayor que el del área rural, donde la población crece a un ritmo de 0,8% anual.

El 57% de la población total del país vive en el área urbana, mientras alrededor del 50% está concentrada en Asunción y los departamentos Central, Alto Paraná e Itapúa que, en su conjunto, representan el 8% del territorio nacional.

La distribución de la población por sexo es equitativa, pues hombres y mujeres representan el 50%, respectivamente.

El idioma usualmente hablado en la mayoría de los hogares es el guaraní (59%), seguido del castellano (36%).

El promedio de años de estudio de la población de 15 años y más es de 7 años, es decir, el 7º grado de la Educación Escolar Básica (EEB). Los promedios de años de estudio por sexo son similares al promedio nacional. Sin embargo, la mayor asimetría se da por área de residencia: 8,4, en la urbana, y 5,3, en la rural.

La tasa de analfabetismo para la población de 15 años y más es de 7,1%; desagregada por sexo

es de 6,1% para los hombres y 8,1% para las mujeres. En el área rural es 10,3% y en la urbana, 4,9%.

Contexto socioeconómico

Según la Encuesta Permanente de Hogares 2001/02, alrededor del 50% de la población vive en condiciones de pobreza y de ella, a su vez, el 25% es pobre extrema (ni siquiera tiene para comprar alimentos). Esta situación es más grave aún en el área rural, donde la pobreza alcanza al 52% de la población.

Desde 1995, el país afronta una situación de crisis económica, que ha contribuido a la actual condición de pobreza existente, y al desempleo del 13% de la fuerza de trabajo.

Sin duda, la pobreza afecta las condiciones de salud de la población. En este sentido se destaca, por ejemplo, que en 2001, alrededor del 8% de los niños pobres menores de 5 años estaba desnutrido.

Indicadores educativos

Crecimiento de la matrícula

Según datos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la matrícula de los niveles de Educación Inicial (EI) y Educación Escolar Básica (EEB) registró en el país un importante crecimiento, durante el período 1990-2001. El nivel Inicial creció 306%; la EEB (3º ciclo), 178%, y la EEB (1º y 2º ciclo) creció solamente un 38%; esto, debido a que desde inicios de la década estos ciclos ya contaban con una cobertura superior al 100%.

En la desagregación de la matrícula por sector, desde 1990 la mayoría de los niños está matriculado en el sector oficial, aumentando más aún en 2001, especialmente en los niveles inicial y escolar básico (3º ciclo), 531% y 187%, respectivamente.

Un análisis comparativo de la desagregación de la matrícula por áreas de residencia permite notar que las matrículas en la Educación Inicial y Escolar Básica (3º ciclo) de la zona rural cre-

cieron 1013% y 578%, respectivamente, lo que contribuyó a reducir notablemente la brecha existente entre las zonas urbana y rural.

En cuanto a la desagregación por sexo, ésta no revela diferencias significativas, lo cual evidencia que no existe desigualdad de género para el acceso y permanencia de las niñas en el sistema educativo.

Eficiencia del Sistema Educativo Nacional (SEN)

En 2000, la tasa de promoción en los distintos grados de la EEB y la Educación Media son variables, superando siempre el 70%, pero sin alcanzar el 100% en ningún grado ni curso. La tasa de repitencia es más elevada en el 1º y 2º grados de la EEB, 14% y 11%, respectivamente, en tanto la tasa de abandono es mayor en el 7º grado de la EEB y en el 3º curso de la Media, 10% y 28%, respectivamente.

La retención escolar de la cohorte 1993/2001, año previo a la implementación de la Reforma Educativa, muestra que de cada 100 alumnos inscriptos en el 1º grado en 1993, 44 de ellos llegan al 9º grado (3º curso) en 2001.

Sin embargo, en el mismo período, las inequidades se observan entre las zonas urbana y rural. Esto significa que de cada 100 alumnos inscriptos en el 1º grado, en el área urbana, 80 llegan al 9º grado, mientras en la rural solo 23 lo hacen. En el análisis por sector puede verse que de cada 100 alumnos inscriptos en el 1º grado en 1993, 41 llegan al 9º grado en 2001, en el sector oficial, en tanto en el privado lo hacen 68 alumnos.

Por sexo, las diferencias aumentan levemente a favor de las mujeres: de cada 100 alumnas inscriptas en el 1º grado, 46 llegan al 9º grado, a diferencia de los hombres, que solo 43 lo hacen.

En cuanto al rendimiento escolar en la cohorte 1993/01, de cada 100 alumnos inscriptos en el primer grado en 1993, 30 egresan del 9º grado en 2001.

También las inequidades son significativas por zona y sector. Por zona, el 49% de los alumnos

del área urbana y el 16% del área rural egresan del 9º grado en 2001.

Por sector, en 2001 el 27% de alumnos del sector oficial y el 49% del privado egresan del 9º grado.

Por sexo, las diferencias también se dan a favor de las mujeres, ya que en 2001 el 33% de ellas egresa del 9º grado, frente al 27% de ellos.

Para producir un egresado en la cohorte educativa 1994-2002, el SEN requiere, en promedio, 19 años.

Los años promedio que utiliza el sistema para producir un graduado tiene su impacto en la relación insumo-producto, que mide la cantidad de recursos gastados para lograr un egresado. El índice de desgranamiento, para la misma cohorte, es de 2,1%, es decir, los egresados cuestan al sistema el doble de su costo ideal. La proporción de desgranamiento, que es la cantidad de años-alumno desperdiciados, debido al abandono es de 86%, en tanto el 14% corresponde a la repitencia.

La tasa de eficiencia bruta o tasa bruta de graduación, que considera a todos los graduados de la cohorte incluyendo a los que lo hicieron con posterioridad, es de 51%.

La tasa de eficiencia neta o tasa neta de graduación es 27%. Es decir, de cada 100 alumnos, 27 se graduaron en el 9º grado en 2002, sin haber repetido ni un solo grado.

La calidad educativa

Como parte del proceso de consolidación de la Reforma Educativa, ésta se propone garantizar la calidad y la equidad de la educación. Para ello, el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) busca identificar a las instituciones mejor dotadas del sistema para fortalecerlas, y a las menos favorecidas para implementar políticas compensatorias y acciones focalizadas que contribuyan a producir cambios significativos, pertinentes y sostenibles.

El propósito de mejorar la calidad educativa es lograr que los niños y los jóvenes que están dentro del sistema aprendan más y que el aprendizaje de valores, conocimientos y habilidades les permita tener una vida más significativa y digna como personas.

El nivel de rendimiento mínimo para la promoción de un grado a otro es de 70%. El promedio nacional, así como el de ninguno de los departamentos, no alcanza ese promedio en las asignaturas Comunicación y Matemática, en el 3º y 6º grados y en el 3º curso, en los diferentes años de medición en que se han aplicado y publicado los resultados de las pruebas (1997 al 2001). En el 3º grado el promedio oscila en alrededor del 60% en Comunicación, y del 56% en Matemática. En el 6º, los promedios varían entre 54% y 46%, respectivamente, y en el 3º curso, entre 47% y 45%.

¿Son efectivas las escuelas paraguayas del sector oficial?

A juzgar por los indicadores educativos expuestos más arriba, la respuesta a esa interrogante, aparentemente, es obvia y muy sencilla: no. Sin embargo, la realidad es mucho más compleja de analizar y comprender de lo que los indicadores nos muestran.

En ese sentido, es importante interrelacionar los indicadores del contexto socioeconómico y demográfico con los educativos para aproximarnos a la realidad educativa y entender cómo la educación intenta responder a las necesidades del país que, a su vez, está inserto en un escenario más amplio a nivel regional, el MERCOSUR, además de ser influido por el fenómeno llamado globalización. Esto, sin olvidar que es signatario de numerosos acuerdos internacionales como, por ejemplo, Dakar, El Cairo, Copenhague, Tokio, Nueva York, cuyos planes de acción tienen componentes de educación que deben ser incorporados a la política educativa.

Desde inicios de la década de los '90, la educación se constituye en uno de los ejes para alcanzar el desarrollo económico y social del país. Para ese fin, los sucesivos gobiernos de la era

democrática han realizado sostenidos esfuerzos que se traducen en el aumento del presupuesto para el sector educativo. No obstante, debe recordarse que alrededor del 97% de éste se halla destinado al pago de gastos corrientes (sueldos), quedando poco margen para la inversión. En cuanto al Ministerio de Educación y Cultura, como órgano rector de la educación paraguaya, ha implementado la Reforma Educativa en todos los niveles y modalidades. Asimismo ha iniciado, simultáneamente, la ejecución de programas y proyectos que apuntan al aumento de la cobertura y al mejoramiento de la calidad y la equidad educativa.

Los programas orientados a la equidad educativa consisten en la provisión de becas, de boleto estudiantil (pago de medio pasaje en el transporte público urbano, suburbano, interurbano y rural), complemento nutricional (almuerzos o meriendas escolares) y distribución de útiles escolares.

Los programas para mejorar la calidad educativa tienen énfasis en las propuestas metodológicas, el fortalecimiento de la convivencia democrática y el crecimiento de la competitividad de la fuerza de trabajo. Los componentes que caracterizan a esos programas son la adecuación curricular, la participación de la comunidad, la administración orientada a crear condiciones para el desarrollo y la capacitación docente, con los cuales se pretende responder a las necesidades de disminuir la deserción escolar, la repitencia, la baja calidad y la rigidez curricular.

Desde mediados de la década de los '90, la crisis económica afecta a alrededor del 50% de la población, que vive en condiciones de pobreza. Aunque no se tiene evidencias de resultados de investigaciones, es posible suponer que ésta última, a su vez, podría estar incidiendo en otros fenómenos observados en la sociedad, como el aumento de la inseguridad ciudadana, la adicción y los suicidios, principalmente en la población adolescente y joven adulta, especialmente afectada por el desempleo y la imposibilidad de concluir o continuar sus estudios superiores.

Además, la pobreza también incide en que muchos niños asistan a las instituciones educa-

tivas enfermos o malnutridos, o, en el mejor de los casos, sin los útiles y textos necesarios para las clases.

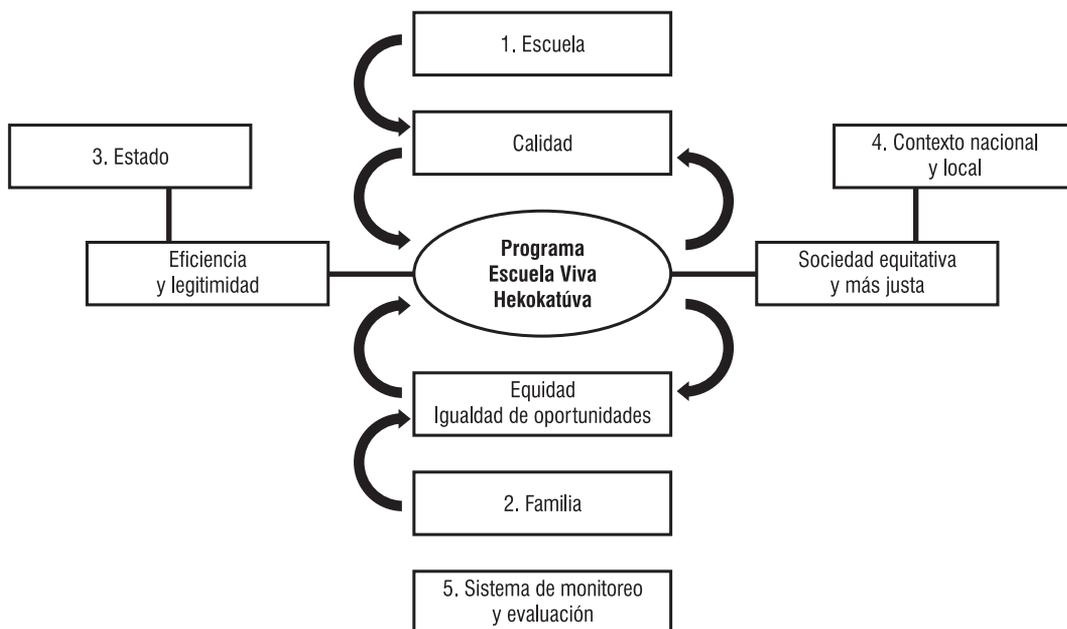
También es importante señalar que, a nivel nacional, no se visualiza claramente una política económica o de desarrollo, que permita al sector educativo orientar su política para dar respuestas adecuadas y oportunas a la formación de mano de obra requerida para el desarrollo económico y social, y la inserción competitiva del país en el mercado regional o mundial.

Programa “Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica. Escuela Viva Hekokatúva”

En lo que respecta a la Reforma Educativa, ésta se implementa desde 1994 priorizando la equidad y la calidad educativa. Sin embargo, como resultado de la persistencia de las dificultades relacionadas con la práctica y la formación de los docentes, la ausencia de criterios evaluativos institucionales, los altos índices de repitencia y deserción de las escuelas más carenciadas,

acompañados de bajos niveles de aprendizaje, surge el programa “Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica. Escuela Viva Hekokatúva”. Su objetivo es atender a quienes tienen más riesgos de terminar la educación primaria sin haber logrado las competencias básicas que les permitan participar en la vida social, política y económica, concentrando los recursos humanos y materiales en acciones definidas y factibles para el logro de mejores resultados, a menor costo.

El modelo de este programa, implementado en el período 2001-2006, tiene como ejes: 1) la escuela, como espacio social donde se articulan los programas educativos con las necesidades de las familias y del contexto nacional y local; 2) la familia, con sus expectativas y necesidades; 3) el Estado, como iniciador del programa para mejorar la eficiencia y legitimidad de sus políticas educativas; 4) el contexto nacional y local como factor de cambios que afectan al sistema educativo; y 5) el sistema de monitoreo y evaluación propio del programa, para visualizar los procesos realizados y contar con indicadores relacionados con la construcción del capital social (MEC, 2004).



Sus fundamentos son el fortalecimiento pedagógico y organizacional de las escuelas comprendidas dentro del programa, la atención a la equidad interna del sistema ya que la población beneficiaria son niños y niñas de escuelas con mayores índices de repitencia y abandono y bajos niveles de logro. Del mismo modo, la capacitación en servicio de los docentes de las escuelas y de los Institutos de Formación Docente (IFD), en los que se promueve la responsabilidad por los resultados de la acción educativa (el aprendizaje de los alumnos).

El fin del programa es la construcción de capital social entre los actores locales. Para ello es necesario crear redes de confianza, a partir de la definición de reglas comunes que les permitan la organización social para satisfacer sus necesidades.

Componentes

El programa se ha organizado en cuatro componentes, con objetivos y estrategias específicas:

Componente 1. Intervenciones en las escuelas básicas

Está orientado a profundizar los cambios pedagógicos y de gestión en las escuelas rurales y urbanas de alto riesgo, y elevar los niveles de calidad y equidad en la educación que estos establecimientos ofrecen a la población escolar.

Los subcomponentes son: 1) mejoramiento de escuelas rurales; 2) mejoramiento de escuelas urbanas; 3) fortalecimiento de las Asociaciones de Cooperación Escolar; y 4) Fondo Competitivo de Proyectos de Mejoramiento Educativo.

Componente 2. Mejoramiento de la formación inicial de los docentes

El propósito es contribuir al fortalecimiento del sistema de formación docente inicial, dotándolo de recursos y condiciones para mejorar su enseñanza, gestión y evaluación institucional.

Los subcomponentes son: 1) mejoramiento académico de los Institutos de Formación Docente

(IFD); y 2) desarrollo de un sistema de evaluación de los IFD.

Componente 3. Infraestructura y equipamiento para la expansión del tercer ciclo de la EEB.

Su objetivo es atender y racionalizar la expansión del tercer ciclo del sistema educativo, concentrando las inversiones en la construcción de aulas en escuelas completas que sean centro de áreas educativas. Complementariamente se financian reparaciones y construcción de servicios higiénicos.

Componente 4. Apoyo estratégico a las acciones del MEC

Tiene como objetivo fortalecer el rol normativo, de formulación de políticas, monitoreo y evaluación y comunicación social del MEC, para avanzar en la consolidación de la implementación de la Reforma Educativa y garantizar la sostenibilidad y el impacto de sus iniciativas.

Los subcomponentes son: 1) fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE); 2) apoyo al Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC); y 3) estrategia de la comunicación social de la Reforma Educativa (CIDE, 2004).

Beneficiarios

El programa atiende a 1.800 instituciones educativas, entre las que se incluyen escuelas rurales, escuelas urbanas de alto riesgo educativo, escuelas que implementan proyectos de mejoramiento educativo, escuelas indígenas y escuelas que mejorarán su infraestructura para la ampliación de la cobertura en el tercer ciclo de la EEB.

Los beneficiarios potenciales son los alumnos (beneficiarios finales), directivos, docentes, padres y madres (beneficiarios intermedios) y la comunidad educativa (beneficiaria final) de todas las escuelas atendidas por el programa (CIDE, 2004).

Organismo responsable

El programa es ejecutado por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se organiza en torno a una Unidad Coordinadora del Programa (UCP), dirigida por una coordinación ejecutiva responsable de mantener el vínculo directo con el ministro y el viceministro de educación para la orientación general del programa y la coordinación de actividades con las direcciones generales del MEC involucradas (direcciones generales de Educación Inicial y Escolar Básica; de Gestión Escolar Administrativa y de Educación Superior), así como con las instancias departamentales y locales.

La implementación del programa requiere la participación de los equipos técnicos del MEC, de los supervisores departamentales y de los directores y docentes de las escuelas locales.

La coordinación ejecutiva de la UCP está asesorada por un coordinador técnico-pedagógico, responsable de dirigir el trabajo de los especialistas encargados de cada uno de los componentes o subcomponentes del programa. Adicionalmente se apoya en un coordinador de administración y finanzas y un coordinador de contrataciones, cuyas acciones se supeditan a los criterios técnico-pedagógicos.

Cuenta además con un Consejo Asesor, presidido por el viceministro de educación e integrado por los directores generales del MEC involucrados en la ejecución del programa y los coordinadores general y técnico de la UCP. Este Consejo asume la responsabilidad de facilitar las actividades de coordinación de la UCP con el resto de las instancias del MEC (CIDE, 2004).

Costo

El programa cuesta la suma total de U\$S 44.000.000, de los cuales U\$S 40.000.000 son financiados por un préstamo del BID a ser pagado por el país en un plazo de 25 años (MEC, 2005).

Avances

Entre los componentes evaluados, los logros observados son:

1. todos los actores de la comunidad educativa se sienten identificados con el programa e involucrados en las actividades implementadas, despertando la motivación para movilizar a los diferentes actores sociales.
2. se ha iniciado la construcción de una nueva cultura y prácticas sociales y profesionales en el plantel directivo y docente de las instituciones educativas beneficiarias, como también en los demás miembros de la comunidad educativa.
3. se ha generado el compromiso de los equipos técnicos del Ministerio de Educación y Cultura, quienes acompañan muy de cerca la implementación del programa en las instituciones beneficiarias.
4. la implementación del subcomponente “comunicación social” ha permitido que el programa sea conocido en todo el país, a través de los diversos medios de comunicación.
5. se ha fortalecido el sistema de medición del rendimiento escolar del SNEPE, lo que permite contar con información del rendimiento que alcanzan los alumnos de los institutos de formación docente y de las instituciones escolares afectadas, para ajustar las acciones a las necesidades que surjan.
6. se ha facilitado el acceso a bibliotecas, materiales y recursos educativos, así como salas e infraestructura en las escuelas beneficiarias.
7. se ha producido el fortalecimiento de la gestión pedagógica del plantel directivo y docente, a través de los proyectos educativos institucionales y los círculos de aprendizaje.
8. se han generado espacios de discusión y reflexión en torno a las prácticas pedagógicas de los docentes, las relaciones familiares y la vinculación de las familias con las instituciones educativas.
9. se ha logrado la articulación de acciones entre las universidades y los institutos de for-

mación docente para mejorar la formación de los futuros docentes (MEC, 2005).

Desafíos para el programa y lecciones aprendidas

Los desafíos que deben atenderse y las lecciones aprendidas son:

1. diseñar el sistema de monitoreo, sistematización y evaluación de los avances de cada componente, como también del programa en general.
2. mejorar la articulación entre los subcomponentes del programa.
3. diseñar una Propuesta Pedagógica Bilingüe Intercultural.
4. fortalecer las capacidades de gestión pedagógica de los directores.
5. construir una tipología de las diferentes realidades escolares existentes en el país.
6. dejar capacidad instalada en la Dirección General de Educación Escolar Básica que garantice la sostenibilidad del programa.
7. garantizar la articulación del programa con otros implementados por el MEC.
8. potenciar el uso de las informaciones cualitativas recogidas por el SNEPE para la toma de decisiones y la formulación de nuevos programas o proyectos.
9. adecuar la formación docente inicial proporcionada por los institutos de formación docente a las necesidades de las instituciones educativas.
10. redefinir los roles de los profesores guías acorde a la gestión pedagógica de las instituciones educativas (MEC, 2005).

Conclusiones

La Reforma Educativa intenta responder a los cambios políticos, sociales, económicos y culturales producidos en el país a fines de los '80. Es así que desde entonces se ha constituido en la única política sostenida por los diferentes go-

biernos para formar una nueva ciudadanía y mano de obra calificada.

Sin embargo, la política educativa no ha sido integrada a una política de desarrollo social y económico, por lo que, a pesar de contar con una oferta diversificada de formación en los niveles educativo medio y superior y para la formación laboral, no ha podido contribuir eficazmente a las necesidades del sector productivo como tampoco a la inserción laboral de la mano de obra ya calificada.

Por otra parte, el presupuesto educativo destinado a la inversión no satisface los requerimientos para acompañar el crecimiento natural de la población en edad escolar, la ampliación de la cobertura de los programas destinados a disminuir las inequidades generadas por la pobreza, como también de aquellos orientados a mejorar la calidad educativa.

La política educativa debe lidiar simultáneamente en varios frentes: por un lado, la ineficiencia del mismo sistema educativo que expulsa a niños y jóvenes que no logran satisfacer sus necesidades o expectativas; por otro lado, la pobreza que afecta a una parte importante de la población del país, impidiendo a muchos niños y jóvenes concluir o continuar con sus estudios en niveles superiores. Por ello debe hacerse el esfuerzo de reincorporarlos nuevamente, atrayéndolos con la implementación de políticas compensatorias como el complemento nutricional, la entrega de becas, de útiles escolares, el boleto estudiantil, o la provisión de nuevas ofertas educativas para jóvenes y adultos, a través de programas de alfabetización o formación laboral. A todo esto debe sumarse el esfuerzo por mejorar la calidad educativa en todo el sistema.

En este complejo marco de la realidad socio-educativa, ante la persistencia de las dificultades relacionadas con la práctica y la formación de los docentes, la ausencia de criterios evaluativos institucionales, los altos índices de repitencia y deserción de las escuelas más carenciadas, junto con sus bajos niveles de aprendizaje, nace el Programa "Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica.

Escuela Viva Hekokatúva". Su propósito es crear un sistema de gestión distinto, que contribuya a la formación de capital social basada en nuevos modelos educativos.

Atendiendo a las características enunciadas en la primera parte de este artículo, este programa se inscribe dentro del modelo de las escuelas efectivas para compensar educacionalmente las desigualdades de origen socio-familiar de los alumnos, de manera a que éstos logren mejores niveles de rendimiento.

No obstante, los documentos revisados permiten observar la necesidad de realizar importantes ajustes a la gestión de la política educativa para que programas como éste sean realmente efectivos y sostenibles.

En primer lugar, analizar si es necesario que el MEC cree una estructura como la Unidad Coordinadora de Proyectos, con personal calificado que no pertenece al plantel estable del ministerio. Esto significa que muchos de los recursos humanos calificados, o que adquieren calificación durante la implementación del programa, se retirarán al finalizar su ejecución, con lo cual no quedará capacidad instalada en la dirección responsable, en condiciones de asumir las lecciones aprendidas, extender el modelo a otras instituciones educativas y sostener las experiencias exitosas.

Al tratarse de un programa focalizado, con financiamiento externo, los niños y adolescentes beneficiados representan apenas alrededor del 20% de las instituciones educativas del sector oficial del país. Su implementación tiene una duración de seis años, y la interrogante que surge es cómo se podrán sostener las experiencias exitosas y realizarse el seguimiento correspondiente si no queda suficiente capacidad instalada en las direcciones ni en las instancias departamentales involucradas en la ejecución de los

distintos componentes y subcomponentes. La inversión multimillonaria en el programa no tiene garantías de sostenibilidad en los resultados alcanzados en los aspectos pedagógico, como tampoco en lo administrativo.

Por otra parte, el hecho de que el programa, prácticamente al término de su ejecución, no cuente aún con un sistema de evaluación de los avances de los distintos componentes, ni de sistematización de dicha evaluación, pone en riesgo que las lecciones aprendidas y los éxitos alcanzados se pierdan parcial o totalmente, y en poco tiempo se vuelva al punto de partida en las instituciones educativas beneficiarias.

En las condiciones socioeconómicas actuales, prácticamente la mayoría de las instituciones educativas del sector oficial es de alto riesgo. Durante los próximos 25 años, el país está endeudado con este programa, con lo cual se hace necesario pensar en nuevas estrategias, a menores costos, para involucrar a más actores sociales que contribuyan, a través de la formación de capital social y redes interinstitucionales, a movilizar recursos que apunten a mejorar la calidad y la equidad educativa de manera sostenida.

Finalmente, es necesario que todas las instituciones educativas del país sean efectivas, en especial las del sector oficial adonde acude la mayoría de los niños y jóvenes. Solo así se podrá avanzar hacia un país desarrollado, que ofrezca mejores condiciones y calidad de vida a toda su población. Para ello, es primordial que la política educativa esté integrada a una política de desarrollo económico y social. Igualmente, es necesario que el Estado ingrese verdaderamente a un proceso de modernización para la reingeniería de sus recursos humanos y la racionalización de sus recursos financieros, que permitan dar sostenibilidad a la implementación de programas que reduzcan las desigualdades sociales.

REFERENCIAS

- Brunner, José Joaquín y Gregory Elacqua (s/f). Factores que inciden en una educación efectiva. Evidencia Internacional. Chile.
- CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación) (2004). Evaluación intermedia Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa de Educación Escolar Básica: “Escuela Viva”. Resumen Ejecutivo. Asunción.
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2004). Paraguay. Resultados finales. Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002. Total país. Fernando de la Mora.
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2003). Encuesta Permanente de Hogares. Año 2001/02. Fernando de la Mora.
- MEC/CARE (Ministerio de Educación y Cultura/Consejo Asesor de la Reforma Educativa) (1998). Avances de la Reforma Educativa. Perspectivas, estrategias y políticas de la educación paraguaya. Asunción.
- MEC/DGPEC/Escuela Viva Hekokatúva (Ministerio de Educación y Cultura/Dirección General de Planificación Educativa y Cultural) (2004). Indicadores cuantitativos de la década de Reforma Educativa. Asunción.
- MEC/Escuela Viva Hekokatúva (Ministerio de Educación y Cultura) (2005). Mirada sobre mirada. Revista anual del Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica - Convenio MEC-BID. Año 4. Asunción.
- MEC/Escuela Viva Hekokatúva (Ministerio de Educación y Cultura) (2004). Un aporte de la Reforma Educativa a la construcción del Capital Social. Asunción.
- MEC/Escuela Viva Hekokatúva (Ministerio de Educación y Cultura) (2002). ¿Cuánto aprenden nuestros niños y niñas? 3º y 6º grado. Informe SNEPE 2001-2002. Asunción.
- MEC/DGPEC (Ministerio de Educación y Cultura/Dirección General de Planificación Educativa y Cultural) (2003). Análisis cuantitativo de la evolución educativa 1990-2001. Asunción.
- MEC/Dpto. de Orientación y Evaluación Educativa (Ministerio de Educación y Culto) (1998). Informe de Resultados. 3º grado. Asunción.
- MEC/Dpto. de Orientación Educativa y Vocacional (Ministerio de Educación y Culto) (1997). Primer Informe de Resultados. 6º grado. Asunción.
- MEC/Viceministerio de Educación (Ministerio de Educación y Cultura) (1999). SNEPE. Informe de Evaluación. 6º grado. Asunción.
- Navarro, Luis (2004). La escuela y las condiciones sociales para enseñar y aprender. En Revista “Persona y Sociedad”. Educación, pobreza e igualdad. Vol. XVIII, Nº 3, pp. 173/190. Chile.
- Rivarola, Domingo M. (2000). La reforma educativa en el Paraguay. CEPAL. Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile.
- Román, Marcela (2004). Enfrentar el cambio en escuelas críticas urbanas: una mirada a la realidad y posibilidades chilenas. En Revista “Persona y Sociedad”. Educación, pobreza e igualdad. Vol. XVIII, Nº 3, pp. 145/172. Chile.
- Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay (2003). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de Paraguay. Asunción.
- Tedesco, Juan Carlos (2002). Educar en la sociedad del conocimiento. Argentina.
- Tedesco, Juan Carlos (2000). El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna. España.

Dora Ramírez de Colmán

La gestión del talento humano

como factor clave para el desarrollo

La gestión del talento humano como factor clave para el desarrollo

Dora Ramírez de Colmán*

Aunque el capital y la tecnología son factores necesarios, no resultan suficientes para sobrevivir en el entorno actual, porque no diferencian a las empresas. Sin embargo, el talento que posea una compañía, así como la capacidad de innovar y adelantarse al mercado no solo le permitirá perdurar en el tiempo, sino



también cambiar las reglas del juego. El talento se ha convertido en el mayor patrimonio de las organizaciones, puesto que el desarrollo tecnológico, la globalización y los avances de los mercados de capitales han facilitado el acceso a la financiación, a la tecnología y a los clientes, y por ello lo han convertido en el recurso más valioso y escaso.

Introducción

En nuestros mercados existen fuerzas que han cambiado las reglas de juego en las organizaciones: el capital ha dejado de ser el principal recurso productivo; la ventaja competitiva basada en la reducción de costes es más quebradiza que nunca, y los consumidores nos hemos convertido en clientes.

La tecnología, la globalización, la desregulación de los mercados y la baja natalidad de los países occidentales se han convertido en fuerzas adversas para unos, y propicias para otros. La interrelación de todas ellas ha provocado la mutación de las leyes de la supervivencia: la innovación se ha convertido en una necesidad, y el talento de los profesionales es el principal recurso de las organizaciones. Aunque el capital y la tecnología son factores necesarios –esenciales, más bien–, no son suficientes para sobrevivir en el entorno actual, porque no diferencian a las empresas. Sin embargo, el talento que posea una compañía así como la capacidad de innovar y adelantarse al mercado no solo le permitirá perdurar en el tiempo, sino también cambiar las reglas del juego.

Que estamos en la era del talento es algo que nadie puede poner en duda. Esto significa, en la práctica, que el talento se ha convertido en el mayor patrimonio de las organizaciones, puesto que el desarrollo tecnológico, la globalización y los avances de los mercados de capitales han facilitado el acceso a la financiación, a la tecnología y a los clientes, y por ello han convertido al talento en el recurso más valioso y escaso.

* MAE XXI-INCAE-Costa Rica. Profesora titular de la asignatura Administración de Recursos Humanos, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). dora@vision.com.py; dcolman@eco.una.py

Un recurso que, por otra parte, las personas solo aportan si quieren, si aprecian que se les trata como tales; un recurso que sale de la empresa cada día, al finalizar la jornada de trabajo y que puede desaparecer masivamente de una organización cuando la rotación de profesionales es desmesurada.

En el presente trabajo se analizará y desarrollará cada uno de estos puntos planteados, es decir cómo captar, desarrollar y retener profesionales con talento.

1. El profesional con talento

Miguel de Cervantes, Leonardo Da Vinci o Louis Pasteur tenían talento, ¡qué duda cabe!, pero cuando hablamos de talentos que requieren las empresas para innovar y adelantarse al mercado, no estamos pensando en ese tipo de talento genial. Nos estamos refiriendo a otra clase, a la que caracterizó por ejemplo a Pelé, a Simón Bolívar, que contribuyeron a que alcanzaran resultados superiores, extraordinarios, un equipo de fútbol o un ejército. En definitiva, una organización.

Aunque el diccionario de la lengua defina al talento como una capacidad individual, más vinculada a la inteligencia, nos referiremos a aquél que necesita de una organización, y que va más allá de la inteligencia lógica matemática.

De esta manera, definimos al profesional con talento como un profesional comprometido, que pone en práctica sus capacidades para obtener resultados superiores en un entorno y organización determinados, en otras palabras, es la materia prima que constituye el talento organizativo.

2. ¿Qué caracteriza al profesional con talento?

En ninguna colección de numismática del mundo es posible contemplar un talento. No porque no se haya encontrado todavía, sino porque nunca ha sido una moneda, pese a lo que tradicionalmente se piensa. El talento era una unidad ponderal (25,5 gramos), proveniente de

Babilonia, que se utilizaba como tipo de cambio en las transacciones en la Grecia antigua.

Su evolución terminológica y el hecho de asociarlo con una moneda se deben a la Biblia. En una de sus parábolas, se narra cómo un mercader tenía tres criados a los que les repartió cinco, tres y un talento, antes de partir de viaje. Mientras los dos primeros los invirtieron e incrementaron el importe asignado, el último lo escondió y conservó la misma cantidad. Cuando volvió el mercader, alabó a los primeros y reprendió al tercero. ¿El motivo? En términos económicos, porque no había alcanzado resultados, pese a haber tenido el potencial.

Pues bien, definimos al profesional con talento como aquél que alcanza resultados superiores dentro de una organización. Lo sugiere de alguna manera la Biblia: **talento = resultados**.

3. El talento depende de la organización y de los roles

El profesional con talento alcanza resultados superiores, pero necesita estar en una organización que se lo permita, y lo motive. Cada organización necesita de un talento y cada profesional puede desarrollarse mejor en una u otra, y en unos roles mejor que en otros.

Existen diferentes tipos de talentos: directivo, comercial, técnico, operativo. Cada uno requiere capacidades diferentes y maximiza su aportación de valor desde un rol determinado. Un profesional que no alcance resultados superiores en una determinada organización no significa que no pueda hacerlo en otro entorno, en otra empresa o en otro puesto.

Un talento diferente es el innovador y emprendedor. Es una clasificación transversal, dado que cualquier profesional desde su rol puede innovar. Estos profesionales son los que más valor agregado aportan a la empresa, pero tienen dos inconvenientes: por una parte, son los más escasos en el mercado laboral y, por otra, no sobreviven en todas las organizaciones, solo en aquéllas que generan talento organizativo.

4. Las leyes naturales del talento

El talento está sometido a unas leyes naturales similares a las aplicadas a la tecnología. La ley de la Fractura asegura que la tecnología crece de forma exponencial, mientras que el resto de los sistemas lo hace de manera lineal. Pues bien, todas estas leyes también actúan sobre el talento.

Hoy más que nunca los conocimientos quedan rápidamente obsoletos. La interacción con otras personas permite alcanzar resultados superiores e incrementa el talento de los trabajadores que intervienen. Y, por último, los rendimientos de los profesionales con talento se distancian cada vez más del resto y fracturan el *status quo* de las organizaciones, las transforman y las reinventan.

5. ¿Por qué el talento y no solo el conocimiento?

¿Qué es lo que distingue a un emprendedor, sus conocimientos o su actitud? Lo segundo, más bien. Y si no, pregúntele a Richard Branson por qué escogió el nombre de "Virgin", para cada una de sus empresas. Porque desconocía completamente el negocio, era virgen. Su actitud iconoclasta y provocadora, su intuición y su encanto lo han llevado a crear la segunda marca más emblemática del Reino Unido, después del Rolls Royce, y una de las mayores fortunas del mundo, no precisamente por sus vírgenes conocimientos.

Pues bien, la aptitud, los conocimientos y habilidades son requisitos sine qua non para jugar el juego. Sin embargo, no diferencian a los profesionales con talento. Esa fue la principal conclusión a la que llegó uno de los mayores ex-

pertos en comportamiento humano: David McClelland.

Los conocimientos no diferencian a los profesionales con talento, según demostró el creador de la gestión por competencias, McClelland, y además quedan rápidamente obsoletos. Es el efecto de la ley de Moore aplicada al talento. Debido a las Tecnologías de la Información y Comunicación, al incremento de la formación media de la población y a la mayor demanda por aprender, los conocimientos en circulación son más numerosos que nunca, con un incremento exponencial. Se calcula que en los últimos diez años el conocimiento ha avanzado tanto como en toda la historia de la humanidad. El siguiente efecto de la ley Moore es que los conocimientos se sustituyen rápidamente por otros. El resultado de todo ello hace que la diferencia de los profesionales con talento no esté en la cantidad de conocimiento, sino en la capacidad de aprender y de desaprender lo conocido.

6. El talento nace de la interacción

Los profesionales con talento alcanzan resultados superiores, a través de la interacción con terceros. Para interactuar eficientemente han de contar con unas competencias denominadas emocionales, clasificadas en cinco grupos, conforme a la tabla que se detalla más adelante. No basta con tener especialmente desarrollado uno solo de los grupos, sino que es necesario una especial fortaleza en todos ellos. Solo cuando la persona muestra un amplio abanico del espectro total de las competencias emocionales existe la posibilidad de que ocurra lo que McClelland llamó "punto crítico", una condición que le permita descollar como profesional con talento y desempeñar una función semejante a la de los catalizadores en las reacciones químicas.

7. Dominios de la inteligencia emocional

DOMINIOS DE LA INTELIGENCIA EMOCIONAL	COMPETENCIAS EMOCIONALES
Conocer las propias emociones	Conciencia de uno mismo. <ul style="list-style-type: none"> · Conciencia emocional. · Valoración adecuada de uno mismo. · Autoconfianza.
Gestionar las propias emociones: Es la capacidad de expresar las emociones más convenientes.	Gestión de uno mismo. <ul style="list-style-type: none"> · Autocontrol. · Integridad. · Adaptabilidad/Flexibilidad. · Innovación.
Motivarse uno mismo: Fijar objetivos, avanzar hacia ellos, eludir la recompensa inmediata a favor del logro de la meta deseada.	Motivación. <ul style="list-style-type: none"> · Orientación al logro de objetivos. · Iniciativa. · Optimismo.
Reconocer las emociones en los demás: La capacidad para entender lo que las otras personas piensan o sienten.	Empatía. <ul style="list-style-type: none"> · Comprensión interpersonal. · Orientación hacia el cliente. · Aprovechamiento de la diversidad. · Conocimiento de la organización.
Gestionar las relaciones personales: El arte de relacionarse con los demás, que se basa en buena medida en gestionar las emociones de los otros.	Cualidades sociales. <ul style="list-style-type: none"> · Influencia. · Comunicación. · Liderazgo. · Catalizador del cambio. · Resolución de conflictos. · Colaboración y cooperación. · Trabajo en equipo.

8. El talento fractura el statu quo de las organizaciones

“Es difícil encontrar personas con talento, no tanto por los conocimientos, sino por la falta de compromiso, la capacidad para trabajar en equipo y la disposición a la movilidad”, dijo Mario Armero, presidente de la General Electric, en España.

La principal característica del profesional con talento es que alcanza resultados superiores. Sin embargo, en nuestra actual economía, el mejor resultado, el superior, es la innovación. La innovación no se alcanza con la tecnología ni con el capital, sino con los profesionales que están detrás y que cuestionan lo establecido.

Los profesionales con talento innovador son capaces de fracturar el statu quo de las organi-

zaciones, provocar el cambio y reinventar la compañía. Son la mejor ventaja competitiva de las empresas y sus resultados difieren cada vez más del resto de profesionales.

Pero el talento emprendedor e innovador tiene dos inconvenientes: primero, no sobreviven en todas las empresas, en especial en aquellas jerarquizadas, donde se impide cuestionar lo establecido. Los profesionales innovadores se caracterizan por el inconformismo y la crítica del statu quo. Son los más exigentes y críticos con la gestión. Al mismo tiempo, son los que más pueden aportar. “Si no fueran así, tampoco tendrían este tipo de talento”. Por eso es importante hacer la siguiente comparación entre el trabajador tradicional y el profesional con talento:

TRABAJADOR TRADICIONAL	PROFESIONAL CON TALENTO
<ul style="list-style-type: none"> · Lealtad a la organización. · Búsqueda de estabilidad. · Miedo al cambio. · Ajuste a la nueva tecnología. · Trabaja muchas horas. · Cree que la dirección es capaz de responder a todo. 	<ul style="list-style-type: none"> · Lealtad a sí mismo, sus equipos y sus proyectos. · Pasión por la acción y el cambio. · Enfoque de crecimiento personal, oportunidad y dinero. · Cómodo con el cambio. · Uso de la tecnología como segunda naturaleza, como un hábito. · Prefiere ser juzgado por los resultados. · Quiere que la dirección sea consistente.
LEMA: TRABAJA DURO Y TEN ÉXITO	LEMA: TRABAJA BIEN, DISFRUTA CON TU TRABAJO Y SUPÉRATE

El segundo inconveniente de este tipo de profesionales es que son los más escasos.

9. Los componentes del talento individual

El talento requiere de tres ingredientes básicos: CAPACIDAD, COMPROMISO Y ACCIÓN.

- Un profesional capaz. Las capacidades son los conocimientos, habilidades y competencias o actitudes.
- COMPROMETIDO. El segundo ingrediente del talento es el compromiso. Si las capacidades constituyen el sustrato básico del talento, el compromiso es el motor para que el profesional aporte lo máximo posible y no se marche a otra compañía. La empresa, al igual que desarrolla las capacidades, también puede fortalecer el compromiso, motivando y pagando por ello.
- Y EL SÍNDROME DE LA ALMOHADA ASESINA. El último ingrediente del talento es la acción. En nuestra actual economía, la acción significa velocidad; la innovación es constante. Puesto que no puede detenerse la evolución de la tecnología, lo mejor es posicionarse en primera línea, y hacerlo antes que otro.

El profesional con talento no puede dejarse arrastrar por lo que Juan Carlos Cubeiro califica el síndrome de la almohada asesina, o el hábito de consultar con la almohada, que demora la toma de decisiones.

“Si no puedes moverte a la velocidad web, estás fuera del negocio. Si empiezas a pensarlo todo... es tarde”

CAPACIDADES + COMPROMISO + ACCIÓN = TALENTO



Talento individual = Capacidades + Compromiso + Acción

El talento requiere de los tres ingredientes, al mismo tiempo. Si falta uno de ellos, no se alcanzan los resultados superiores, por lo que conforme a nuestra premisa, no lo entendemos como talento.

Si el profesional tiene compromiso y actúa, pero no dispone de las capacidades necesarias, casi seguro no alcanzará resultados, aunque haya tenido buenas intenciones. Si, por el contrario, dispone de capacidades y actúa en el momento, pero no se compromete con el proyecto, puede que alcance resultados. El único inconveniente es que su falta de motivación le impedirá innovar o proponer cosas más allá de las impuestas por su jefe.

Si tiene capacidades y compromiso, pero cuando actúa ya ha pasado el momento, tampoco obtendrá los resultados deseados, por la sencilla razón de que alguno se le habrá podido adelantar. Hoy por hoy, ni la evolución tecnológica, ni la competencia, ni los clientes esperan. O eres rápido, o estás fuera del mercado.

10. El talento se desarrolla

El hecho de que la inteligencia y el talento puedan desarrollarse ofrece nuevas dimensiones de superación de las empresas, a la hora de alcanzar ventajas competitivas, y añade al hombre trascendencia, y un poderoso motivo de superación.

La historia del tenis femenino recordará especialmente el año 2000, cuando, por primera vez, dos hermanas consiguieron ganar cada una torneos importantes. Se trata de Venus y Serena Williams. La idea nació de su padre, Richard Williams, quien en 1978 vio por televisión cómo una jugadora recogía un premio importante, tras ganar un torneo. Le dijo, en ese momento, a su esposa: “Vamos a tener dos hijas y serán campeonas de tenis”. Aunque su esposa se limitó a responder: “¿Quién lo va a pagar?”. Richard hablaba en serio. Era guardia de seguridad de una empresa de limpieza y desde ese momento se interesó por el tenis. Empezó a jugar en pistas públicas, compró revistas especializadas y se hizo experto en la materia. En 1980 y 1981

nacieron sus dos hijas. Comenzó a formarlas en este deporte y a educarlas en un entorno sin comodidades, que endureciera sus caracteres.

Al igual que Venus y Serena, podemos citar una multitud de ejemplos que ponen de relevancia cómo el desarrollo de las capacidades, inicialmente no innatas, permiten convertir a la persona en un profesional con talento. Incluso en el talento artístico, del que tradicionalmente existe la idea de que es de origen genético, el tesón es un gran aliado.

“La inspiración existe, pero tiene que encontrarte trabajando”. Pablo Ruiz Picasso.

“El talento, en buena medida, es una cuestión de insistencia”. Francisco Umbral.

“Es curioso, cuanto más entrenamos, más suerte tenemos”. Larry Bird.

El talento puede ser desarrollado; no es cuestión de cociente intelectual, ni de nivel de la renta familiar ni de calidad del centro educativo, sino de otra serie de requisitos:

- **Motivación.** Al principio, la motivación se genera externamente, a través del reconocimiento de los padres, en el caso de los adolescentes. Después, la motivación proviene del disfrute de la actividad. Este último requisito es “la principal razón por la que las personas con talento hacen lo que hacen: porque disfrutan haciéndolo”. En el caso de Venus y Serena Williams, la motivación externa está clara. Richard fue quien las animó a jugar al tenis, y les reconoció cada una de sus mejoras y sus éxitos. Pero, además del apoyo externo, estas dos hermanas disfrutaban con el deporte. Esa es la diferencia de tantos otros niños concebidos para ganar, pero que dejan en el camino las raquetas o las zapatillas: no disfrutaban con ese deporte. Disfrutar y divertirse con lo que uno hace es “el lema”.

- **Herramientas de conocimiento.** Richard Williams se especializó en el tenis, comprando revistas y libros, para poder disponer de

un conocimiento de partida que transmitir a sus hijas. El disfrute de la actividad empuja a perfeccionar los conocimientos sobre ella. La biografía de Thomas Edison relata cómo devoraba todos los libros de física de la librería donde trabajaba. Esas lecturas le dieron la formación suficiente para patentar, entre otros inventos, la luz eléctrica. Si la motivación impulsa a realizar la actividad, el conocimiento permite mejorarla.

- **Generar nuevos hábitos.** Por último, el talento se materializa en acciones. Basándose en el conocimiento adquirido, que ofrece información sobre las mejoras en la actividad y la motivación para llevarlas a cabo, se van generando nuevos hábitos en el comportamiento.

“La disciplina es la parte más importante del éxito”. Truman Capote.

11. Del profesional con talento al talento organizativo

Una de las leyes naturales del talento es que éste obtiene los mayores resultados (incluida la innovación), a través de la interacción. Si la organización facilita esta interacción, actuará con un efecto multiplicador, como sucedió con las industrias que se derivaron de la idea original. Si por el contrario, en vez de facilitar lo limita, no solo la compañía no innovará, sino que, además, correrá el peligro de que sus profesionales con talento (los mejores) no encuentren alicientes a su trabajo, disminuyan su compromiso y terminen marchando a otra compañía o montando su propio negocio.

Crear talento organizativo = Gestión del talento

¿Y cómo se consigue crear talento organizativo? Principalmente, de dos maneras:

- seleccionando a profesionales con capacidades, potencial de acción y compromiso acordes con lo que la empresa necesita y puede

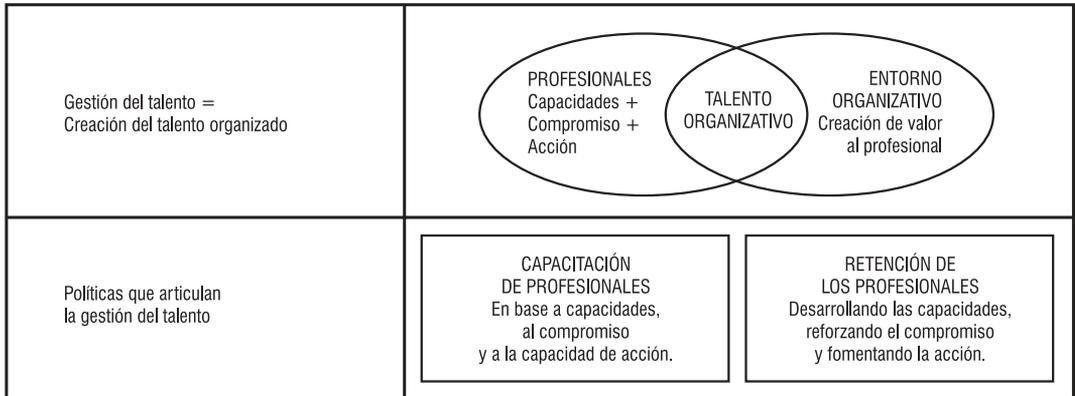
gestionar. Es decir, a través de las políticas de capacitación.

- generando un entorno organizativo que cree valor al profesional, y lo motive a aportar y continuar en la empresa. Y esto se alcanza,

básicamente, reforzando su compromiso con la organización, a través de las políticas de retención del talento.

Ambas dependerán de la estrategia de la compañía y de la proposición de valor al profesional.

12. Los factores y las políticas para crear talento organizativo



13. La gestión del talento

¿Qué es lo que mueve a un profesional a rendir más de lo estrictamente necesario? O, ¿qué le induce a permanecer en su organización y a no marchar a otra, aun teniendo la posibilidad de hacerlo? ¿El sueldo?; ¿la carrera profesional?; ¿el estilo de dirección? Depende. Depende de la persona y de la empresa. La única certeza que podemos tener es que cuando un profesional aporta más de lo estrictamente necesario es porque está motivado a hacerlo, o que cuando decide permanecer en su empresa es porque tiene la motivación de continuar ahí. Y ambas motivaciones son imprescindibles para que el profesional desarrolle su talento individual y colabore a crear el talento organizativo, y sea considerado como el valor estratégico de la organización. Pues bien, la motivación de pertenecer y de aportar a una organización es lo que denominamos COMPROMISO.

El compromiso es diferente a la satisfacción. Un profesional satisfecho no tiene porqué estar comprometido, como es el caso de ciertos profesionales de las administraciones públicas (y de

determinadas empresas privadas) motivados a continuar ahí, pero sin aportar valor y sin cambiar de tema. ¿Les gusta bailar? Aunque su respuesta no sea afirmativa, seguro que sabrá que un buen baile (tango, sevillana, merengue o polka paraguaya) es cosa de dos. Pues el compromiso es igual: una cosa de dos, del profesional y de la empresa.

Un profesional, por sí solo, no se compromete. Tendrá mayor o menor capacidad de comprometerse, pero el resultado solo llega a materializarse dependiendo de la organización en la que se encuentre y de cómo ésta actúe.

El resultado de la relación entre la capacidad de compromiso del profesional y las actuaciones de la empresa, como la de cualquier otra pareja, puede ser de tres tipos: crecimiento, separación o infidelidad (esto último, continuar en la compañía, pero pensando en otra). Solo cuando de esta relación prosperan o crecen, tanto el profesional como la empresa, es cuando se genera el compromiso; el profesional alcanza resultados superiores y contribuye a crear talento organizativo.

14. La motivación, todo un descubrimiento

“Es difícil encontrar personas con talento, no tanto por los conocimientos, sino por la falta de compromiso, la capacidad de trabajar en equipo y la disposición a la movilidad”.

La motivación en el mundo de trabajo tuvo un “descubridor”: Elton Mayo, quien al analizar cómo afectaban los factores exógenos a la productividad de un grupo de trabajadoras de una fábrica se encontró con una grata sorpresa. Ni la luz, ni la temperatura influían sencillamente en el aumento de productividad registrado durante las pruebas. La principal causa era que estas profesionales habían sido seleccionadas y sentían reconocido su trabajo. Mayo descubrió de esta forma las llamadas “necesidades sociales” en el trabajo: los profesionales no solo buscan comodidad y salario en su trabajo como pensaba Taylor, sino que su rendimiento laboral estará condicionado por lo gratificados que se sientan. Fue un gran descubrimiento para la época que enterró, con himnos y salvas, el pensamiento taylorista. Mayo inauguró con esta investigación la Escuela de las Relaciones Humanas.

Desde entonces y hasta ahora, diversos autores han contribuido a explicar qué es lo que nos motiva y nos hace levantarnos por las mañanas para ir a trabajar. Pero el mundo de las motivaciones continúa siendo resbaladizo. Se han desarrollado diversas teorías y tipologías, algunas con más seguidores que otras. David McClelland, del que ya hemos hablado, es el padre de uno de los análisis más importantes sobre la motivación laboral. Estudió en profundidad los motivos o necesidades –normalmente inconscientes– que permiten explicar los comportamientos de las personas en su interacción con otras en el trabajo. Estos motivos, llamados sociales, los clasificó en tres tipos:

- **Logro:** alcanzar o superar un estándar de excelencia y/o mejorar el propio nivel de desempeño.
- **Afiliación:** generar y mantener buenas relaciones con las personas.

- **Poder:** lograr influir en los demás y conseguir que otros hagan cosas que no habrían hecho sin esa influencia.

La razón por la cual la gente permanece en una compañía es porque es un gran lugar de trabajo; es como pertenecer a un gran equipo deportivo, los jugadores realmente buenos quieren rodearse de otros jugadores también buenos. En segundo lugar, a la gente le gusta trabajar en un entorno de liderazgo, por ello es clave crear una cultura de líderes.

Y en tercer lugar, se está trabajando por un motivo más alto que un cheque o una variedad de opciones. El más elevado propósito es cambiar la forma en que el mundo trabaja, vive y actúa. Estas son las tres razones por las que un profesional puede desear trabajar en una compañía. Son tres motivos diferentes, que la empresa debe satisfacer.

Cada profesional tiene diferentes necesidades, que intentará satisfacer en la organización que decida o pueda estar. Antes de gestionar el talento se ha de reflexionar sobre qué tipo de profesionales desea contratar la empresa y cuáles necesidades podrá satisfacer para comprometerlos, es decir, cómo va a crearles valor.

Los intangibles más valiosos y las mejores esencias y cualidades que puede aportar el talento humano a la organización pertenecen al campo de lo que las personas dan solo si quieren. La última paradoja consiste en que, siendo este talento humano el principal patrimonio de una organización, en el fondo, no pertenece a ella sino a cada persona.

15. Proposición de valor al profesional

Llegamos a un punto crítico: definir *la proposición de valor al profesional*, es decir, identificar lo que la organización le aportará para que quiera trabajar ahí y colabore en la creación del talento organizativo. En otras palabras, ¿cómo la empresa creará valor al profesional para que éste se comprometa?

La proposición de valor es el punto de partida para atraer, desarrollar y retener a los profesionales. Es el manifiesto de intenciones de la compañía y ha de ser definido desde la alta dirección, porque su implicación es estratégica. No solo se trata de un mensaje de marketing al mercado laboral para atraer talento, sino de reglas de juego a las que se compromete la empresa con el profesional, desde el primer momento en que se incorpora a la compañía. Mencionamos una máxima de la motivación: uno de los factores más frecuentes es la diferencia entre las expectativas del profesional respecto al trabajo que le fueron planteadas en el proceso de selección (la proposición de valor comunicada) en comparación con la realidad en que se encuentra (la proposición de valor aplicada).

¿Cómo definir la proposición de valor al profesional?

A la hora de definir la proposición de valor es imprescindible conocer en profundidad qué valor aportará al profesional, en especial en términos de salario emocional, para que éste se comprometa.

El salario emocional es la retribución intangible que se da a los profesionales y que puede ser de muy distinto tipo: equilibrio de la vida laboral y personal; desarrollo profesional o satisfacción de las motivaciones trascendentes. Todas ellas tienen dos características en común:

- son más difíciles de reproducir por la competencia (es la ventaja competitiva de la proposición de valor al profesional).
- satisfacen los motivos que hacen que el compromiso sea más estable con la organización, es decir, el compromiso que no está basado únicamente en el sueldo (el más quebradizo que ninguno y que caracteriza a *los mercenarios*).

Si analizamos los principales factores motivadores, la mayoría de ellos están en clave de salario emocional. ¿Y por qué es tan importante? Porque hoy las empresas exigen más que nunca en términos intangibles. Ya no es suficiente estar las ocho horas de reloj en la oficina o en la fá-

brica. Se requiere más, se necesita que el profesional ponga en juego todo su talento y que innove; que además de su contrato legal tenga un contrato psicológico que lo comprometa con la organización.

Conocer lo que ofrece la competencia y elaborar una proposición de valor diferente ha de ser un mensaje de referencia claro y sólido que explicita perfectamente al profesional el valor que obtendrá de la empresa y, por supuesto, lo que ha de pagar para conseguirlo!

16. Cómo retener a la persona con talento

No hay fórmulas mágicas para retener el talento, solo tres recomendaciones:

- seleccionar al profesional en base a la proposición de valor;
- desarrollar el talento individual, y
- reforzar su compromiso.

Decíamos en párrafos anteriores que el compromiso es como una pareja de baile. Si el profesional está en una situación de infidelidad es porque escogió mal (problemas de selección), porque ha cambiado el tipo de baile (cambio en las motivaciones individuales), o bien porque le han puesto otra pareja que le pisa y no le deja dar un paso (transformación cultural), como consecuencia de una fusión o un estilo de liderazgo distinto a lo que sugería la proposición de valor, que fue lo que le atrajo. En este último caso, el entorno organizativo resulta muy desfavorable para el profesional, ya que pone en peligro su compromiso y perjudica la creación del talento organizativo.

¿Que induce a un profesional a cambiar de compañía? ¿Sueldo, carrera, dirección? Pues depende de cada uno y de las ofertas externas que tenga. Lo único que podemos saber es que cuando un profesional cambia es porque ha desaparecido su motivación de continuar en esa empresa y porque tiene la posibilidad de marcharse. Es decir, ha desaparecido su compromiso.

En definitiva, el compromiso es la palanca clave para reducir la rotación no deseada y alcanzar resultados superiores e innovar. Se puede y se ha de gestionar, pero conviene saber que es muy frágil, tanto o más que la confianza, y tan delicado como la crin de un caballo, que sostenía según la leyenda que Damocles tenía sobre su cabeza cuando se sentó en el trono de Dionisio I. Y si no, que se lo pregunten a alguna de las empresas del sector tecnológico, cuando en un momento determinado prácticamente toda su plantilla se ha marchado a la competencia. Supuso un corte de espada a la cuenta de resultados.

16.1. Los facilitadores organizativos que refuerzan el compromiso

¿Y cómo se fortalece el compromiso para reducir la rotación? A través de los facilitadores organizativos. Éstos son el liderazgo, el clima laboral, la cultura y los valores, los sistemas de dirección, la organización, los sistemas de relaciones y la retribución. Los facilitadores tienen un objetivo claro: satisfacer las motivaciones de los profesionales y articular el paso del talento individual al participativo. Todos ellos, medidos

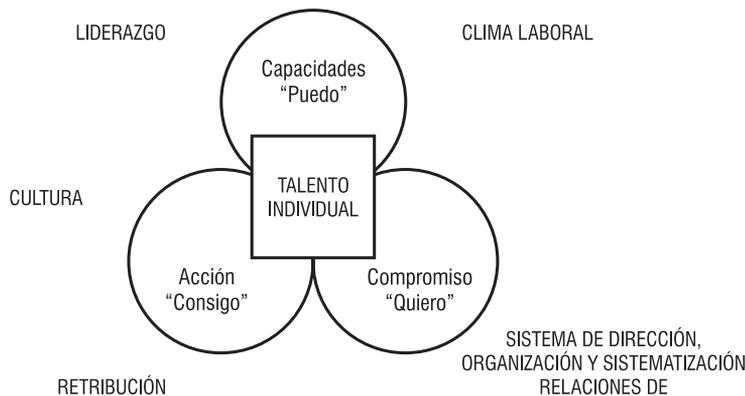
y gestionados adecuadamente, refuerzan el compromiso de los profesionales. No gestionados se convierten en auténticas barreras y en causa de rotación.

Es importante que en este punto concluyamos en lo siguiente: si deseamos gestionar el talento comencemos analizando si nuestras organizaciones tienen techos de cristal y si pagan equitativamente a sus profesionales.

El liderazgo es el facilitador impulsor por excelencia con permiso de la cultura empresarial para generar al talento organizativo y retener a los profesionales.

Los jefes representan a la empresa, materializan la proposición de valor al profesional, refuerzan el compromiso y condicionan, en gran medida, la percepción del clima organizativo por parte de sus colaboradores y, por supuesto, los resultados del equipo. Según estudios realizados sobre las causas de rotación, la relación con el jefe es la principal, más allá de los factores económicos, de seguridad o de otros tipos. **Los profesionales no se van de las empresas, se van de los jefes.**

16.1. Los facilitadores de la gestión del talento



17. Algunas claves para la retención del talento

- **Primero, atraer y desarrollar.** La retención comienza con las políticas de atracción y desarrollo del talento.
- **Los facilitadores del talento organizativo.** Los facilitadores organizativos (liderazgo, clima, cultura, organización, retribuciones y sistemas de dirección) gestionados adecuadamente generan el entorno necesario para que los profesionales se comprometan y pasen del talento individual al organizativo. No gestionados ni medidos son el arma principal de la competencia. Recuerde: gran parte de la causa de la rotación no deseada obedece a que la propia empresa ha espantado al talento.
- **Se buscan líderes.** Los líderes son los principales protagonistas de la motivación y la desmotivación. Conozca sus estilos y desarróllelos. Huya de los gestores, y más en las empresas innovadoras; son el arma principal para que la competencia seduzca a sus profesionales.
- **¿Qué clima hay?** Mida el clima de los equipos. Le dará información acerca del grado de cohesión entre sus miembros y sobre si los profesionales se sienten constructores de una catedral o canteros, es decir profesionales comprometidos o no.
- **Explique la cultura y los valores,** y analice el grado de consenso entre lo existente y lo deseado. Y comuníquelo de forma escrita o gráfica.
- **¿Principio o Peters? No, gracias.** La escritura organizativa tiene que facilitar la innovación y, para ello, evitar la jerarquía, la burocracia y tender hacia los proyectos y la red. Independiente del negocio.
- **Retribución equitativa, por favor:** Tanto interna como externamente. Sea imaginativo con la retribución. Existen múltiples maneras de diferenciarse.

18. El decálogo del gestor del talento

La función de los directivos de las empresas del siglo veintiuno es tener una visión y escoger a la mejor gente. Las actividades del gestor del talento son radicalmente distintas de las tradicionales del director de recursos humanos. Mientras éste se centra en normas, procedimientos o sistemas de gestión, el gestor del talento se dedica a todas las políticas que suponen la captación, desarrollo y retención del talento. A continuación, hablaremos sobre el decálogo del gestor del talento.

1. **¡Tiempo y recursos! Primer requisito.** Su función será dedicarse en cuerpo y alma a “mimar” el talento.
2. **Estrategia del talento.** Analizará en profundidad las necesidades de la compañía, en términos de talentos, capacidades, nivel de compromiso y de actuación. Por otra parte, definirá la proporción de valor al profesional, es decir, concentrará por qué una persona decide trabajar y permanecer en la compañía y qué valor le aportará ésta.
3. **Incansable casanova.** Se dedicará a acceder a las fuentes de talento (universidades, colegios profesionales, asociaciones, competidores), dándose a conocer, acentuado los puntos fuertes de la compañía, en definitiva, seduciendo. Incluso, en los sitios más insospechados. Si la empresa busca información, necesitará diversidad. Y la diversidad no está en un equipo formado exclusivamente por economistas de la misma universidad, primeros en su promoción, con las mismas aficiones. La seducción, además, será constante. Han perecido las fechas fijas de contratación y ha renacido la imaginación. Redactará anuncios creativos, ¿por qué no pedir que en el currículo se especifiquen las aficiones, los trabajos voluntarios, los deportes practicados o los viajes realizados? A través de los estudios académicos, no se puede intuir la inteligencia emocional del candidato. Y esa cualidad es básica para el compromiso.

4. **Informívoro del talento.** Recogerá continuamente información de los movimientos del mercado y estará atento a los posibles movimientos de la competencia. Además, sin confiarse del enemigo pequeño.
5. **Captador del talento.** Seleccionará sobre la base de las capacidades y el compromiso. Un profesional comprometido con su organización está motivado a aportar y pertenecer a ella. ¿Los procesos de selección tienen en cuenta la capacidad de los candidatos a comprometerse? Además, deberá seleccionar diversidad si quiere innovación, y ser muy flexible. El profesional con talento es muy exigente y puede que interrogue él más en la entrevista que lo usted pueda preguntarle. Si eso es así, es una buena señal. Sabe lo que quiere y puede escoger porque es lo bueno.
6. **Entrenadores de entrenadores.** La selección de los proyectos la utilizará como herramienta de desarrollo. Comprobará que la organización no tiene techos de cristal y que existen alternativas de desarrollo sin necesidad de ascender. Colaborará en la identificación de posibles candidatos para la promoción y en la formación de las capacidades.
7. **Protector del talento.** Amurallará la organización para que los profesionales no deseen cambiar de empresa. ¿Cómo? Midiendo cada uno de los facilitadores que participan en la retención del talento: estilo de liderazgo, diferencias entre la cultura actual y la deseada, clima de los equipos, los niveles de equidad internos y externos de la retribución. No olvidemos que las intenciones siempre son

buenas (liderar bien, pagar bien, buena cultura...), pero como dice la Biblia, "el espíritu está pronto, pero la carne es débil" (Mateo 26,41). Así pues, medición y actuación en consecuencia, desarrollando liderazgo a través de programas de coaching, impulsando un cambio cultural, o revisando la política retributiva. Con un objetivo claro: reforzar el compromiso de los profesionales.

8. **Solucionados (predispuesto).** Cuando un profesional no alcance los resultados esperados, deberá analizar las causas y tener preparadas las alternativas de solución, que pueden ir desde incorporarse a otras áreas de la empresa donde desarrollar mejor su talento, hasta buscar los caminos más adecuados para que el profesional y la empresa rompan el vínculo, en caso de ser necesario.
9. **Involucrados (organizativo).** Y para desarrollar todas estas tareas, además de contar con el apoyo de la alta dirección, necesitará que la organización se involucre, comunicando las iniciativas, recogiendo sugerencias e invitando a todos los profesionales a que den referencias para contratar nuevos profesionales.
- 10 **Negociador, en el último segundo:** ¿Qué hay mejor que charlar amistosamente sobre los motivos de cambiar de empresa con quien ha decidido hacerlo? De esa entrevista se podrá conocer de primera mano las causas reales (siempre que el profesional no sea excesivamente diplomático), e incluso puede que en el transcurso de ella haya posibilidad de plantear una contraoferta y convencer al profesional de no marcharse.

BIBLIOGRAFÍA

- Gestión del Talento. Pilar Jericó-Financial Times-Prentice May.
- La Batalla por el Talento Empresarial. Mike Jonson-Financial Times-Prentice May.
- El Talento mueve al Capital. Funky Business Jonas. Ridderstrile.
- Gestión del Talento Humano. Idalberto Chiavenato-Mc Graw Hill.



Gerda Palacios de Asta

¿Cómo está la educación en el Paraguay?

La respuesta a la luz de los

indicadores educativos

¿Cómo está la educación en el Paraguay?

La respuesta a la luz de los indicadores educativos

Gerda Palacios de Asta*

Los indicadores educativos de Paraguay evidencian que persisten déficits de cobertura en todos los niveles. El sistema tiene problemas de equidad; la calidad es baja y, a pesar de los esfuerzos, los niveles de logro no han mejorado sustancialmente. Ante esta situación, es importante pensar hoy en la inversión edu-



cativa, pues es sabido que en el futuro, la mayor inequidad económica se dará por la inequidad del conocimiento de la población de los países. Aquellos sin una población formada para afrontar las demandas laborales que otorguen mayor valor agregado a la producción estarán condenados al estancamiento económico y a altos niveles de pobreza.

Estamos en un nuevo milenio, con los adelantos del siglo veinte se han logrado miles de avances en todas las áreas. Sin embargo, la desigualdad estructural que se ha venido gestando al interior de los sistemas productivos de los países latinoamericanos y del Caribe puede acentuarse durante los próximos años si no se interviene con políticas gubernamentales adecuadas.

Ante esta situación, ¿hay algún sector donde la inversión tenga un mayor impacto, donde se maximice lo que llamamos Desarrollo Humano Sostenible o, en términos más sencillos, desarrollo centrado en la gente que le permita ampliar sus opciones de una manera sostenible? Algunas investigaciones concluyen que aumentar la educación media de la mano de obra en 1 año incrementa el PIB en un 9 por ciento (Naciones Unidas, 1995). Es importante considerar también que los resultados logrados en matemáticas y ciencias constituyen un indicador de productividad futura de la mano de obra de un país. Por tanto, hay que invertir en una educación con calidad y equidad para lograr contribuir con el Desarrollo Humano Sostenible que ayudará a evitar los costos sociales y económicos en el contexto de una economía globalizada.

Pero, ¿qué tipo de educación es la que se debe dar? La Comisión Internacional para la Educación en América Latina (AL) y el Caribe expresaron constantemente su preocupación en torno a la necesidad de concentrar la educación no solo en el intelecto sino en crear “alta inteligencia” esa maravillosa combinación del intelecto, la emoción y el espíritu- que ellos creen se requiere en la región para enfrentar los muchos retos de este siglo.

* Economista; técnica de la Dirección de Investigación y Extensión de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción.

Tradicionalmente, todas las Reformas Educativas (RE) han apuntado al objetivo de la cobertura de un nivel de escolarización mínima. En la actualidad existe consenso en mejorar la calidad de la enseñanza, aumentar las exigencias y focalizar la atención en los resultados del aprendizaje. Ante esta lista de prioridades educativas se llegó a acuerdos nacionales e internacionales financieros estables para su implementación. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos hechos en pos de la calidad, hoy existe descontento en cuanto a la calidad de la educación en muchos países, según se constata en las pruebas internacionales que miden los resultados de aprendizaje.

La educación ha sido valorada a lo largo de la historia en distintos sentidos. Anteriormente, en relación con la libertad que conllevaba; más adelante, en la construcción y consolidación del Estado; después, el progreso de la Nación y, finalmente, el crecimiento económico. Hoy, es valorada por permitir desarrollar las potencialidades del ser humano, transformándolo en un agente productivo, capaz de enriquecer y mejorar su entorno (PREAL); formar una nueva ciudadanía, la cohesión comunitaria, la difusión de valores prosociales, la preservación de las identidades locales y nacionales, el desarrollo de un sentimiento de protección colectiva frente al mercado, una autoconciencia de los derechos humanos y del cuidado del medio ambiente; y ser el principal instrumento para el desarrollo de los países, el crecimiento de las economías, el aumento de la productividad y para superar, o al menos estrechar, el abismo interno de la pobreza, y el externo de conocimiento y tecnología, que separa a los países desarrollados de los subdesarrollados; medio más potente para alcanzar el bienestar individual y colectivo, lo más importante en la vida para obtener éxito.

Ante lo expuesto, sobre la valoración de la educación en el presente artículo se pretende, desde los indicadores educativos básicos, exponer la situación de la educación en el Paraguay analizando los datos de cobertura, eficiencia, equidad y calidad educativa y, posteriormente, visualizar los avances y los déficit que aún persisten en el sector.

A fin de realizar una presentación ordenada se expondrán los indicadores según su vinculación con los objetivos básicos que persigue cualquier sistema educativo:

1. Cobertura

Las últimas publicaciones de la Dirección General de Planificación Educativa y Cultural (DGPEC) corresponden a 2004. Según ellas, el total de matriculados desde el nivel inicial (preescolar) hasta el nivel medio es de 1,5 millones de personas (cuadro 1).

El principal oferente del servicio educativo es el sector oficial para todos los niveles educativos. Sin embargo, la participación se va reduciendo según se avanza a niveles educativos más elevados, llegando en el nivel medio a un 78% de participación.

En cuanto al género no existe desigualdad en cobertura. No obstante, la distribución por zonas muestra una menor cantidad de matriculados en el área rural. Esa brecha se acrecienta especialmente en niveles superiores de educación, estando matriculado en la zona rural el 51% en EEB (1º y 2º ciclo) y solo 27% en el nivel medio (cuadros 1 y 2).

Cuadro 1
Matrícula por sector, sexo y zona, según nivel y/o ciclo. Año 2004

Nivel y/o ciclo	Sector			Sexo		Zona		Total
	Oficial	Privado	Priv. Subv.	Hombres	Mujeres	Urbana	Rural	
Preescolar	95700	12030	14066	61963	59833	64926	56870	121796
EEB (1º y 2º ciclo)	772036	61331	90214	476942	446639	449475	474106	923581
EEB (3º ciclo)	257091	25040	33811	159569	156373	200964	114978	315942
Educación Media (Bachillerato)	160448	25742	20287	102057	104420	151713	54764	206477

Fuente: MEC, DGPEC.

Cuadro 2
Distribución de la matrícula por sector, sexo y zona, según nivel y/o ciclo. Año 2004

Nivel y/o ciclo	Sector			Sexo		Zona		Total
	Oficial	Privado	Priv. Subv.	Hombres	Mujeres	Urbana	Rural	
Preescolar	79%	10%	11%	51%	49%	53%	47%	100%
EEB (1° y 2° ciclo)	83%	7%	10%	52%	48%	49%	51%	100%
EEB (3° ciclo)	81%	8%	11%	51%	49%	64%	36%	100%
Educación Media (Bachillerato)	78%	12%	10%	49%	51%	73%	27%	100%

Fuente: MEC, DGPEC.

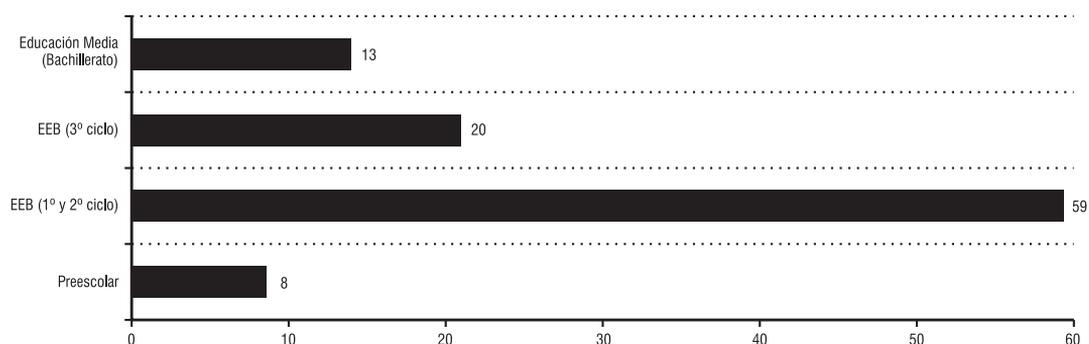
Por mandato constitucional, la Educación Escolar Básica (EEB) debe ser obligatoria y gratuita, razón que justifica la mayor proporción de matriculados en ese nivel educativo, siendo la participación en el 1° y 2° ciclo de 59% y de 20%, en el 3° ciclo, respectivamente (gráfico 1).

La medición de la cobertura se realiza a través del indicador de tasa bruta de escolarización, suficiente solo en la EEB (1° y 2° ciclo): 115%. Sin embargo, persiste el déficit en el nivel inicial (preescolar), 89%; en el 3er ciclo de la EEB, 80%, y en el nivel Medio, 53%. Parte de la cobertura está dada por un número considerable de matriculados con extraedad (fuera del rango

de edad correspondiente al nivel educativo), por lo que las tasas netas de escolarización son significativamente inferiores a las tasas brutas (cuadro 3).

Otra forma de medir la cobertura es la tasa de escolarización por edad. Este indicador muestra la proporción de la población por edad que se encuentra matriculada en algún grado o curso del sistema educativo. Así, puede apreciarse que dentro del grupo de 7 a 11 años se encuentra la mayor cantidad de matriculados, y entre los 14 y 18 años, la menor proporción de población que debería ser atendida por la educación media.

Gráfico 1
Porcentaje de participación por nivel. Año 2004



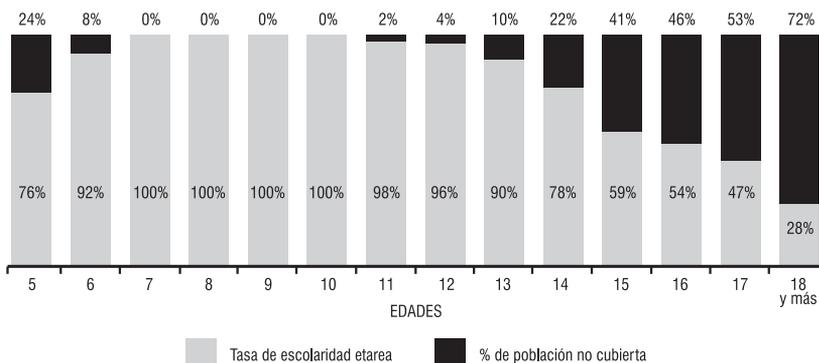
Fuente: MEC, DGPEC.

Cuadro 3
Tasa bruta y neta de escolarización según niveles y/o ciclo. Año 2004

Nivel	Rango de Edad	Tasa Bruta de Escolarización	Tasa Neta de Escolarización
Preescolar	5	89	71
EEB 1° y 2° Ciclo	6 a 11	115	97
EEB 3° Ciclo	12 a 14	80	54
Educación Media	15 a 17	53	36

Fuente: MEC, DGPEC.

Gráfico 2
Población atendida por edad específica. Año 2004



Fuente: MEC, DGPEC.
Observación: Los datos de población utilizados son preliminares proporcionados por la DGEEC.

2. Eficiencia

Entre los indicadores de eficiencia se encuentra el porcentaje de repitencia que para el 1º y 2º ciclo de la EEB es de 6,7%; en el 3º ciclo es de 1,1% y en la Educación Media, de 0,5%.

Otro indicador de eficiencia es el porcentaje de deserción que para la EEB (1º y 2º ciclo) es de 6,4%; en el 3º ciclo, de 7,6% y en la Educación Media, de 6,2% (cuadros 4 y 5).

La repitencia y la deserción son mayores en el sector oficial, en las zonas rurales y para el sexo

masculino, y en todos los niveles educativos. Puede decirse que la principal fuente de ineficiencia en la EEB (1º y 2º ciclo) constituye la repitencia (6,7%), y en el 3º ciclo de la EEB la deserción (7,6%), la cual es más importante en la zona rural (9,6%), lo que muestra la dificultad de brindar una oferta educativa adecuada a los requerimientos poblacionales de las zonas rurales.

La retención del 30% muestra que de cada 100 niños matriculados en el 1º grado, en 1993, 30 llegaron al 3º curso. Por otra parte, el rendimiento mide la trayectoria de una cohorte de alum-

Cuadro 4
Distribución de repitentes por sector, sexo y zona, según nivel y/o ciclo. Año 2004

Nivel y/o ciclo	Sector			Sexo		Zona		Total
	Oficial	Privado	Priv. Subv.	Hombres	Mujeres	Urbana	Rural	
EEB (1º y 2º ciclo)	7,5%	1,5%	3,6%	7,9%	5,4%	5,0%	8,4%	6,7%
EEB (3º ciclo)	1,1%	0,5%	0,9%	1,4%	0,7%	1,0%	1,3%	1,1%
Educación Media	0,5%	0,3%	0,6%	0,6%	0,3%	0,5%	0,4%	0,5%

Fuente: MEC, DGPEC.

Cuadro 5
Distribución de desertores por sector, sexo y zona, según nivel y/o ciclo. Año 2004

Nivel y/o ciclo	Sector			Sexo		Zona		Total
	Oficial	Privado	Priv. Subv.	Hombres	Mujeres	Urbana	Rural	
EEB (1º y 2º ciclo)	6,4%	3,6%	4,9%	6,4%	5,7%	4,7%	7,4%	6,1%
EEB (3º ciclo)	8,2%	4,6%	5,2%	8,3%	6,9%	6,5%	9,6%	7,6%
Educación Media	6,3%	5,7%	5,8%	7,0%	5,3%	5,6%	7,5%	6,2%

Fuente: MEC, DGPEC.

nos desde su ingreso al 1º grado hasta su egreso. De cada 100 alumnos matriculados en el 1º grado de la EEB, en 1993, solo el 21% egresa del 6º curso del bachillerato, en el año 2004, en exámenes ordinarios de diciembre (gráfico 3).

Los mayores niveles de inequidad en la retención se dan en la zona rural, donde solo el 13% de los matriculados en el 1º grado llega al 3º curso, mientras que en la zona urbana llega el 56%.

Un análisis pormenorizado muestra que menos de la séptima parte (67%) de los niños que ingresan a la EEB llega al 5º grado. Desagregado este dato por zonas, en la urbana llega el 88%, mientras en la zona rural, el 54%. A partir del 5º grado, la brecha de la inequidad se va ampliando grado a grado (gráfico 4).

El sistema educativo muestra mejores niveles de retención para las mujeres. Al comparar los in-

Gráfico 3
Retención y rendimiento escolar. Cohorte 1993-2004. Total País

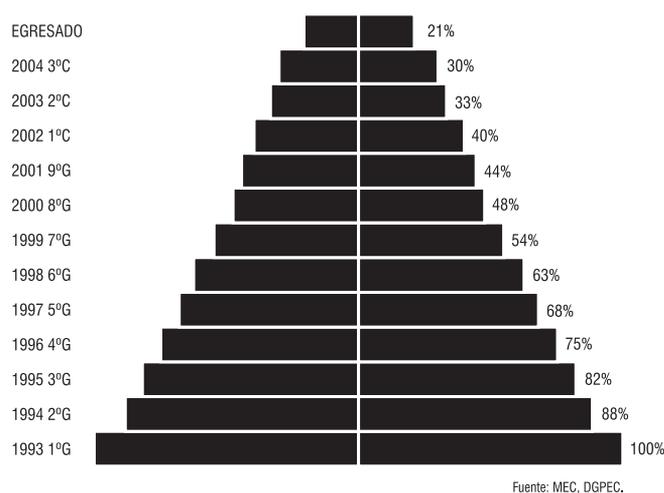
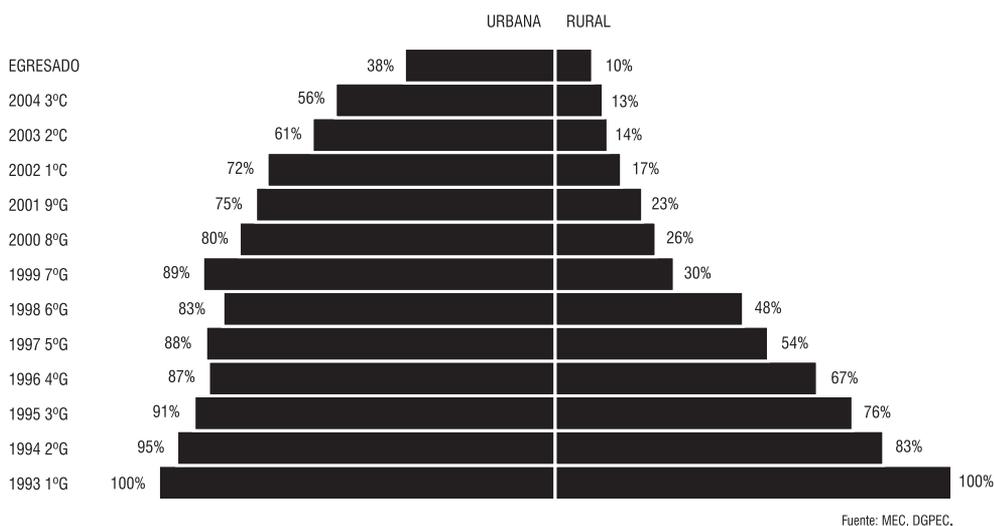


Gráfico 4
Retención y rendimiento escolar por zona. Cohorte 1993-2004



dicadores se observa que ellas son retenidas en un 33%, y los hombres en un 28% (gráfico 5).

La retención en el sector oficial es inferior que en el privado. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el sector oficial tiene una participación del 82% de la matrícula, y que su capacidad de retención se ve disminuida desde el 3°

ciclo de la EEB, en que el privado aumenta su cobertura (gráfico 6).

Una de las metodologías utilizada para analizar la eficiencia del sistema educativo es la simulación del comportamiento de una cohorte educativa, en este caso se observa la cohorte de 2004.

Gráfico 5
Retención y rendimiento escolar por sexo. Cohorte 1993-2004

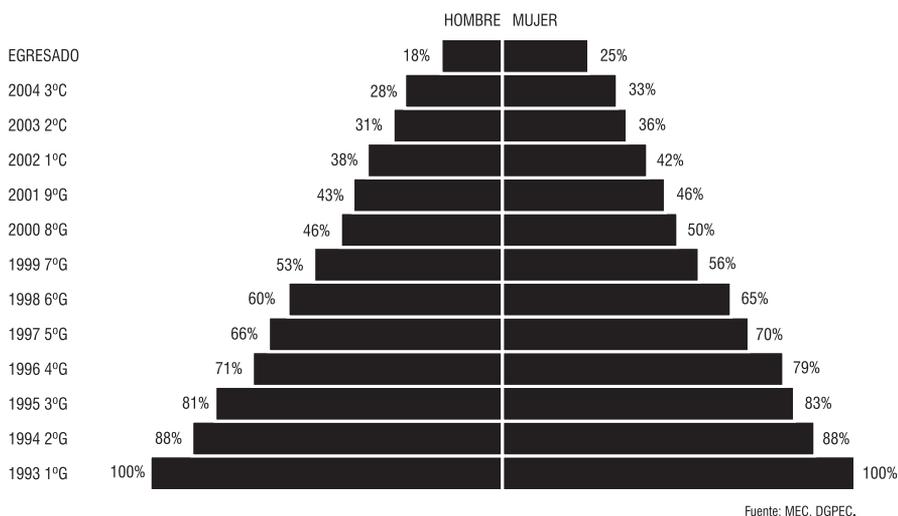
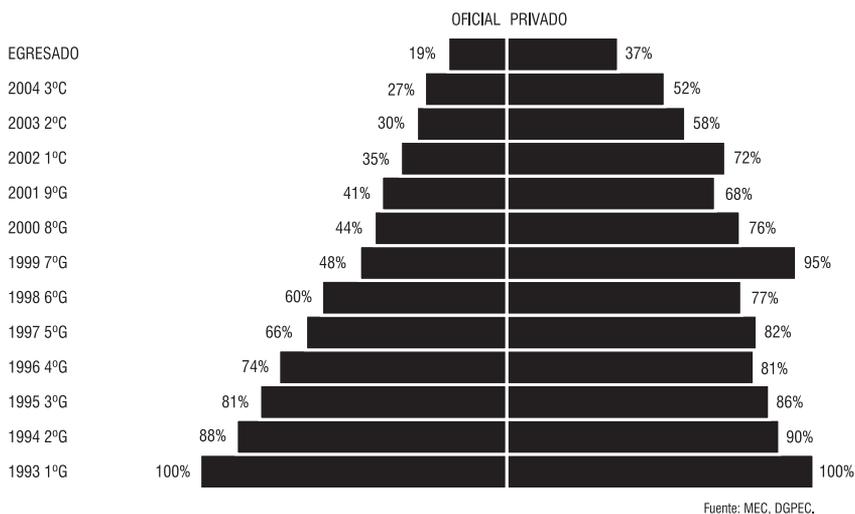


Gráfico 6
Retención y rendimiento escolar por sector. Cohorte 1993-2004



Según esta metodología, el sistema educativo produce un graduado de la EEB (es decir con el 9° grado concluido)¹, en promedio, en 12,4 años, siendo la relación insumo-producto o Índice de Desgranamiento de 1,4. Esto demuestra que los egresados cuestan al sistema casi 40% más del costo ideal. Si se considera el actual costo anual por alumno (G. 1.000.0000 en promedio en la EEB) significa que un graduado cuesta G 14.000.000. Sin embargo, si se produjera un graduado con eficiencia en 9 años, el costo sería ideal de G 9.000.000.

La tasa neta de eficiencia estimada del nivel respecto a los graduados, o tasa neta de graduación para la cohorte 2004, es de 54%. Es decir, de cada 100 alumnos, 54 se graduarán del 9° grado de la EEB en 2011, sin haber repetido ningún grado. La tasa bruta de eficiencia, o tasa bruta de graduación, que considera todos los graduados de la cohorte incluyendo los que lo hicieron con posterioridad, es de 73,4%.

3. Equidad

La cobertura en la zona rural es suficiente en el 1° y 2° ciclo de la EEB. Sin embargo, la insuficiencia de la oferta educativa es mayor en los niveles superiores, donde en el medio alcanza solo el 24%. En cuanto a la repitencia y la deserción, éstas son igualmente mayores en la zona rural, donde los valores para la deserción en el 3° ciclo de la EEB son del 10%, y para la repitencia en el 1° y 2° ciclo de la EEB, del 8%.

4. Calidad

La calidad de la educación es aquella que promueve de forma duradera el desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos, más allá de lo que sería previsible teniendo en cuenta su rendimiento inicial y su situación social, cultural y económica. Ante dicha definición es difícil medir la calidad.

Cuadro 6
Trayectoria y eficiencia de una cohorte del nivel EEB (1° a 9° grado)
Resumen con indicadores del año base 2003

Indicadores	Valores
Años que toma al sistema en promedio cada graduado	12,4
Relación Insumo-Producto	1,4
Tasas de Eficiencia (respecto a los graduados)	
Tasa de Eficiencia bruta del nivel	73,4
Tasa de Eficiencia neta del nivel	54,0
Eficiencia bruta y neta de la cohorte (considera éxitos parciales)	
Eficiencia bruta	91,5
Eficiencia neta	96,4

Fuente: MEC, DGPEC.

Cuadro 7
Tasa bruta de escolarización, deserción y repitencia por zona, según nivel y/o ciclo.

Niveles	Tasa bruta de escolarización			Deserción			Repitencia		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Preescolar	100	82	89	–	–	–	–	–	–
1° y 2° Ciclo (6 a 11 años)	111	119	114	5	7	6	5	8	7
3° Ciclo (12 a 14 años)	98	52	80	6	10	8	1	1	1
Bachillerato	69	24	53	6	8	6	0	0	0

Fuente: DGPEC, 2002.

1 Promedio de años utilizado para producir un egresado del 9° grado de una cohorte de alumnos, teniendo en cuenta los años desperdiciados por la repitencia.

En nuestro país, el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) mide la calidad de la educación, a través de pruebas estandarizadas; para determinar los niveles de logro de los alumnos, los cuales dan por resultado un índice por debajo de lo esperado (70%). En general puede observarse que el promedio de logro va disminuyendo en grados y cursos superiores, en la mayoría de las asignaturas evaluadas. Por otro lado, en la comparación entre años para un mismo grado o curso, puede concluirse que en la mayoría de las asignaturas ha mejorado levemente el nivel de logro (cuadro 8).

El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de la UNESCO realizó, en 1997, un estudio comparativo regional de Latinoamérica sobre Lenguaje, Matemáticas y factores asociados para alumnos del tercero y cuarto grado de la educación básica.

El estudio establece 3 niveles de calidad en Lengua y Matemáticas, respectivamente.

En Lengua, los niveles son: I. Lectura literal primaria; II. Lectura de carácter literal en modo de paráfrasis; III. Lectura de carácter inferencia.

Cuadro 8
Nivel de logro en pruebas del SNEPE por año, según grado, curso y materia.

GRADO/CURSO Y MATERIA	AÑO Y %				
	1997	1998	1999	2000	2001
3º grado					
Matemática	53,43		47,54		55,88
Comunicación	55,87		46,36		58,93
Vida Social y Trabajo	...				69,62
6º grado					
Matemática		46,68		45,88	
Comunicación		51,08		51,3	
Estudios Sociales		57		60,55	
3º Curso					
Matemática	40,62		44,93		
Castellano	47,46		46,04		
Estudios Sociales	...		52,38		
6º Curso					
Modalidad Humanístico					
Matemática		36,42		36,68	
Lengua y Lit. Castellana		47,18		51,29	
Estudios Sociales		...		47,72	
Modalidad Técnico					
Matemática		31,34		42,04	
Lengua y Lit. Castellana		47,1		56,47	
Estudios Sociales		...		51,37	

Fuente: MEC. Informe de Evaluación. Años: 1998, 1999, 2001-2002.

Cuadro 9
Niveles de calidad por zona y materia. En porcentajes. Año 1997

Nivel	Lenguaje		Matemática	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Nivel I	89	81	88	81
Nivel II	68	51	42	34
Nivel III	44	32	9	8

Fuente: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la educación, UNESCO.

En Matemáticas, los niveles son: I. Matemáticas básicas; II. Reconocimiento y uso de estructuras matemáticas simples; III. Reconocimiento y uso de estructuras matemáticas.

En los resultados puede apreciarse que poco más del 80% de los alumnos del 3º y 4º grado tiene un nivel de logro mínimo que es el nivel I en las materias de Lenguaje y Matemáticas. La brecha se va acrecentando en los niveles superiores (II y III) para ambas materias. Por otro lado, los índices son inferiores en la zona rural, donde al nivel III de Matemáticas no llega ni siquiera al 10% de los alumnos (cuadro 9).

5. Otros indicadores

Otras fuentes de información sobre estadísticas educativas son proveídas por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), que proporciona indicadores sobre los años promedio de estudios y la tasa de analfabetismo.

Analfabetismo

La tasa de analfabetismo es definida por la DGEEC como la población de 15 años y más que no ha concluido el 2º grado. Es importante mencionar que para la UNESCO una persona es alfabetada cuando sabe leer, escribir y manejar

nociones elementales de cálculo. Bajo este concepto, el Paraguay no recaba este dato por lo que no puede cuantificarse el número de analfabetos.

Por otro lado, la UNESCO afirma que para afrontar la complejidad del mundo actual no basta con saber leer, escribir y manejar nociones elementales de cálculo, sino que la formación para adquirir competencias para la vida cotidiana deben ser complementadas con la educación relativa a la salud y el medio ambiente y el dominio de tecnología de información y comunicación.

Bajo el concepto de analfabetismo de la DGEEC, la tasa de analfabetismo ha decrecido a un valor de 7,1% en 2002, que representa a alrededor de 230.000 personas de 15 años y más.

Los niveles de analfabetismo son superiores en la zona rural (10,2%), más que en la urbana (4,9%). A su vez, el porcentaje de mujeres analfabetas (8,1%) es mayor que el de hombres (6,1%) (cuadro 10).

Promedio de años de escolaridad

Según el Censo 2002, la población de 15 años y más tiene en promedio 7 años de estudio, equivalentes al 7º grado, siendo el promedio en el área rural de 5,3 años.

Cuadro 10
Analfabetismo de la población de 15 años y más según sexo y zona.
Años 1972 - 2002

	1972	1982	1992	2002
País	259.592	380.386	235.323	230.865
Hombres	94.592	166.420	96.330	98.287
Mujeres	165.000	213.966	138.993	132.578
Urbana	61.819	97.727	75.763	95.267
Rural	197.773	282.659	159.560	135.598
País	19,9%	21,2%	9,7%	7,1%
Hombres	15,0%	18,7%	8,0%	6,5%
Mujeres	24,5%	23,7%	11,4%	9,0%
Urbana	11,4%	11,5%	5,8%	5,3%
Rural	26,0%	29,9%	14,3%	11,6%

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Principales resultados Censo 2002 - Vivienda y Población.
Nota: Población de 15 y más años.

Gráfico 7
Promedio de años de estudio de la población de 15 años y más, según zona
 Período 1997-2002

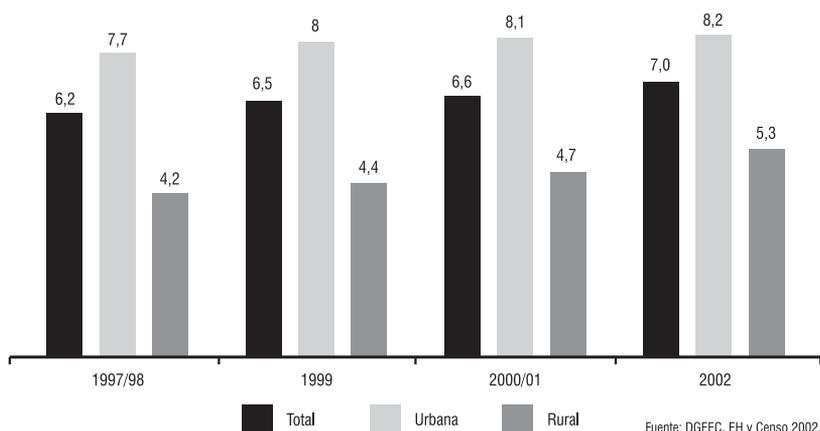
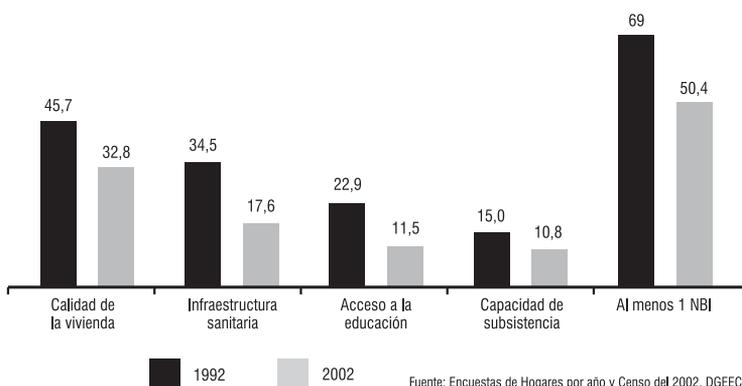


Gráfico 8
Población pobre por necesidades básicas insatisfechas NBI (1992-2002)



Necesidades Básicas Insatisfechas

Uno de los indicadores de la pobreza es el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), entendidas como la falta de acceso a los servicios básicos. De acuerdo con este indicador, el acceso al servicio educativo ha aumentado, ya que en el período 1992-2002, las NBI han disminuido de 22,9% a 11,5% (gráfico 8).

Conclusiones y recomendaciones

En suma, los indicadores evidencian que persisten déficits de cobertura en todos los niveles

educativos, excepto en el 1° y 2° ciclo de la EEB. Los niveles de repitencia y deserción continúan elevados, especialmente en el sector oficial, la zona rural y el sexo masculino.

El sistema educativo nacional tiene problemas de equidad, especialmente en la zona rural. Igualmente, la ineficiencia se puede verificar en el alto número de repitentes, desertores y el bajo nivel de retención y rendimiento.

La calidad es baja, y a pesar de los esfuerzos, los niveles de logro no han mejorado sustancialmente. Esto amerita una investigación sobre las variables educativas con mayor relación po-

sitiva sobre la calidad, a fin de proponer políticas educativas de intervención, vinculadas principalmente con la calificación de los docentes y sus condiciones laborales.

La situación de la educación en el Paraguay exige pensar hoy en la inversión educativa, pues es sabido que en el futuro, la mayor inequidad económica se dará por la inequidad del conocimiento de la población de los países. Aquellos sin una población formada para afrontar las demandas laborales que otorguen mayor valor agregado a la producción estarán condenados al estancamiento económico y a altos niveles de pobreza, en comparación con el resto del mundo. A su vez, dentro de un país se acrecentará la desigualdad entre quienes accedieron una educación de calidad y quienes no lo hicieron.

Para que la educación contribuya a la reducción de las desigualdades deberá actuar como agente catalizador de cohesión social, complementando los esfuerzos del gobierno y la sociedad civil para eliminar el prejuicio y la discriminación. Para ello es necesario propender hacia una educación equitativa y con buena calidad porque asegurará igualdad de oportunidades de ingreso, permanencia y logro académico.

Es claro que la educación incide fuertemente en los ingresos y en la productividad de las personas, pero el logro de la equidad externa de la persona dependerá de la capacidad de los países para generar empleos productivos y mantener un crecimiento económico sostenido. Dado que no pueden lograrse resultados a partir de políticas aisladas, le cabe a la educación disminuir o eliminar las condiciones que impiden los logros de la equidad en el acceso al conocimiento y proveer una educación de calidad que compense el desigual capital de origen de los que se benefician del servicio. Sin políticas que combatan integralmente la pobreza se hace difícil lograr objetivos de equidad y se perderá parte de los esfuerzos realizados por mejorar la calidad, la gestión y eficiencia del sistema escolar en su conjunto.

Si lo que en definitiva se pretende es el desarrollo de un país y el crecimiento de sus habitantes, no basta con capacitarlos para desempeñarse la-

boralmente. Es necesario darles una formación amplia e integral, que además de insertarlos en la producción, les permita incorporarse a la cultura y participar en la organización social.

Por último, es importante recalcar que ningún país ha logrado desarrollo económico y social sin una inversión en educación. Por tanto, hoy se debe incrementar la inversión en la calidad y la equidad de la educación para aprovechar las oportunidades que ofrece un nuevo siglo. Si no lo hacemos en escala suficiente, nos enfrentaremos con sociedades más quebrantables e inequitativas, con muchas tensiones sociales, y economías cada vez menos competitivas en el contexto de la globalización. No invertir hoy en educación a escala suficiente implicará costos futuros elevados en retraso económico e inequidades sociales.

El beneficio de la educación es atribuible, entonces, a la importancia directa para las personas y a la indirecta, a través de sus contribuciones a la economía, la política, y la integración y cohesión sociales. Así, se habla que en el futuro las desigualdades productivas serán principalmente resultado de la desigualdad tecnológica y de conocimiento. Por consiguiente, un país sin personas formadas para crear y asimilar tecnología más avanzada, condenará a su población a un estado de subdesarrollo y, consecuentemente, a niveles de calidad de vida inferiores a países desarrollados. En el aspecto de beneficio directo al individuo, hay que considerar que se requieren 12 años de estudio concluidos para alcanzar un nivel de bienestar económico, según la CEPAL. En nuestro país, el promedio de años de estudio de la población de 15 años y más ha aumentado en 1 año, entre los censos de 1992 (6 años de estudio) y el censo 2002 (7 años). De continuar con esta tendencia, y considerando que significa que deberían transcurrir 50 años para lograr elevar a 12 años el promedio de años de estudio, las preguntas son: ¿estamos dispuestos a esperar?; ¿o estamos dispuestos a revertir esta tendencia con la ejecución de políticas educativas efectivas? El país necesita mayor inversión en educación; el no hacerlo hoy a una escala suficiente implicará altos costos futuros, en rezago económico a nivel mundial y creciente marginación social.

GLOSARIO METODOLÓGICO

Cobertura: capacidad del sistema educativo para atender a la población en edad escolar.

Calidad de la educación: es aquella que promueve de forma duradera el desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos, más allá de lo que sería previsible teniendo en cuenta su rendimiento inicial y su situación social, cultural y económica. Se visualiza en los mejores resultados en términos de aprendizaje escolar, trabajo productivo y actitudes sociales. La calidad con equidad se da si permite que cada uno de sus alumnos se apropie de aprendizajes pertinentes y relevantes, alcanzando igualdad en sus resultados.

Equidad: es la probabilidad de que subgrupos diferenciados (por género, origen social o económico, geográfico o étnico, etc.) tengan las mismas oportunidades de beneficiarse con las ventajas ofrecidas por el sistema educativo.

Tasa de Analfabetismo: es el porcentaje de personas de 15 años y más que no ha concluido el 2° grado.

Tasa bruta de matrícula o de escolarización por nivel o ciclo de enseñanza: se obtiene dividiendo la matrícula total de un determinado nivel o ciclo de enseñanza (sin tomar en consideración la edad) y la población de ese mismo año que, según las normas oficiales nacionales, debería estar inscripta en ese nivel.

Tasa neta de matrícula o de escolarización: se obtiene dividiendo la matrícula de un nivel o ciclo de enseñanza en un grupo de edad dado (edad oficial) y la población en el mismo grupo de edad en un determinado año.

Tasa de matrícula o escolarización por edad específica: se obtiene dividiendo la matrícula de una edad simple, o de un grupo de edades determinado en un año considerado, entre la

población de la misma edad simple o del grupo de edades del mismo año. No se tiene en cuenta el nivel o ciclo de enseñanza, solo se mide cuántas personas están matriculadas de acuerdo a cierta edad.

Tasa de repetición: la tasa de repetición (TR) para un grado/curso de un ciclo o nivel de enseñanza en un año dado (año t) es el cociente entre el número de repitentes del mismo grado/curso del año siguiente (año $t+1$) y el número de alumnos del grado/curso de ese año (año t).

Tasa de deserción: es el cociente entre el número de alumnos que desertan de un grado/curso de un ciclo o nivel de enseñanza de un año dado (año t) y la matrícula de ese grado/curso y año (año t).

Tasa de rendimiento: es el cociente entre los alumnos egresados en el año $t+n$ y los matriculados (o ingresados) en el año t , en el primer grado/curso del respectivo nivel de enseñanza.

Tasa de retención: es la proporción de alumnos de cada promoción (a partir del primer grado en el año t) que teórica o aparentemente continúan normalmente sus estudios dentro del ciclo. Decimos teórica porque en este cálculo se incluyen dentro del total de matriculados de cada grado $G+n$ en el año $t+n$ el número de repitentes. Por tanto, los repitentes a partir del 2do. grado forman parte de la promoción de alumnos matriculados en primer grado, en el año t .

Índice de desgranamiento: está ligado al abandono y la repitencia. La proporción de desgranamiento por abandono mide la cantidad de años/alumnos desperdiciados por esta causa.

Relación insumo-producto: mide la cantidad de recursos gastados para producir un egresado.

BIBLIOGRAFÍA

- Gajardo, M., (1999), Reformas Educativas en América Latina, Balance de una década, PREAL, Santiago.
- PREAL. El futuro está en Juego y Quedándonos Atrás. Informes de la Comisión sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en las Américas.
- Schiefelbein, Ernesto, y Juan Carlos Tedesco (1995). Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina. Buenos Aires: Santillana.
- McGinn, Noel. (2002) ¿Reformas o mejoramiento continuo? Una alternativa a las reformas. EDUCARE. Revista de las Escuelas de Calidad. 1(1). pp. 13-19.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (1998). Educación en las Américas: calidad y equidad en el proceso de globalización. Washington, D. C.: pp. 3-12.
- UNESCO. La educación para todos. El imperativo de la calidad. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo (2005). pp. 10-26.
- PREAL. Mañana es muy tarde. Informe de la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa.
- Gómez Buendía, Hernando. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Educación: la agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (1990). La transformación de los sistemas educativos latinoamericanos ante los nuevos requerimientos de las economías de la región. La Educación XXXIV, Num. 106. pp. 25-40.
- De Ketele, Jean Marie: "El fundamento de las políticas educativas: una educación de calidad para todos", pp. 81-86.
- CEPAL/UNESCO. 1992. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G. 1702.24/4.
- CEPAL, 1998. Panorama Social de América Latina. pp. 121-146, 149-168.
- STP DGEEC. Paraguay.
- Ministerio de Educación y Cultura. Dirección General de Planificación Educativa y Cultural. Departamento de Análisis de Políticas Educativas. Estadísticas Continuas. Paraguay.

Maricruz Méndez Vall

Franja Costera: una aproximación

a la realidad socioeconómica

Franja Costera: una aproximación a la realidad socioeconómica

Maricruz Méndez Vall*

La Franja Costera de Asunción representa un megaproyecto urbanístico-social-ambiental de naturaleza extremadamente compleja, en donde la población residente en la zona alcanza a casi el 10% de la población total de Asunción. Esta sola razón justificaría una fuerte inversión



en el marco de políticas sociales integrales. En este artículo pretendemos ir profundizando en aspectos esenciales, que impactarán en la sostenibilidad del programa, no solamente en el componente social, sino también en lo ambiental y urbanístico de la ciudad.

1. Introducción

En el número anterior de esta revista abordamos, en general, el proyecto Franja Costera, desde una mirada eminentemente social. Pretendemos ir profundizando en aspectos esenciales, que impactarán en la sostenibilidad del programa, no solamente en el componente que nos convoca, sino también en lo ambiental y urbanístico de la ciudad.

Los objetivos fundamentales del componente social, son: a) relocalizar o indemnizar a las familias que residen en la zona inundable, a fin elevar su calidad de vida y de posibilitar la construcción de las obras de infraestructura previstas; b) mitigar el impacto de la relocalización y apoyar a las familias afectadas en su proceso de reinserción habitacional y socioeconómica; c) fortalecer el capital social y humano, las redes sociales, la capacitación de las familias para facilitar su inclusión social en la trama urbana asuncena.

Para una mejor comprensión de la realidad socioeconómica del área y de sus posibles líneas de acción, veamos algunos datos, para analizar luego un ejemplo alentador de activo económico-social en la Chacarita.

2. Relevamiento socioeconómico

2.1. Población

El censo socioeconómico del año 2004 nos dio cifras como éstas: más de 11.000 familias viviendo en todo el Bañado Norte, estimando una población de 46.000 personas, desde la bahía de Asunción hasta calle 1, Arenera, Puerto Botánico.

* Coordinadora Área Social Franja Costera.

En la primera etapa del programa, desde la bahía de Asunción hasta la calle San Estanislao, las cifras son las siguientes: 5.160 familias, 19.909 personas hasta el momento del relevamiento censal.

Total = 19,909
 Arranque: Chorro, San Felipe A más Refugio = 927 (4,7%)
 Hombre = 49,9%
 Mujer = 50,1%
 Con un impedimento = 2,12%

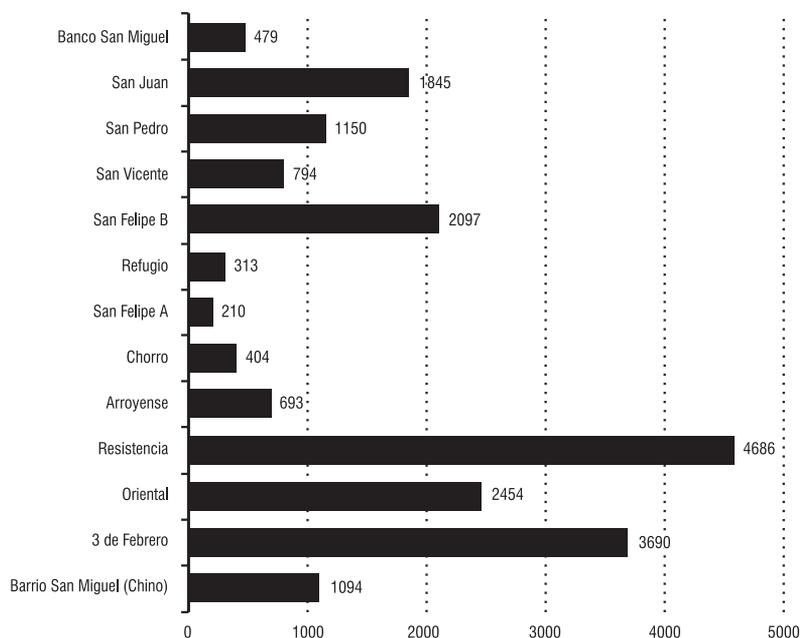
Este gráfico nos muestra la densidad poblacional de los barrios o sectores que conforman la primera etapa del programa. La mayor cantidad de población se concentra en los sectores Resistencia, Tres de Febrero y Oriental.

Debe destacarse que esta población la conforman las familias que residen bajo cota 64, es decir, en

la zona inundable, más las residentes sobre cota 64; que, por sus especificidades propias, demandarán líneas de acción diferenciadas. La población que reside sobre cota 64 se incluye en las acciones de mejoramiento de barrios, mientras, la que reside bajo cota 64 tendrá alternativas de soluciones habitacionales dentro o fuera de la Franja Costera, o en su defecto, indemnización, en el marco de los criterios de elegibilidad plasmados en el PAS (Plan de Acción Social).

El porcentaje de jóvenes es significativo. El 66% de la población total del Bañado Norte tiene entre 0 y 29 años, lo cual indica la necesidad de implementar proyectos socioproductivos dirigidos, especialmente, a este sector.

Gráfico 1
Población de los barrios - Primera Etapa



Cuadro 1: Distribución de la población total por rango de edad

	Masculino Individuos	% col.	Femenino Individuos	% col.	Total Individuos	% col.	Total Acumulado Absoluto	%
0 a 4	2.883	12,6	2.707	11,8	5.590	12,2	5.590	12,2
5 a 9	2.969	13,0	2.908	12,7	5.877	12,8	11.467	25,1
10 a 14	2.740	12,0	2.736	11,9	5.476	12,0	16.943	37,0
15 a 19	2.386	10,5	2.468	10,7	4.854	10,6	21.797	47,6
20 a 24	2.381	10,4	2.449	10,7	4.830	10,6	26.627	58,2
25 a 29	1.789	7,8	1.789	7,8	3.578	7,8	30.205	66,0
30 a 34	1.623	7,1	1.463	6,4	3.086	6,7	33.291	72,7
35 a 39	1.347	5,9	1.273	5,5	2.620	5,7	35.911	78,5
40 a 44	1.245	5,5	1.261	5,5	2.506	5,5	38.417	83,9
45 a 49	953	4,2	962	4,2	1.915	4,2	40.332	88,1
50 a 54	797	3,5	823	3,6	1.620	3,5	41.952	91,7
55 a 59	493	2,2	555	2,4	1.048	2,3	43.000	93,9
60 a 64	430	1,9	503	2,2	933	2,0	43.933	96,0
65 a 69	275	1,2	326	1,4	601	1,3	44.534	97,3
70 a 74	216	0,9	305	1,3	521	1,1	45.055	98,4
75 a 79	141	0,6	206	0,9	347	0,8	45.402	99,2
80 a 84	74	0,3	147	0,6	221	0,5	45.623	99,7
85 a 89	37	0,2	64	0,3	101	0,2	45.724	99,9
90 y más	17	0,1	33	0,1	50	0,1	45.774	100,0
Total	22.796	100,0	22.978	100,0	45.774	100,0		

2.2. Grado de instrucción de la población

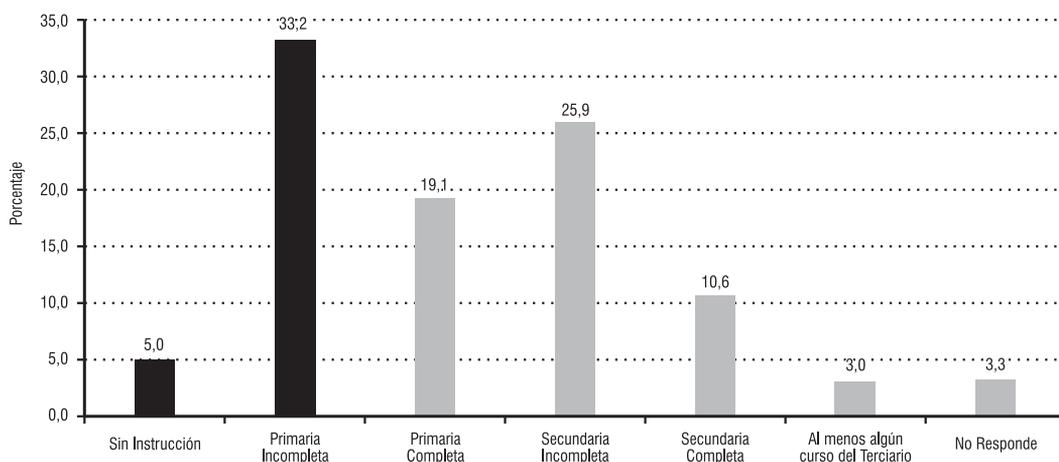
2.2.1. Distribución de la población total mayor de 5 años por nivel de instrucción

Se destaca el bajo nivel de instrucción de la población. Solamente el 10,6% tiene la secundaria completa. Mientras, un alto porcentaje, el 33%, tiene la primaria incompleta. Cuando se preguntó a cada entrevistado por qué no asiste actualmente o por qué dejó de asistir a un curso, el 53% respondió “por falta de recursos”.

Entretanto, el 70% respondió que “nunca había hecho un curso”.

Un factor clave para la reducción de las inequidades y de la movilidad social es la educación. A mayor educación y capacitación, mayores oportunidades laborales y de otra índole.

Gráfico 2
Población según nivel de instrucción

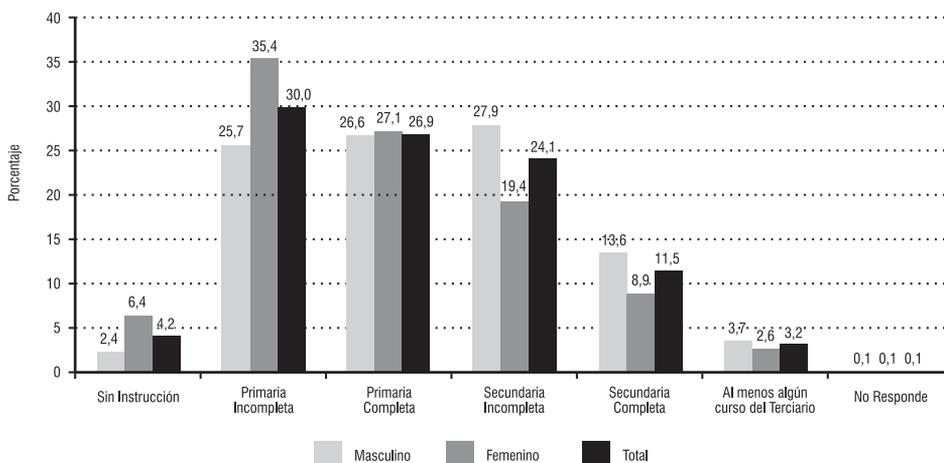


2.2.2. Grado de instrucción del jefe de hogar según género

Las mujeres jefas de hogar poseen menor instrucción que los varones jefes de hogar. En este cuadro se visualiza la brecha de género en el ingreso a la educación, lo que condicionará el acceso de ellas a mejores oportunidades labo-

rales. Por consiguiente, así como para los jóvenes, para las jefas de hogar habría que pensar en proyectos específicos, considerándolo uno de los grupos más vulnerables.

Gráfico 3
Población según nivel de instrucción y sexo



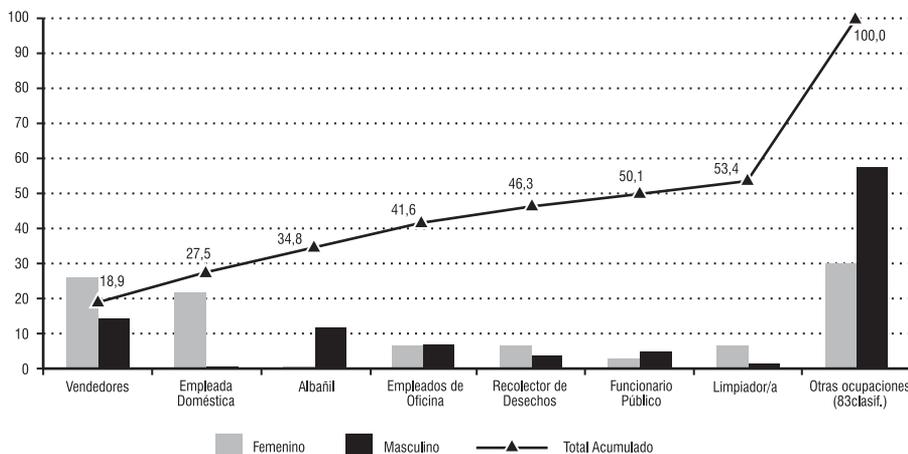
2.3. Trabajo

El objetivo del área promoción económica, incluida en el componente social, dirigida a la población de la Franja Costera apunta a elevar el nivel de ingresos, a fin de garantizar la sostenibilidad de las familias en sus nuevas viviendas, y ante los desafíos del programa, en todas sus eta-

pas: antes, durante y al término de las obras. En relación con el trabajo fueron encuestadas las personas de 10 y más años. Del total de la Población Económicamente Activa, solo el 56% estaba trabajando en el momento del censo. El índice de desempleo ascendía a 44%.

2.3.1. Ocupaciones en todo el Bañado Norte

Gráfico 4
Población ocupada por tipo de ocupación y sexo



Cuadro 2: Desagregación de ocupaciones a partir de 50 personas - Primera Etapa

Ocupaciones	Total
Vendedores	1634
Empleada Doméstica	998
Empleador de Oficina	720
Cuidador y limpiador de vidrios	493
Albañil	489
Recolector de desechos	487
Limpiador/a	405
Funcionario Público	386
Cocinero/a	268
Choferes	197
Obrero, Jornalero	185
Guardia de Seguridad	172
Pintor	148
Estibador	132
Lavandera	117
Electricista	103
Peluquero/a	103
Carpintero	96
Mecánicos	96
Modista	96
Profesores o Docentes	94
Pescador	89
Profesionales Técnicos	89
Quinieleros	89
Gestores	82
Profesionales Universitarios	72
Trabajadores no calificados	71
Mozo	64
Panadero	64
Lustrabotas	63
Censista	61
Cajero/a	59
Serigrafista	57
Afilador Ambulante	55
Jardinero	54
Costurera	53
Barrendero	50
Otros	814

El proyecto, en el momento de implementación, afectará directamente a algunas de las estrategias de sobrevivencia de la población, como la pesca, el reciclaje, cría de chanchos y, fundamentalmente, algunos servicios.

En la actualidad se está trabajando con la Agremiación de Recicladores del Bañado Norte y la Asociación de Pescadores de la Bahía de Asunción.

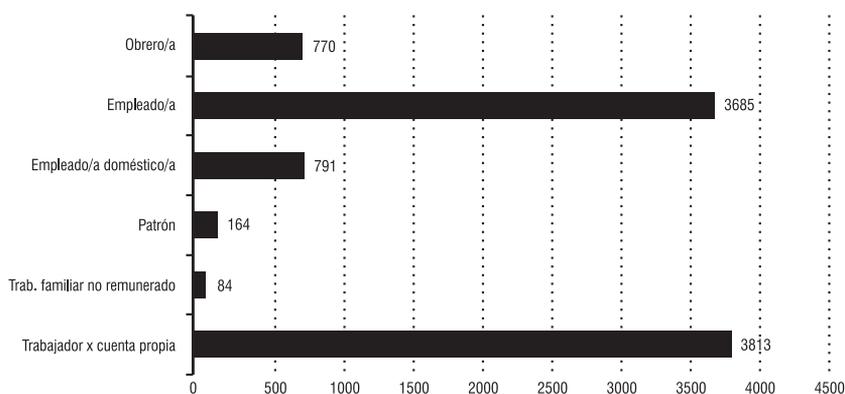
Será también tarea de Promoción Económica identificar las oportunidades en el mercado local –comunitario y asunceno–, como en el nuevo escenario generado por las inversiones privadas en la zona, de la oferta y demanda de servicios, ocupaciones, existentes y potenciales, a fin de promover la inserción laboral y generación de ingresos de la población.

2.3.2. Microempresas en la Franja Costera, Primera Etapa

En los dos gráficos que siguen se presentan los tipos de microempresas que emplean a la población y dónde están ubicadas. Se entiende que existe una microempresa cuando la persona tiene un emprendimiento propio para generar ingresos.

- **3.977 microempresas, 43% del empleo.**
- **35% del empleo dentro del barrio o zona.**

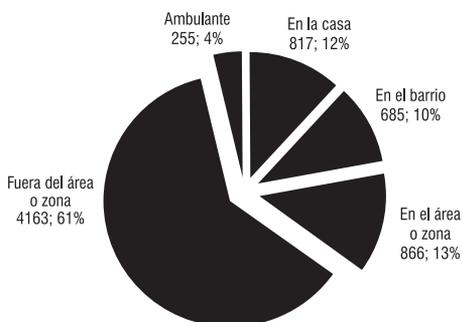
Gráfico 5
Población ocupada por categoría de ocupación



Si sumamos en el primer gráfico los cuentapropistas (3.813) más los patrones (164) tendremos 3.977 personas que tienen una microempresa, ofreciendo empleo al 43% de la población que respondió la encuesta.

Por otra parte, un 35% de las empresas está ubicada en el área de influencia del proyecto, sumando los que trabajan en su casa, en el ba-

Gráfico 6
Población ocupada según ubicación del empleo



rrio o en el área. Esto nos habla, en contrapartida con los índices de desempleo y de instrucción, de la existencia de activos en la zona de la Franja Costera y de una interesante economía local.

El 61% de la población tiene localizado su empleo fuera de la Franja y, según datos del censo, solo el 6% de la población toma colectivo para ir a su trabajo. Por consiguiente, se infiere que la mayoría trabaja en el centro de Asunción o zonas aledañas.

La revitalización del centro de Asunción, componente de la Franja Costera, es una oportunidad para la generación de fuentes de trabajo. La primera etapa será de construcción y, por lo tanto, se necesitará mano de obra. La segunda etapa, en la medida en que se revitalice, demandará servicios.

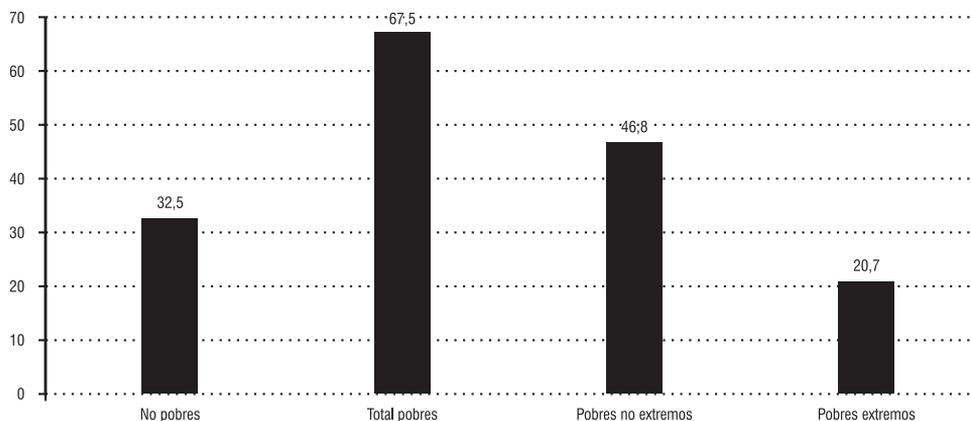
2.4. Pobreza

No pobres: 32,5%. Total de pobres: 67,5%. Pobres no extremos: 46,8%. Pobres extremos: 20,7%.

La distribución de la población según pobreza se realizó sobre la base de los criterios de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Pero, si bien es cierto que la carencia de ingresos es, indudablemente, una de las dimensiones de la pobreza más impactante, también existen otras que emergen, como el derecho a la salud, a la educación, a mejores trabajos, a la igualdad de oportunidades, en definitiva, a la inclusión social.

Esta es la razón por la cual, además de trabajar metodológicamente con un componente de promoción económica, hemos fortalecido el de promoción social, en una visión integradora, enfatizando una línea de intervención a grupos vulnerables: niños de 0 a 4 años, de 5 a 14; jóvenes de 15 a 24; mujeres jefas de hogar; adultos mayores y población con necesidades especiales.

Gráfico 7
Población según nivel de pobreza



Con el fin de impulsar proyectos socioproductivos, de generación de oportunidades de empleabilidad, es importante resaltar que cuando a la población se le preguntó qué tipo de beneficio espera del proyecto Franja Costera, el 53,9% contestó “fuentes de trabajo”; el 21,1%, “mejor calidad de vida”; el 13,8%, “mejores viviendas”, y el 1,1%, “acceso a servicios”.

3. Las cooperativas: alternativas de organización que potencian el capital humano, social y cumplen un servicio financiero

En la idea de capital humano se incluyen la educación, la salud, la vivienda, que son, al igual que el dinero, recursos con que cuentan las personas para desarrollarse.

Así como las empresas tienen su capital económico y las personas su capital humano, las comunidades poseen su capital social. Éste se halla formado por las llamadas 5 “C”: cooperación o voluntad de asociarse, colaboración, compromiso, confianza y civismo.

Justamente, las cooperativas son organizaciones que potencian el capital social y humano, además de ser fuentes de servicio financiero.

Su papel en el desarrollo socioeconómico de la Franja Costera puede llegar a ser sumamente importante.

3.1. Cooperativa Multiactiva “Ricardo Brugada” Ltda: un ejemplo alentador de economía social y servicio financiero en la zona de la Franja Costera

Nace el 23 de mayo de 1999, por Resolución No. 296/99, Certificado de Inscripción No. 498, a iniciativa de 224 personas de los sectores Tres de Febrero, Oriental y Resistencia, preocupadas por la imposibilidad de acceso al crédito de

la población de escasos recursos, que no podía cumplir con los requisitos exigidos por la mayoría de las empresas financieras.

Su visión dice: “Empresa cooperativa identificada por sus asociados/as y comunidad, como referente válido y confiable en lo económico-financiero y social, en nuestra área de influencia”.

Su misión: “Buscar la integración, bienestar y progreso permanente de sus asociados/as y la comunidad, mediante la práctica de la solidaridad, equidad e igualdad, a través de un servicio eficiente de calidad”.

Actualmente cuenta con 954 personas asociadas, de entre 18 y 79 años, distribuidas en la siguiente proporción: 51% de varones y 49% de mujeres.

3.1.1. ¿Cómo se conceden los préstamos?

Para la concesión de los préstamos se consideran los antecedentes de las personas socias. La mayoría de los préstamos son concedidos a sola firma.

Se trabaja con el concepto de “confianza” entre vecinos y vecinas. Esa confianza interpersonal es, precisamente, uno de los pilares del capital social así como el nivel de asociatividad. También lo son las normas de comportamiento colectivo. En este caso se propicia la cultura del ahorro y del pago, en una población que, en su mayoría, vive el día a día.

La tasa de morosidad es baja: 9%. Existe un seguimiento continuo del Comité de Recuperación, que conversa con las personas atrasadas en sus cuotas para concertar alternativas de pago posibles.

Es importante resaltar que la tasa de morosidad de los trabajadores informales es ínfima en relación con la de los formales. Las mujeres, por su parte, se destacan en el cumplimiento responsable de sus compromisos.

3.1.2. Ocupaciones y destino de los préstamos

Gráfico 8
Ocupaciones de la masa societaria



3.1.3. Características del sector informal

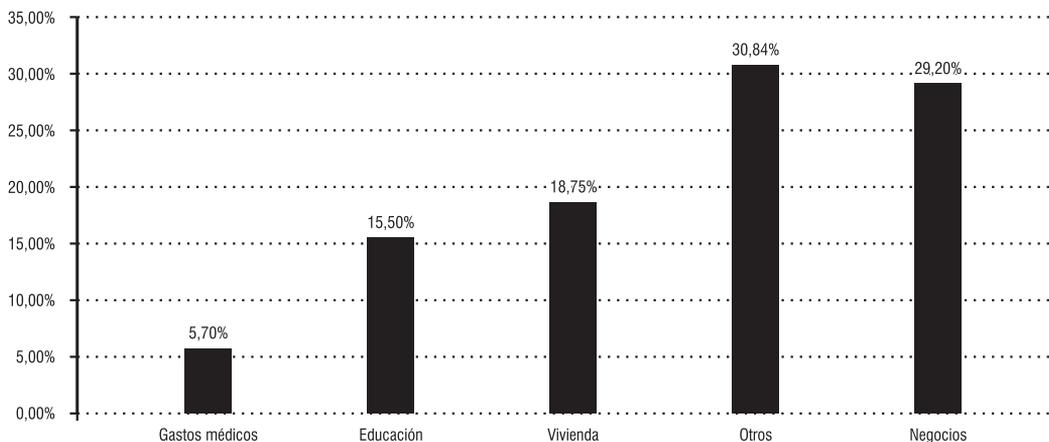
Informales: 34,61% del total. El 51,45% del 34,61% son mujeres propietarias de despensas, peluqueras, modistas, quinieleras, recicladoras y vendedoras ambulantes.

Los préstamos concedidos fueron invertidos, en la mayoría de los casos, en las actividades a las que se dedican, en la búsqueda de mejorar su pequeño negocio y su calidad de vida.

Amas de casa: 8,9% del total. En su mayoría, destinaron el dinero a la construcción de viviendas, compra de electrodomésticos, pago de estudios de sus hijos/as, y otros gastos familiares.

Estudiantes: 7,39% del total. Los préstamos concedidos a estudiantes fueron, en un 85%, destinados a los estudios y el 15% a gastos personales.

Gráfico 9
Destino de Préstamos



3.1.4. Préstamos desde su constitución. Servicio financiero

Desde la constitución de la cooperativa se han otorgado préstamos, en total, desagregado por sexo, a mujeres: G. 985.019.553, y a varones: G. 1.075.690.808. **Total: G. 2.060.710.361.**

Desagregado por sexo: 52% de los préstamos a varones y un 48% a mujeres.

3.2. Otros servicios a la comunidad: promoción del capital humano y social

- Escuela de fútbol. Los costos son financiados por la cooperativa, donaciones de empresas y el apoyo de la Municipalidad con el vehículo para el traslado de los equipos a otras canchas. En el año 2005 se registraron 136 niños y niñas de los barrios de la zona alta y baja (Chino hasta Chorro), de entre 5 y 14 años. La idea es brindar una formación integral, tanto en conocimientos básicos como en valores. “La Escuela de Fútbol tiene como objetivo principal no solo formar a jugadores sino a personas, para que puedan en el futuro servir a la comunidad. Se trata de lograr que sea una escuela integral. Vamos a estar muy contentos si sale un Romerito o un buen profesional, o en todo caso unos excelentes mamá o papá”, manifestó uno de los referentes de la Cooperativa Ricardo Brugada.
- Salud. Servicios de clínica médica, oftalmología, pediatría, odontología (los dos últimos servicios sin costo para la Escuela de Fútbol). Medicamentos a precios de laboratorio.

La Cooperativa Multiactiva Ricardo Brugada Ltda. está ubicada en la calle Mompox 227 casi Manuel Gondra, sector Resistencia de la Chacarita. Su teléfono es 453-030. El presidente actual es el señor Ángel Ruiz Carrera, residente de la zona.

4. Algunas conclusiones finales

Las cifras mencionadas a lo largo del artículo nos hablan de riesgos y oportunidades en un megaproyecto urbanístico-social-ambiental de naturaleza extremadamente compleja, en donde la población residente en la zona, alcanza a casi el 10% de la población de Asunción. Esta sola razón justificaría una fuerte inversión en el marco de políticas sociales integrales.

Entre los riesgos podemos destacar:

- la falta de confianza y credibilidad en el proyecto, y de su alcance como instrumento de desarrollo socioeconómico sostenible;
- la posibilidad de que primen intereses sectoriales, políticos o económicos sobre los generales del país;
- la falta de consensos en los diferentes niveles de involucrados y la poca participación de las fuerzas vivas de la sociedad;
- la intervención social y económica, con proyectos aislados, en una zona caracterizada por bolsones de pobreza estructural.

Entre las oportunidades podemos destacar:

- la manifiesta voluntad política de un importante sector de impulsar la ejecución de la Franja Costera;
- la posibilidad de convertir la Franja Costera de Asunción en un polo de desarrollo urbano, atrayendo inversiones, generando oportunidades de empleo y mejor calidad de vida, especialmente para la población residente en la zona;
- La posibilidad de potenciar el capital social y humano, la participación ciudadana, desde una mirada integradora y de inclusión social;
- La intervención social y económica, con proyectos socioproductivos sostenibles, en una zona caracterizada por bolsones de pobreza estructural.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- Censo socioeconómico Bañado Norte, Geosurvey, 2004/5.
- Consultoría Estudio de Factibilidad actualizado, componente social, BID, 2005.
- Consultoría Acciones de Promoción Económica y Fondo de Desarrollo Comunitario, BID, 2005.
- Balances anuales de la Cooperativa Ricardo Brugada, 2000 a 2004.
- Entrevista al Secretario de la Cooperativa Ricardo Brugada, Adrián Morínigo.
- Relevamiento cualitativo en campo del equipo social del sector Resistencia.
- Kliksberg, Bernardo. "Hacia una economía con rostro humano". 7ª Ed. 2003.



David Ovelar Lovera

La criminalidad y sus determinantes

en el Paraguay

La criminalidad y sus determinantes en el Paraguay

David Ovelar Lovera*

En el Paraguay, la sensación de inseguridad parece incrementarse cada día, aun cuando los delitos registrados vienen mostrando un comportamiento decreciente en los últimos años. De persistir esta situación en el tiempo, la anarquía podría ser total, sobre todo en nuestros centros urbanos (lugares de mayor



concentración delictiva), debido a que se expandiría la idea de impartir “justicia por mano propia”, lo que elevará nuevamente el nivel de hechos violentos y criminales. Una gran parte del gasto público seguiría canalizándose hacia actividades improductivas, como la seguridad, en lugar de la salud, educación e infraestructura.

I. Introducción

Según el Banco Mundial (The World Bank, 1997), el crimen y la violencia poseen un impacto significativo en la reducción del crecimiento económico y la agudización de la pobreza. Los costos generados por la violencia son muy elevados. Londoño y Guerrero (1999) estiman que la violencia sobre los bienes y las personas en Latinoamérica representa una destrucción y transferencia de recursos aproximadamente igual al 14,2% del Producto Interno Bruto (PIB) de la región, es decir, 168.000.000 de dólares. Además, la criminalidad expande la sensación de inseguridad atentando contra la calidad de vida de la población. En el Paraguay, la sensación de inseguridad parece incrementarse cada día más, aun cuando los delitos registrados vienen mostrando un comportamiento decreciente en los últimos años.

De persistir esta situación en el tiempo, la anarquía podría ser total, sobre todo en nuestros centros urbanos (lugares de mayor concentración delictiva), debido a que se expandiría la idea de impartir “justicia por mano propia”, lo que elevará nuevamente el nivel de hechos violentos y criminales. Una gran parte del gasto público seguiría canalizándose hacia actividades improductivas, como la seguridad, en lugar de utilizar una fracción considerable de esos recursos en sectores como la salud, la educación y la inversión en infraestructura, los cuales absorben actualmente una porción del gasto público muy por debajo del nivel de necesidades de la población.

Toda esta problemática nos lleva a averiguar cuáles son los factores que efectivamente se encuentran asociados a la delincuencia en el

* Economista.

Paraguay, y por qué la sensación de inseguridad se mantiene elevada en la población, aun cuando la tendencia del comportamiento criminal es decreciente. El objetivo general de este estudio es determinar las variables socioeconómicas, demográficas e institucionales que inducen, o potencian, la actividad delictiva en el Paraguay. También averiguaremos por qué, últimamente, la seguridad se ha convertido en un bien público de elevada demanda, a pesar de la reducción de las actividades criminales en su conjunto.

La importancia de llevar a cabo esta investigación radica en que en la actualidad se torna urgente contar con un diagnóstico de la situación delictiva en el Paraguay, que permita focalizar con mayor eficiencia las políticas gubernamentales de prevención y control del delito. Otro punto a destacar es la inexistencia de un trabajo similar en el país, por lo que el presente se constituye en el puntapié inicial para posteriores investigaciones relacionadas que posibiliten incrementar el caudal de conocimiento sobre este preocupante flagelo social.

Esta investigación se basa fundamentalmente en la *teoría económica del crimen o teoría de la disuasión*, propuesta inicialmente por Becker (1968) y, ampliada luego, por Ehrlich (1973). Se adoptó la técnica de datos de panel para las estimaciones, utilizando cifras anuales de los distintos departamentos del país, excepto Boquerón y Alto Paraguay. Las series temporales utilizadas son cuatro, a saber: 2000/01, 2002, 2003 y 2004. El estudio se realiza para tres grandes categorías de delitos: a) delitos totales (DTOTAL); b) delitos contra la persona (DCPER) y; c) delitos contra la propiedad (DCPRO). Las estadísticas sobre hechos delictivos fueron obtenidas de la Policía Nacional (PN). Las tres ca-

tegorías se miden como tasa por cada 100 mil habitantes. En el siguiente cuadro se detallan los delitos que se incluyen en cada categoría.

Las variables explicativas socioeconómicas incorporadas en este estudio son *educación y desempleo*, cuyos datos fueron tomados de las Encuestas de Hogares (EH) 2000/01, 2003 y 2004 y del Censo Nacional de Población y Viviendas (CNPV) 2002, ambas fuentes de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Los factores demográficos considerados tienen que ver con la *densidad poblacional* y la *composición por sexo de la población*; las estadísticas fueron tomadas también de las EH y el CNPV de los mismos años. La información correspondiente a la variable disuasiva, *tasa de eficiencia policial*, fue obtenida de los anuarios de la PN. Finalmente, es importante destacar que ciertas variables socioeconómicas que podrían considerarse relevantes, como la pobreza en términos de ingreso y la desigualdad, no se incluyen en el análisis debido, principalmente, a la insuficiencia de datos al momento de realizar la investigación. Las estadísticas referentes a la eficiencia operativa de la justicia, como la totalidad de sentencias emitidas anualmente por los distintos juzgados penales del país, no están disponibles actualmente, razón por la cual tampoco se incluyó esta variable clave en las estimaciones.

II. Revisión de la literatura

A fines de la década de los '60, varios economistas empezaron a prestar atención al campo de la criminalidad gracias al estímulo que significó el trabajo seminal de Gary Becker (1968), "Crime and punishment: an economic approach". Este artículo asume que el compor-

DCPER	DCPRO	DTOTAL
Amenaza de muerte	Abigeato	DCPER
Amenaza de hechos punibles	Asalto	DCPRO
Coacción sexual	Estafa	Tráfico y hallazgo de drogas
Abusos sexuales	Invasión de inmuebles	
Homicidio doloso	Robos	
Homicidio culposo		
Lesión dolosa		
Lesión culposa		
Secuestro		

tamiento criminal responde a cambios en la sanción esperada o en la probabilidad de recibir dicha sanción. Esta sensibilidad del crimen al castigo se conoce como *hipótesis de disuasión*, y su validación ha sido el objetivo principal de la mayoría de los trabajos empíricos que surgieron después.

En el año 1973, Ehrlich realizó el primer gran estudio de este tipo. Utilizando datos de corte transversal estimó la elasticidad del crimen con respecto al tamaño del castigo, y encontró un efecto negativo significativo, tanto para la probabilidad del castigo como para la duración de la sanción, en siete categorías de crimen y para el crimen total. En el mismo estudio se introdujo, además, el gasto policial en la función de delitos, obteniendo un impacto negativo en el crimen solo a un 38% de significancia. En un trabajo posterior, Ehrlich (1975) encontró que la educación arroja en la práctica resultados inconsistentes con la teoría económica del crimen, convirtiéndose el tema en un puzzle aún no resuelto por los investigadores. Una característica típica de los trabajos de Ehrlich es la forma "log-lineal" de sus modelos econométricos, detalle no fundamentado en sus estudios. Réplicas de Forst (1976) y Wadycky y Balkin (1979) confirman los resultados para el crimen agregado solamente para la forma logarítmica y no para la lineal, en la cual existe un efecto nulo de las variables de disuasión.

En un análisis agregado, Withers (1984) utilizó datos económicos y demográficos de corte transversal, y series de tiempo para los ocho estados y regiones australianas durante 1963-1976. Su análisis encontró resultados robustos a favor de la hipótesis de disuasión para varias categorías de crimen contra la propiedad. Para aquellos delitos calificados como "pasionales", tales como homicidio y violación, encontró que eran insensibles a las medidas de disuasión. Posteriormente, Bodman y Maultby (1997) actualizaron el trabajo de Withers y modificaron la metodología aplicada utilizando un sistema de tres ecuaciones simultáneas. Los resultados obtenidos fueron consistentes con los de Withers.

Fleisher (1966) y Ehrlich (1973) contribuyeron al estudio de la relación entre crimen e indica-

dores del mercado laboral, tales como desempleo y salarios. Ambos autores examinaron los efectos sobre el crimen de la tasa de desempleo, considerando a esta variable como indicador de las oportunidades de ingreso en el mercado laboral, y encontraron que ésta es menos importante para explicar el crimen que los niveles de ingreso y su distribución.

Es importante mencionar, además, los trabajos de Fajnzylber, Ledermam y Loayza (2000, 2002a, 2002b), quienes trabajan con datos agregados para varios países del mundo, incluyendo algunos de Latinoamérica. Básicamente, evalúan la incidencia de la desigualdad (Gini) y la pobreza sobre las tasas nacionales de crimen para las categorías de homicidios y robos. Sus resultados muestran una relación positiva y significativa entre las tasas de crimen y la desigualdad, encontrando, además, que la criminalidad es contracíclica y que existe evidencia robusta de inercia en el crimen. Sin embargo, Neumayer (2004) sostiene que la relación entre desigualdad de ingresos y criminalidad encontrada por estos autores es cuestionable. Utilizando un panel para 59 países (contra 37 considerados por los otros autores), durante el período 1980-1997, estimó esta relación sin encontrar evidencias al respecto. Concluye que, al aumentar el número de la muestra, el impacto de la desigualdad en el crimen pierde significatividad.

Finalmente, en los últimos años surgió otra corriente en la literatura sobre *economía y crimen* que pretende determinar el impacto de la criminalidad y la violencia sobre el crecimiento de la economía. Muchos trabajos han comprobado la hipótesis de la existencia de una relación negativa entre violencia, criminalidad y crecimiento económico. "Existen diversos canales y mecanismos mediante los cuales la violencia y los conflictos armados pueden afectar negativamente el crecimiento económico de un país: la desviación de recursos hacia actividades improductivas (resultantes del gasto en defensa y seguridad que se hace necesario para defender los derechos de propiedad), la incertidumbre que desincentiva el ahorro y la inversión, la destrucción de capital físico, humano y social, el ausentismo de los propietarios y administradores, etc..." (Borrero, 2003).

III. Teoría de la disuasión

En Becker (1968), los criminales son considerados agentes racionales cuyo comportamiento puede entenderse como la respuesta óptima a los incentivos existentes. El supuesto básico es que una persona comete un delito si la utilidad esperada de éste excede a la que se puede obtener en actividades legales. Esta utilidad depende de factores como la probabilidad y fuerza del castigo, o el gasto en policía y cortes de justicia.

Por otra parte, Ehrlich (1973) incorporó otros elementos que fomentan o disuaden el crimen, como las oportunidades de ingresos en actividades legales e ilegales. Ehrlich (1973) asume que un individuo puede participar en dos actividades de mercado: la actividad ilegal (**i**) y la actividad legal (**L**). Se asume que **L** es "cierta", en el sentido de que los retornos netos están dados con certeza por la función $W_L(t_L)$, donde t_L es el tiempo dedicado a la actividad legal y W_L representa el pago en ella. Por otro lado, **i** es "riesgosa", en el sentido de que sus retornos netos son condicionales a dos estados del mundo:

- a) captura y castigo al final del período, con probabilidad subjetiva p_i , y
- b) escapar de la ley con probabilidad $1-p_i$.

Si el delincuente tiene éxito obtiene un beneficio neto, ya sea monetario o psicológico, igual a $W_i(t_i)$, siendo t_i y W_i análogos a t_L y W_L para las actividades ilegales. Si, en cambio, el individuo es capturado y castigado, sus retornos se reducen en un monto $F_i(t_i)$: el valor descontado de la pena por su actividad ilegal y otras pérdidas relacionadas (incluyendo la posible pérdida del botín).

Ehrlich concluye el modelo indicando que los delincuentes se especializarán en actividades ilegales dependiendo de sus actitudes hacia el riesgo, así como del retorno relativo en actividades legales e ilegales. Asimismo, que el crimen sea o no rentable en términos de retornos marginales reales esperados dependerá exclusivamente de las actitudes hacia el riesgo por parte de los individuos, dado que, en equilibrio, los retor-

nos marginales esperados del crimen podrían exceder, ser iguales o menores a los retornos marginales de las actividades legales, dependiendo de si el delincuente es averso, neutral o amante del riesgo, respectivamente.

El modelo de Ehrlich permite obtener las siguientes predicciones: un aumento en la probabilidad o la severidad del castigo disminuye el incentivo a participar en una actividad ilegal, aunque la magnitud del efecto dependerá de la actitud hacia el riesgo. Si el delincuente es amante del riesgo y ya está involucrado en actividades ilegales, un aumento en la severidad promedio del castigo por delito no necesariamente va a disuadir su participación en el crimen (incluso podría aumentarla). Asimismo, un aumento relativo del pago en actividades ilegales con respecto al pago en actividades legales provoca en el modelo un aumento en el incentivo a asignar más tiempo a actividades ilegales. Un incremento en la probabilidad de desempleo, el cual incide negativamente en las oportunidades de ingreso legal, tiene un efecto más ambiguo en el incentivo a delinquir si el individuo es averso al riesgo. La razón es que un aumento en la probabilidad del menos deseable de los estados posibles (desempleo en actividades legales y fallar al delinquir) aumenta la demanda por riqueza en este estado y puede disminuir el incentivo a cometer delitos, dado que esa actividad disminuye la riqueza potencial en este estado del mundo. Sin embargo, si existe una certeza de desempleo para el período siguiente (muy probable en aquellas personas que están sin trabajo actualmente) y la probabilidad de ser capturado es constante, podría esperarse que la relación del desempleo y el crimen sea positiva, puesto que no se puede participar en actividades legales.

A partir del análisis anterior, es posible derivar una función que relaciona la participación en actividades ilegales en un período con un conjunto de variables explicativas. La variable dependiente puede especificarse en términos de un número observable de crímenes cometidos q_{ij} (delito **i**, individuo **j**), en lugar de la cantidad de tiempo y otros recursos dedicados a tales actividades. Así, se tiene que la oferta *individual* de delitos es:

$$(1) \quad q_{ij} = \Psi_{ij} (p_{ij}, f_{ij}, w_{ij}, w_{Lj}, \mu_{Lj}, \pi_j)$$

donde p_{ij} se refiere a la probabilidad de captura y castigo por el delito i al individuo j ; f_{ij} a la severidad del castigo por el delito i al individuo j ; w_{ij} al pago que recibe el individuo j en algún delito i ; w_{Lj} al pago de una actividad legal que recibe el individuo j ; μ_{Lj} a la probabilidad de desempleo en actividades legales del individuo j ; y π_j es un vector de otras variables que pueden afectar la frecuencia de delitos cometidos por el individuo j .

Suponiendo que las hipótesis teóricas del comportamiento individual se aplican a los promedios de las variables en regiones específicas, podríamos obtener la siguiente función agregada de oferta de delitos para una región:

$$(2) \quad Q_i = \Psi_i (P_i, F_i, Y_i, Y_L, \mu_L, \Pi)$$

donde Q_i , P_i , F_i , Y_i , Y_L y μ_L son promedios por individuo de q_{ij} , p_{ij} , f_{ij} , w_{ij} , w_{Lj} y μ_{Lj} respectivamente, mientras que Π representa un conjunto de otras variables que podría afectar Q_i . Al no disponer de suficiente información sobre F_i , Y_i , Y_L , estas variables no serán incluidas en el modelo. Por la misma razón, P_i representará solo la probabilidad de captura de los criminales (excluimos la probabilidad de castigo). Finalmente, el modelo teórico reducido queda expresado de la siguiente forma:

$$(3) \quad Q_i = \Psi_i (P_i, \mu_L, \Pi)$$

Este es el modelo básico sobre el cual se fundamentan las hipótesis de este trabajo y sus estimaciones econométricas.

IV. La criminalidad en el Paraguay

Resulta importante resaltar, en primer término, que la principal debilidad de los datos estadísticos sobre criminalidad en el Paraguay, e incluso a nivel internacional, es la subestimación de la cantidad real de hechos delictivos, al registrar

solo las denuncias realizadas efectivamente por las personas. Conforme revela la EIH 2000/01, en nuestro país la tasa de no denuncia es del 38,9%. En segundo lugar, debe advertirse sobre la limitación de los tipos de delitos estudiados en la presente investigación. Paraguay ha padecido de enormes desfalcos financieros en la última década, los cuales afectaron sobremanera a gran parte de los ahorros de la clase media de la población. La evasión impositiva, los fraudes económicos, la corrupción y el lavado de dinero son delitos cometidos por un grupo relativamente pequeño de individuos. Pero, los daños derivados de ellos pueden ser superiores a aquellos provenientes de las faltas cometidas por gran parte de la población carcelaria del país. Estos son los llamados "delitos de guante blanco". Como se apunta en Kaztman y otros (2003): "La capacidad relativamente alta que tienen estos grupos para eludir la acción de la justicia, y un Estado ineficiente en la prevención y regulación de este tipo de delitos, se conjugan para reducir el peso relativo que tienen ante la opinión pública estas formas de criminalidad protagonizadas por miembros de los estratos altos de la sociedad".

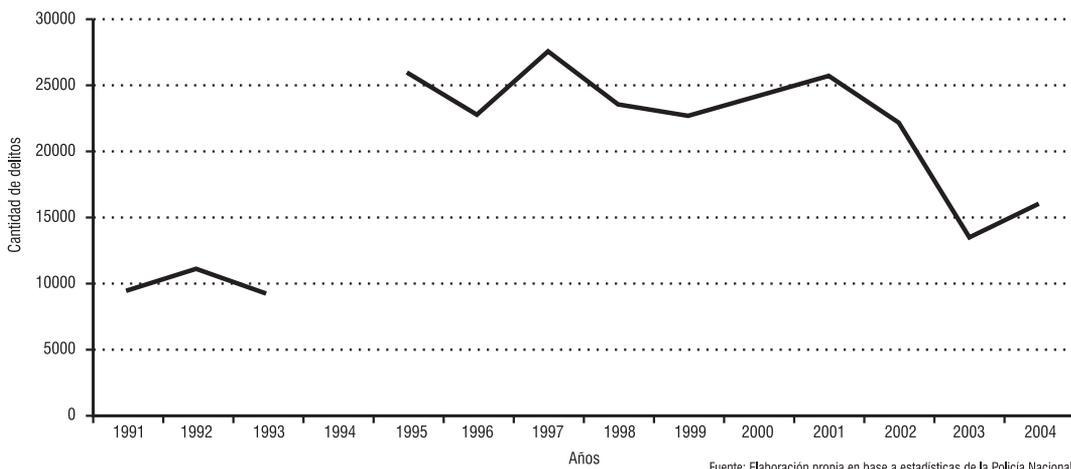
Iniciamos el análisis realizando una observación rápida de los datos suministrados por la PN (gráfico 1).

Después de la caída de la dictadura stronista (1989), el grado de delitos reportados ha mostrado un comportamiento relativamente estable hasta 1993, manteniéndose en un nivel anual promedio de 10.074 denuncias registradas. Entre los dos años siguientes¹ se produjo un salto superior al 164% anual promedio, llegando a reportarse, en el año 1995, 26.631 delitos. El punto máximo de la cantidad de denuncias sobre hechos punibles en las comisarías de todo el país se alcanzó en 1997, con un total de 28.168 casos reportados.

Dos fenómenos, no excluyentes entre sí, pudieron haberse dado en ese período. Por un lado, es posible que haya aumentado efectivamente la cantidad de delitos cometidos y, por

1 No se dispone de datos para el año 1994.

Gráfico 1
Evolución de los delitos



el otro, que el nivel de denuncias haya crecido como respuesta al mayor nivel de confianza que la población iba adquiriendo en la institución policial.

Además de los factores estudiados en la literatura empírica como potenciadores de la delincuencia, también podríamos ensayar, a modo de aproximación, otro par de explicaciones más acerca del comportamiento de los delitos después de la caída del gobierno dictatorial. Durante las décadas de los cincuenta a los setenta, principalmente, América Latina estuvo convulsionada por la violencia impuesta por las dictaduras civiles y militares, la insurgencia y la contrainsurgencia, implantando el uso y abuso de la fuerza como mecanismo de solución de las controversias políticas y sociales. En el Paraguay, el período dictatorial se extendió desde 1953 hasta inicios de 1989. Durante esos años, la sociedad civil pudo haber incorporado paulatinamente a su cotidiano actuar esta forma de enfrentar los conflictos de poder, como parte de los medios de respuesta a sus querellas domésticas e interpersonales. Con el advenimiento de la democracia, estas prácticas no fueron desterradas ni existieron tampoco cambios culturales sustantivos: la violencia siguió formando parte de nuestra cotidianeidad, mostrando un comportamiento inercial a través del tiempo. Por otro lado, la finalización de una época en que

la policía, en lugar de ser vista por la sociedad como una institución “amigable” era ampliamente temida, pudo haber engendrado la semilla de la confianza en la población civil. Este cambio en la percepción social tal vez haya facilitado el acercamiento entre sociedad civil e institución policial, lo que pudo haber incidido en el mayor número de denuncias realizadas por las personas, sin que necesariamente haya aumentado la cantidad de hechos punibles cometidos. Paralelamente, además, esta pérdida de “temor” a la policía pudo haber reforzado el incremento real de delitos cometidos, debido a que el desvanecimiento de la percepción de los criminales sobre el “supremo poder policial” los pudo haber inducido a cometer más delitos.

A pesar de lo expuesto anteriormente, no es coherente atribuir solo a los gobiernos dictatoriales la progenitura de la criminalidad heredada y acrecentada en los sistemas políticos democráticos actuales. Es necesario considerar situaciones socioeconómicas y personales que dan fundamento multicausal a la criminalidad, así como sistemas judiciales, carcelarios y policiales ineficientes que refuerzan el fenómeno criminal.

Retomando el análisis, luego de 1997 se observa una caída promedio del 18% anual de los delitos registrados en los dos años siguientes,

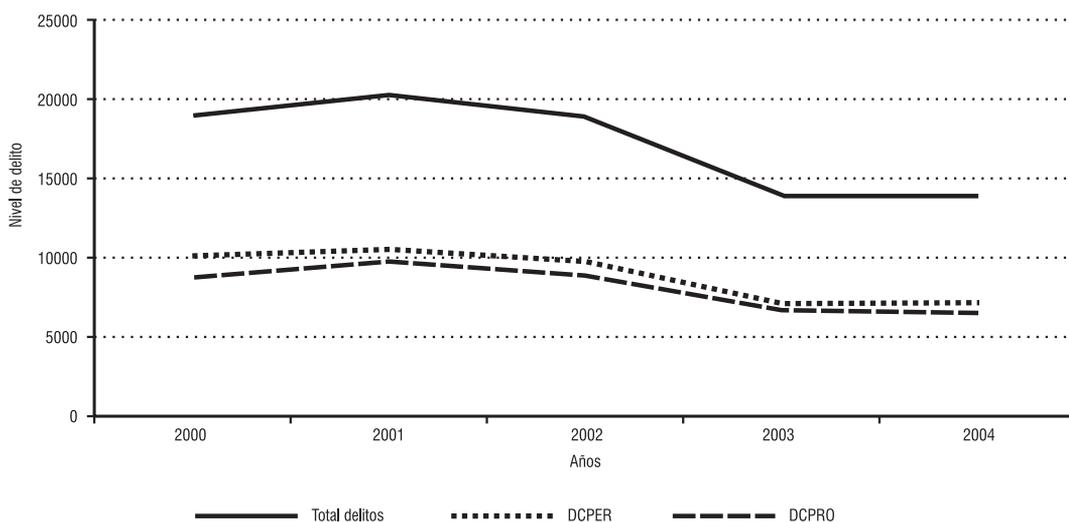
para luego repuntar nuevamente en el período 2000-2001 y descender *bruscamente* en los años posteriores, en un orden del 37,5% promedio anual. La caída más pronunciada se observó en el período 2002-2003. Una de las explicaciones de este fenómeno se relaciona con la menor cantidad de delitos considerados en las estadísticas de la PN en 2003. Los delitos más importantes omitidos, a juzgar por sus magnitudes y consecuencias son: aborto, daño intencional (a la propiedad), tentativa de coacción sexual, tentativa de rapto, tentativa de secuestro, tentativa de homicidio, tentativa de robo y violación de domicilio. Evidentemente, las estadísticas de 2003 subestiman considerablemente la cantidad de delitos reportados, lo cual, sumado a la elevada tasa de subreporte, oscurece aún más el verdadero comportamiento criminal durante el período citado.

Después de realizar la “homogeneización” de los datos, es decir, considerando en las cuatro series anuales solo los delitos comunes a todas ellas, obtenemos el siguiente gráfico para los años a incluir en el panel.

Notamos que se mantiene la tendencia a la baja para las tres categorías de delitos, incluso en 2004, aunque la caída se vuelve más suave. Sin embargo, al interior de cada una de estas categorías (DCPER y DCPRO) se pueden ver ciertos comportamientos de determinados delitos que consideramos importante resaltar. El gráfico 3 muestra la pauta de comportamiento de los robos, desde 1995 hasta 2004.

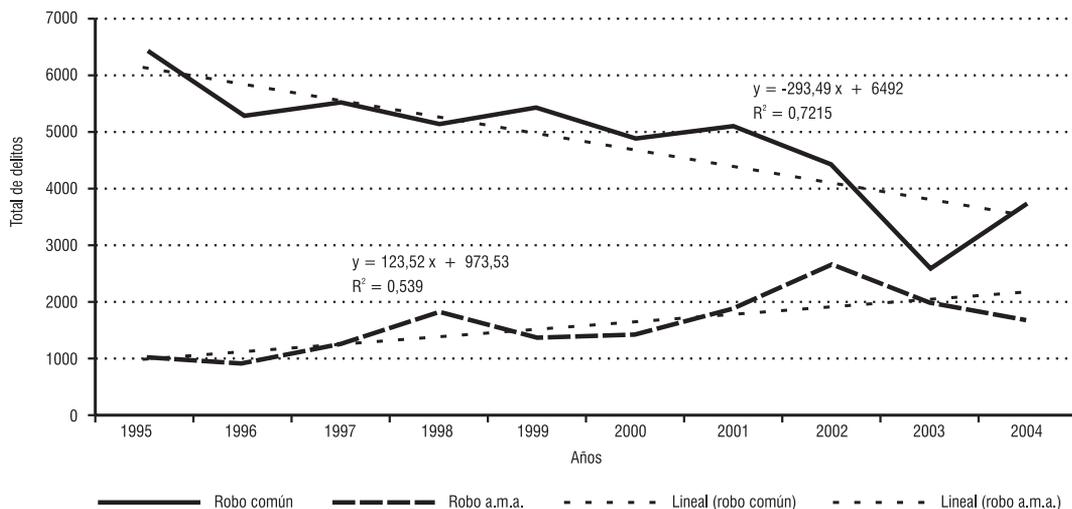
Durante este período, los robos comunes mostraron una tendencia decreciente y, concomitantemente, los *robos a mano armada* fueron aumentando con el tiempo, lo que sugiere un cambio en el “modus operandi” de los criminales, quienes materializan sus robos cada vez con mayor violencia. En promedio, los robos a mano armada se incrementaron en 123 por año, durante el período considerado. Asimismo, los *asaltos*, entendidos como robos a mano armada que se llevan a cabo contra bancos, empresas y comercios importantes, mostraron una tendencia creciente en el mismo período. En el gráfico 4 observamos este comportamiento.

Gráfico 2
Evolución de los delitos - Serie homogeneizada



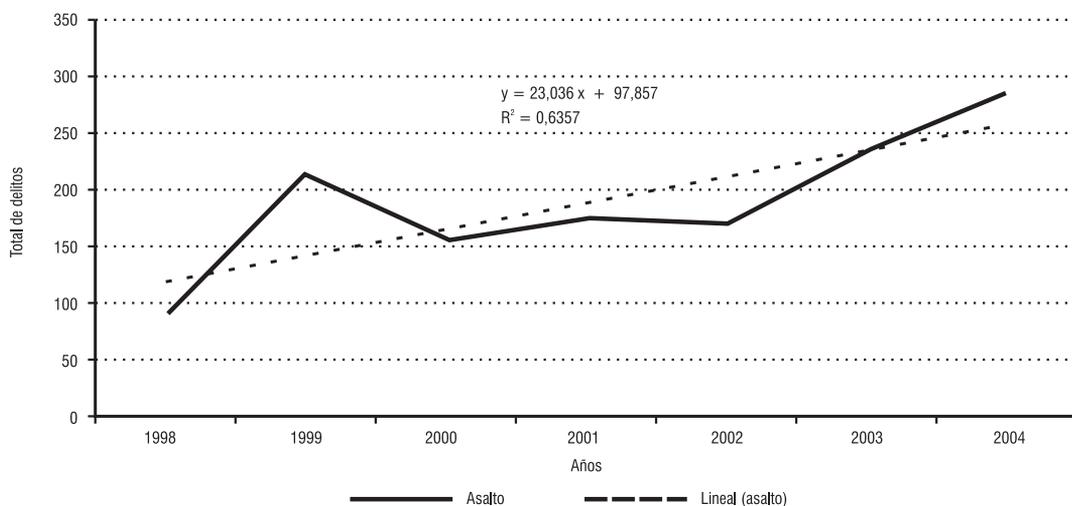
Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Policía Nacional.

Gráfico 3
Robos comunes y a mano armada



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Policía Nacional.

Gráfico 4
Asaltos contra bancos y casas comerciales



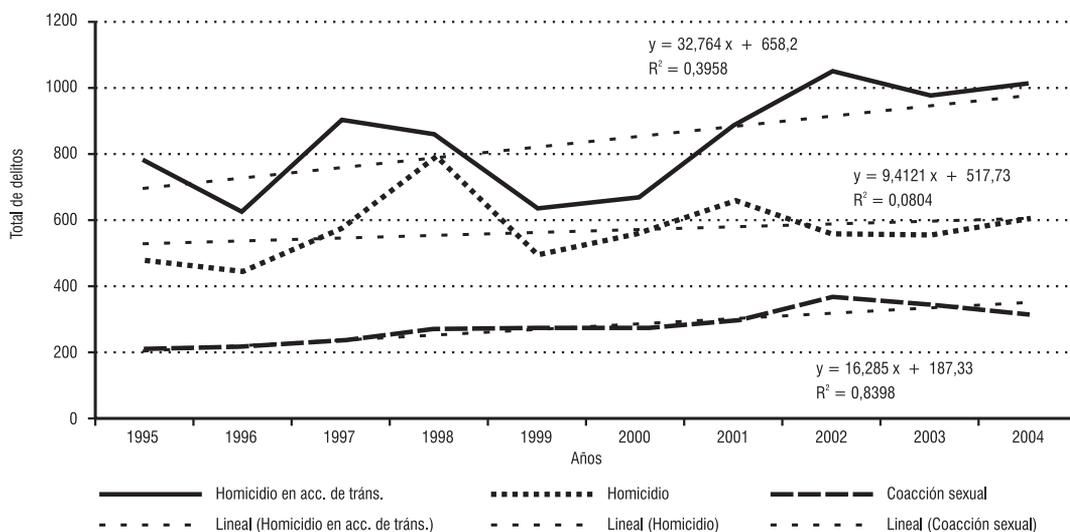
Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Policía Nacional.

Trazando una línea recta de tendencia sobre la evolución de los asaltos podemos ver que se incrementaron, en promedio, en una cantidad de 23 por año. Otros dos delitos cuyas evoluciones es oportuno resaltar son los *homicidios* y las *coacciones sexuales*. En el gráfico 5 se obser-

va que ambos muestran una tendencia creciente, entre 1995 y 2004.

Entre los homicidios, el doloso presenta una tendencia más fuerte que el culposo (homicidios en accidentes de tránsito). Las líneas de

Gráfico 5
Homicidio doloso, culposo y coacción sexual



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Policía Nacional.

tendencia trazadas sobre las series nos indican que, en promedio, hubo 42 homicidios (33 dolosos y 9 culposos) y 16 coacciones sexuales más, cada año, en el período considerado.

La principal implicancia del análisis anterior se relaciona con la percepción de inseguridad de la población. A pesar de la disminución de los delitos reportados en los últimos años, los más violentos (robos a mano armada, asaltos, homicidios y coacciones sexuales), aquellos que más impacto negativo pueden ejercer sobre la percepción de seguridad de la población, siguen mostrando, en un contexto temporal más amplio, tendencias crecientes, lo que explica razonablemente la aparente anomalía perceptiva de la población. En este punto, es importante mencionar el papel que juega la prensa y el impacto que ejerce en la formación de opinión pública. En primer lugar, la prensa puede generar un incremento en la percepción de insegu-

ridad de la población, a través de la maximización o la constante repetición de determinados tipos de hechos delictivos ocurridos en el sistema en un período dado, sin que necesariamente éstos aumenten en la realidad. En segundo lugar, aquellos hechos delictivos que adquieren dimensión pública y que involucran a policías o agentes fiscales tienden a disminuir considerablemente la credibilidad de la población en estas instituciones². Esta pérdida de credibilidad podría conducir a los individuos a realizar menos denuncias³.

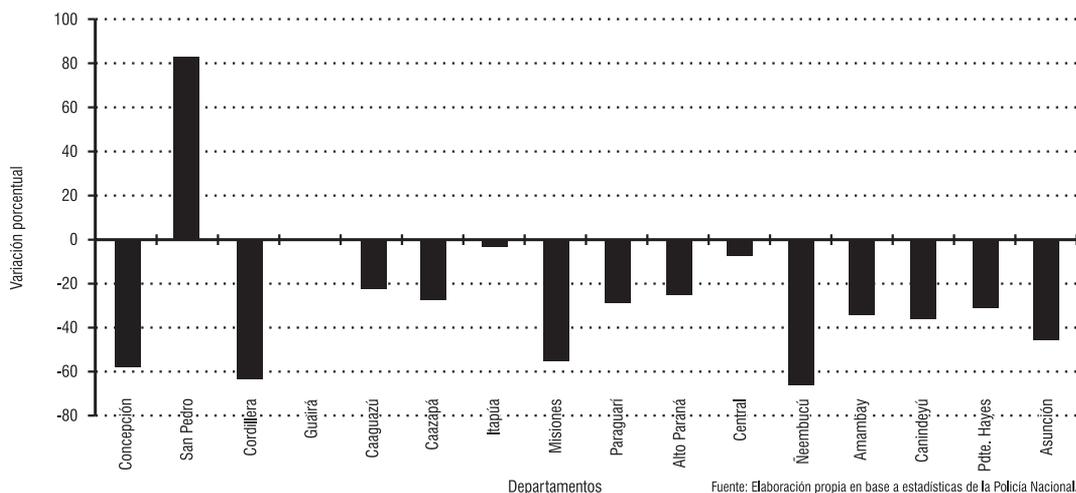
Otro hecho resaltante observamos en el gráfico 6, donde se expone la variación total de los niveles de delitos reportados en cada departamento del país, en el período 2000-2004.

Todos los departamentos cuentan con variaciones negativas de los niveles totales de delitos reportados en el período considerado, excepto

2 En el diario ABC Color, del 1 de junio de 2005, pág. 5, se publicó una encuesta realizada por el Gabinete de Estudios de Opinión (GEO), en la cual se pone de manifiesto que la Policía Nacional es la institución encargada de la seguridad que menos credibilidad tiene de la población: del total de encuestados, el 78,3% no tiene ninguna confianza en la entidad; el 76,8% tampoco tiene confianza alguna en la Fiscalía General del Estado.

3 Según la EIH 2000/01, el 33,4% de la población que no denuncia algún acto violento perpetrado en su contra, asume este comportamiento porque no cree que la denuncia sirva para algo.

Gráfico 6
Variación % de los delitos. Período 2000-2004



San Pedro, cuya variación fue de 82,4% (positiva), y Guairá, que no presenta variaciones. La reducción más significativa se observó en el departamento de Neembucú (-65,6%). Los departamentos con mayores niveles de criminalidad en el período 2000-2004 son Asunción (4.292 delitos registrados, en promedio); Central (4.214 promedio), y Alto Paraná (1.575 promedio). Esta distribución cambia al ajustar los niveles de criminalidad a la población de cada departamento. Asunción, Amambay y Cordillera pasan a encabezar la serie de departamentos con mayores índices de delitos registrados.

La criminalidad del delito mayores, lo que implicaría una reducción en la cantidad de delitos cometidos. Sin embargo, en parte de la literatura empírica se observa cierta ambigüedad en el signo entre educación y delincuencia en las regresiones. La explicación podría encontrarse en que mientras más capital humano existe, éste puede estar asociado a una menor tasa de criminalidad; a mayor capital humano también puede existir una mayor propensión a reportar crímenes, lo que contrarresta el efecto inicial.

Los indicadores del nivel educativo utilizados en este estudio son:

- tasa de analfabetismo (analf);
- promedio de años de estudio de la población masculina de entre 15 y 40 años (promae).

V. Variables explicativas del modelo

Educación

La relación entre la actividad delictiva y el nivel de estudios ha sido apoyada por diversos trabajos empíricos (Ehrlich, 1975; Núñez y otros, 2003; Rodríguez, 2003). El nivel educativo de los individuos constituye, en gran medida, un indicador de la posible generación de ingresos procedentes de actividades legales. De esta manera, unos mayores niveles de educación estarían asociados con unos mayores ingresos futuros y, por tanto, con unos costes de oportu-

Desempleo

La inclusión de esta variable está motivada por el hecho de que refleja la falta de oportunidades de conseguir una renta procedente de actividades legales. Si las oportunidades de obtenerla son relativamente escasas en relación con los beneficios potenciales que se derivan del delito, la teoría económica predice que los in-

dividuos serán más propensos a delinquir. El desempleo refleja el coste de oportunidad de las actividades ilegales, haciendo el delito más atractivo. Considerando lo expresado, se espera una relación positiva entre delincuencia y desempleo. Sin embargo, hay que recordar lo apuntado por Ehrlich (1973): si el potencial criminal es averso al riesgo, un incremento del desempleo puede generar resultados ambiguos. “Otra parte de la literatura argumenta que existe un *efecto oportunidad*: los desempleados podrían pasar más tiempo en sus casas, impidiendo ciertos tipos de delitos (homicidios, robos, etc). Este efecto oportunidad podría llevar a que la relación entre desempleo y delincuencia sea débil, nula o inconsistente” (Rodríguez, 2003).

- desempleo abierto (desem);
- desempleo de la PEA masculina de entre 15 y 40 años con relación a la PEA del mismo estrato (desemh)⁴.

Variables demográficas

La consideración de variables demográficas en estudios de criminalidad ha sido muy frecuente en trabajos empíricos de los últimos años. En general, se espera que las conductas delictivas sean mayores en zonas con una mayor densidad de población. Una de las razones principales que fundamenta esta hipótesis es que en áreas de alta densidad poblacional, la probabilidad de ser capturado es menor debido al mayor grado de “anonimato” existente, situación que induce a los individuos a cometer más delitos.

Otra de las razones por las que se incluye este tipo de variables en el análisis tiene que ver con

la composición por edad y sexo de la población carcelaria. Prácticamente, en todos los países se observa que la población carcelaria está compuesta mayoritariamente por hombres; además, la gran mayoría de éstos encuentra entre los 15 y 40 años de edad. Por lo tanto, se presume que aquellas regiones con mayor proporción de hombres jóvenes en su población padecerían de mayores niveles delictivos.

Los indicadores utilizados en este trabajo para intentar captar los efectos antes mencionados son:

- densidad poblacional (densid);
- porcentaje de hombres en la población (homb).

Tasa de eficiencia policial⁵

La primera justificación que merece ser hecha sobre la inclusión de alguna medida del accionar policial en el estudio es de carácter legal. La Ley N° 222/93 “Orgánica de la Policía Nacional” establece, en su artículo 6°, que algunas de las funciones principales de esta institución son:

- proteger la vida, la integridad, la seguridad y la libertad de las personas y entidades y de sus bienes;
- prevenir la comisión de delitos y faltas mediante la organización técnica, la información y la vigilancia.

Teniendo en cuenta estos dos puntos, podría deducirse, *a priori*, que debe existir una relación (negativa) estrecha entre el funcionamiento de la institución policial como un todo y el comportamiento de la delincuencia.

4 Una medida más completa del desempleo es, obviamente, la Tasa de Desempleo Total. Sin embargo, no utilizamos este indicador al no disponer de informaciones acerca del desempleo oculto para las cuatro series temporales consideradas en este trabajo. En el análisis también podríamos haber considerado el subempleo, de modo a tener una visión más acabada sobre la calidad del empleo, pero tampoco se dispone de información suficiente.

5 Las estadísticas correspondientes a la probabilidad de ser condenado una vez detenido, y la severidad de las condenas no están disponibles. Ambas probabilidades, junto con la de captura, constituyen el núcleo de la teoría de la disuasión, por lo que sería valioso incorporarlas explícitamente al análisis, apenas se generen estadísticas sobre ellas. No obstante, siguiendo a Rodríguez (2003), estos efectos podrían ser capturados a través de los efectos específicos individuales, suponiendo que la variación es pequeña a lo largo del tiempo y difiere en cada departamento. También podríamos haber incorporado el gasto en policías y cortes de justicia en las estimaciones, pero no existen estadísticas departamentales disponibles. Además, diversos trabajos empíricos han encontrado que estas variables no resultan significativas, (ej.: Ehrlich, 1973; Furlong y Mehay, 1981; Cerro y Meloni, 2001).

Una de las variables más importantes de este tipo en la literatura empírica es la “probabilidad de captura”, la cual no es observable directamente. Sin embargo, esta probabilidad subjetiva del delincuente puede ser aproximada mediante lo que llamaremos “tasa de eficiencia policial”, definida como el cociente entre el “total de casos aclarados” y el “total de delitos registrados”. En la medida en que esta relación crezca, los delincuentes observarán una menor utilidad esperada del delito, por lo que se cree que los niveles de delincuencia disminuirán. Tres indicadores son los utilizados en las estimaciones:

- tasa de eficiencia policial total (teptotal);
- tasa de eficiencia policial en delitos contra la persona (teper);
- tasa de eficiencia policial en delitos contra la propiedad (tepro).

VI. Estudio econométrico y resultados

En esta sección se estiman dos modelos alternativos para cada categoría de delito, diferenciados por la forma funcional. En cada uno de estos modelos se lleva a cabo la estimación de dos ecuaciones diferentes por categoría de delito, que se distinguen por los indicadores de desempleo y educación empleados. Siguiendo la tradición de gran parte de la literatura empírica, adoptamos la forma *log-log* para las regresiones. No obstante, también llevamos a cabo las estimaciones en *niveles* para contrastar los resultados arrojados por cada modelo. La técnica econométrica aplicada es la estimación de panel. Una de sus principales ventajas es la mayor eficiencia de los estimadores que arrojan las regresiones con datos de este tipo con respecto a los reportados por datos de corte transversal y series de tiempo por separado. En términos generales, las regresiones tienen como variable dependiente a indicadores de criminalidad, y como variables explicativas a indicadores de eficiencia policial, desempleo, educación y demográficos. Los resultados más importantes se exponen en el anexo, incluyéndose solo aquellos coeficientes significativos al 10%. Los coeficientes de las regresiones en niveles fue-

ron convertidos de modo a ser interpretados directamente en términos de elasticidades.

Primeramente, antes de discutir los resultados obtenidos, es importante resaltar la precaución con que éstos deben ser interpretados. Tal vez el inconveniente de mayor consideración tenga que ver con las variables dependientes del modelo, ya que están en función de las denuncias realizadas efectivamente por las personas y no reflejan el nivel real de los delitos. Niveles muy elevados y dispersos de subreporte entre departamentos podrían conducir a resultados poco claros e, incluso, inconsistentes.

Hecha la aclaración, iniciamos la discusión con las **variables de disuasión**. La tasa de eficiencia policial total no resultó ser significativa, en ningún caso. Lo anterior implica que los delitos, considerados en su conjunto, son insensibles ante la eficiencia policial total. La causa que podría llevar a que ésta no sea significativa es la heterogeneidad de los delitos agregados en una sola categoría. Sin embargo, se observa que la eficiencia policial para resolver aquellos delitos que atentan contra la integridad de las personas ejerce un poderoso efecto disuasivo. Concretamente, los resultados dan cuenta de que un incremento del 10% de la eficiencia policial en resolver delitos contra las personas reducirá, en promedio, este tipo de delitos entre 7,6% y 9,9% aproximadamente, dependiendo del modelo utilizado. La eficiencia policial en delitos contra la propiedad, si bien resulta estadísticamente significativa, arroja signos contrarios a los esperados. Probablemente, esta categoría de delito también padezca del mismo problema de agregación (y de heterogeneidad de los delitos incluidos en ella) que la categoría de los delitos totales. No obstante, este resultado podría interpretarse simplemente como que la eficiencia policial en delitos contra la propiedad no ayuda a disuadirlos.

El **desempleo** (ambos indicadores), si bien resultó significativo tanto en los delitos totales como en los que atentan contra el patrimonio de las personas, mostró signo inconsistente con lo esperado. En otras palabras, los resultados indican que incrementos en el desempleo conllevan una menor tasa de delincuencia. Esta idea

es totalmente opuesta a la percepción de la sociedad en cuanto a la relación entre desempleo y crimen. Sin embargo, es importante recalcar la cautela con que deben interpretarse estos resultados. Primero, los registros estadísticos utilizados no están exentos de errores, es más, podrían ser considerables; segundo, la agregación de delitos en grandes categorías podría impedir la observación de una relación clara y precisa entre estas dos variables, ya que los efectos del desempleo sobre los delitos individuales a nivel departamental podrían ser muy distintos en cuanto a dirección y magnitud, por lo que éstos podrían compensarse (en cuyo caso, el desempleo no adquiriría significatividad estadística) o mostrar, como en esta ocasión, algún grado de inconsistencia. Desde el punto de vista teórico, como se mencionó anteriormente, Ehrlich (1973) manifiesta que si el potencial criminal es averso al riesgo, un incremento del desempleo puede generar resultados ambiguos. Además, se podría estar dando el *efecto oportunidad* mencionado en Rodríguez (2003).

Los **indicadores educativos** sugieren conclusiones importantes. La tasa de analfabetismo, además de mostrar el signo esperado, resultó ser significativa en las tres categorías de delitos analizadas. Los coeficientes indican que la reducción del analfabetismo en 10%, disminuirá los delitos totales cerca del 6%, en promedio. Un efecto muy similar (en dirección y magnitud) se observa para los delitos contra las personas. Para aquellos contra la propiedad se tiene que una reducción igual a la anterior (10%) disminuirá este tipo de delitos entre 5,8% y 7,5%, en promedio, dependiendo del modelo considerado. La otra variable educativa (promedio de años de estudio de la población masculina entre 15 y 40 años) también resultó significativa y del signo esperado, excepto en la categoría de delitos contra las personas. Las elasticidades correspondientes obtenidas son: -1,15 (delitos totales) y -2,04 (delitos contra la propiedad). Estos números indican el poderoso efecto que tiene el incremento del promedio de años de estudio de la población masculina especialmente en la reducción de los niveles de criminalidad global y, más aún, en la de los delitos contra la propiedad. Si el promedio de años de estudio de la población masculina joven aumentase de 8 (va-

lor de 2004) a 8,8 años, por ejemplo, los resultados predicen una caída de 11,5% y 20,4% de los delitos totales y los delitos contra la propiedad, respectivamente.

Las **variables demográficas** muestran resultados inconsistentes con lo esperado. La proporción de hombres en la población no adquirió significatividad en ninguna de las estimaciones. La densidad poblacional fue estadísticamente significativa solo en los modelos log-log para las tres categorías de delito, aunque de signo contrario a lo creído. Como sostienen Núñez y otros (2003), las inconsistencias en el signo de la densidad poblacional sugieren que esta variable no constituye un determinante importante de la criminalidad.

VII. Conclusiones y recomendaciones

Económicamente, a través de estimaciones de panel con efectos fijos, se buscó en este trabajo determinar los factores asociados tanto a la delincuencia global como a los delitos contra las personas y la propiedad. Al igual que otros trabajos empíricos realizados a nivel internacional encontramos que existe un “efecto disuasión”, especialmente sobre los delitos que atentan contra la integridad de las personas. Los delitos contra la propiedad mostraron resultados inconsistentes con la teoría. Los considerados en su conjunto no presentaron sensibilidad ante la eficiencia policial, debido, probablemente, a la heterogeneidad existente entre ellos. Este hallazgo permite inferir que cualquier mecanismo de política gubernamental (por ejemplo, mayores recursos destinados a la capacitación profesional, moral y ética de agentes policiales, así como el aumento de infraestructura) que permita incrementar la eficiencia policial en el esclarecimiento de los delitos contra las personas en un 10%, posibilitará su reducción entre 7,6% y 9,9%, aproximadamente.

No se encontraron resultados relevantes con relación al desempleo. Ambos indicadores, en todas las ocasiones que fueron estadísticamente significativos, presentaron signos inconsistentes con los esperados. Empíricamente, estos resultados pueden deberse a deficiencias en los

registros estadísticos o a la agregación de delitos. Desde el punto de vista teórico, Ehrlich (1973) sostiene que si el criminal es averso al riesgo, la relación entre delincuencia y desempleo puede generar resultados ambiguos. Otra parte de la literatura fundamenta esta ambigüedad en la existencia de un *efecto oportunidad* que impide a los criminales cometer cierto tipo de delitos (como los robos), debido a que los desempleados pasan más tiempo en sus casas “no dando oportunidad” a los delincuentes para perpetrar sus fechorías.

Los indicadores educativos arrojaron resultados interesantes. Sus coeficientes demuestran el gran poder que posee la educación para encarar un combate de raíz contra la delincuencia. Los hallazgos indican que, en promedio, reducciones del analfabetismo en el orden del 10% disminuirán los niveles globales de delitos en, aproximadamente, 6%. Otro de los hallazgos relevantes indica que un incremento del 10% en el promedio de años de estudio de la población masculina (especialmente) entre 15 y 40 años de edad, reduce, en promedio, en 11,5% los delitos considerados en conjunto, y 20,4% los delitos contra la propiedad. Los programas públicos destinados a reducir el analfabetismo e incrementar el nivel educativo de la población adquieren así doble importancia, ya que además de constituirse en bienes sociales deseables por sí mismos, ayudan también a combatir eficazmente el flagelo criminal.

Los indicadores demográficos, a la luz de las estimaciones econométricas, no son relevantes para explicar los niveles de delincuencia.

Todos los resultados expuestos hasta aquí deben, sin embargo, ser interpretados con cautela, atendiendo a los elevados niveles de subreporte de las estadísticas criminales. Este problema debe ser encarado tanto desde una perspectiva institucional como comunitaria. Los beneficios de una menor tasa de subreporte se visualizarían, entre otros aspectos, en la caracterización más precisa de la criminalidad y en los resultados más concluyentes que arrojarán las investigaciones orientadas a encaminar las acciones de política para mitigar el fenómeno crimi-

nal. Si asumimos, como dicta la teoría económica, que los individuos somos racionales y respondemos a los incentivos existentes, el Estado debería generar mecanismos que faciliten el acercamiento (materializado en mayores denuncias) entre la sociedad civil y la institución policial. En este sentido, y considerando que, según la EIH 2000/01, el 33,4% de los no denunciadores cree que la denuncia no sirve de nada, el combate tenaz contra la impunidad es el camino obligado que las autoridades gubernamentales deben recorrer. Un primer paso hacia este objetivo se relaciona con la generación de indicadores estadísticos que permitan testear la eficiencia institucional de la justicia. Asimismo, se debe garantizar la protección efectiva al denunciante. A nivel comunitario, las acciones podrían estar orientadas a fortalecer el capital social de la comunidad, aunque, como afirma Latorre (2004): “El efecto (sobre el crimen) de la promoción del Capital Social no es inmediato; tiene que alcanzar un cierto nivel para que ayude a solucionar la falla de mercado (delincuencia) y necesita del complemento y del respaldo del Estado para que evite ser debilitado por los agentes violentos”.

Los esfuerzos realizados por la PN para mejorar constantemente la calidad de sus registros estadísticos son meritorios. El trabajo, en este sentido, es arduo. No obstante, será de gran utilidad investigativa generar algunos indicadores nuevos, como el total de capturas a nivel departamental por tipo de delito, la cantidad de agentes policiales por departamento y la cantidad y calidad de recursos (en términos, por ejemplo, de camionetas y motocicletas) disponibles por departamento.

Otro de los hallazgos importantes es que la sensación de inseguridad de la población paraguaya no es una cuestión de mera percepción. Si bien, el nivel agregado de los delitos viene mostrando una tendencia decreciente en los últimos años, aquellos más violentos (robos a mano armada, asaltos, coacciones sexuales y homicidios) exhiben el comportamiento inverso, generando mayores niveles de inseguridad en la población.

Este trabajo, al constituirse en una primera aproximación al estudio de la criminalidad desde la perspectiva económica en Paraguay, genera varias recomendaciones para investigaciones futuras. En primer término, el modelo utilizado, las variables consideradas en él, así como el tipo de regresión aplicado, podrían ser objeto de múltiples afinaciones. Por ejemplo, se podría considerar un modelo de ecuaciones simultáneas, en el que la eficiencia policial (considerada exógena en este trabajo) esté en función de los recursos policiales y los niveles de criminalidad. En lugar de aplicar Mínimos Cuadrados Ordinarios, se podría estimar por Mínimos Cuadrados en 2 Etapas para controlar problemas de endogeneidad también. Una vez que se disponga de estadísticas confiables sobre la

probabilidad de condena y su severidad sería importante incorporar estas variables en el modelo, de modo a contrastar la “teoría de la disuasión” *completa* con la realidad paraguaya. También se podrían desagregar aún más las categorías de delitos estudiadas: Por ejemplo, identificar los posibles determinantes del comportamiento de aquellos más violentos, como los robos a mano armada, los asaltos, las coacciones sexuales y los homicidios. Otro análisis importante que podría desarrollarse tiene que ver con el impacto de la criminalidad en el crecimiento económico del país. En fin, el estudio de la criminalidad a la luz de la teoría económica en Paraguay es campo fértil para futuras investigaciones académicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Becker, Gary (1968); “*Crime and punishment: and economic approach*”; Journal of Political Economy, Vol. 76, Nº 2, págs. 169-217.
- Bodman, P. y Maultby, C. (1997); “*Crime, punishment and deterrence in Australia. A further empirical investigation*”; International Journal of Social Economics, Vol. 24, Nº 7/8/9, págs. 884-901.
- Borrero, Pablo Querubín (2003); “*Crecimiento departamental y violencia criminal en Colombia*”; Universidad de los Andes, Colombia, Documento CEDE 2003-12.
- Cerro, Ana María y Meloni, Osvaldo (2001); “*Distribución del ingreso, desempleo y delincuencia en la Argentina*”; Universidad Nacional de Tucumán, Argentina.
- Ehrlich, I. (1973); “*Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation*”; Journal of Political Economy, 81, págs. 521-567.
- Ehrlich, I. (1975); “*On the Relation Between Education and Crime*”. Education, Income, and Human Behavior, F. T. Juster, ed., McGraw-Hill Co., New York, págs. 313-338.
- Fajnzylber, P.; Lederman, D. y Loayza, N. (2000); “*Crime and victimization: an economic perspective*”; Economía, Vol. 1, Nº 1, págs. 219-302.
- Fajnzylber, P.; Lederman, D. y Loayza, N. (2002a); “*Inequality and violent crime*”; Journal of Law and Economics, Nº 45, págs. 1-40.
- Fajnzylber, P.; Lederman, D. y Loayza, N. (2002b); “*What causes violent crime?*”; European Economic Review, Nº 46, págs. 1323-1357.
- Fleisher, B. (1966); “*The effect of income on delinquency*”; American Economic Review, Nº 56, págs. 118-137.
- Forst, B. (1976); “*Participation in illegitimate activities: further empirical findings*”; Policy Analysis, Nº 2, págs. 477-492.
- Furlong, W. y Mehay, S. (1981); “*Urban law enforcement in Canada: an empirical analysis*”. Canadian Journal of Economics, Nº 14, págs. 44-57.
- Kaztman, Rubén y otros (2003); “*La ciudad fragmentada: mercado, territorio y delincuencia en Montevideo*”; Center for the Study of Urbanization and Internal Migration in Developing Countries (CSUIM), Working paper 02-UR-01.

- Latorre, María Carolina (2004); *“Sobre la relación positiva entre el capital social y la violencia urbana: un análisis teórico y empírico”*; Universidad de los Andes, Colombia, Documento CEDE 2004-36.
- Londoño, Juan Luis y Guerrero, Rodrigo (1999); *“Violencia en América Latina. Epidemiología y costos”*; Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe, Red de Centros de Investigación, Documento de trabajo R-375.
- Neumayer, Eric (2004); *“Is Inequality really a Major Cause of Violent Crime? Evidence From a Cross-National Panel of Robbery and Violent Theft Rates”*. London School of Economics and Political Science e.neumayer@lse.ac.uk.
- Núñez, Javier y otros (2003); *“Determinantes socioeconómicos y demográficos del crimen en Chile. Evidencia desde un panel de datos de las regiones chilenas”*; Estudios de Economía, Vol. 30, Nº 1, págs. 55-85.
- Rodríguez, Antonio (2003); *“Determinantes socioeconómicos del delito en España”*; Revista Española de Investigación Criminológica, REIC AC 01-03, <http://www.criminologia.net/revista>.
- The World Bank (1997); *“Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean”*. Seminar on: The challenge of urban criminal violence. Rio de Janeiro: The state of Rio de Janeiro/ Interamerican Development Bank. Mimeografiado.
- Wadycky, W. y Balkin, S. (1979); *“Participation in illegitimate activities: forst’s model revisited”*; Journal of Behavioral Economics, Nº 8, págs. 151-163.
- Withers, G. (1984); *“Crime, punishment and deterrence in Australia: an empirical investigation”*; Economic Record, Nº 60, págs. 176-185.

ANEXO

Resultados de las estimaciones expresados como elasticidades

Variab. depend.	Dtotal		Dcper			Dcpro			
	log-log		log-log		niveles	log-log		niveles	
Variab. independ.	1	2	1	2	1	1	2	1	2
Teper			-0,991	-0,757	-0,842				
<i>p-value</i>	□	□	0,000	0,005	0,068	□	□	□	□
Tepro						0,309	0,362	0,549	
<i>p-value</i>	□	□	□	□	□	0,062	0,045	0,003	
Desem	-0,298					-0,301		-0,329	
<i>p-value</i>	0,029	□	□	□	□	0,049	□	0,034	□
Desemh		-0,368					-0,376		-0,317
<i>p-value</i>	□	0,001	□	□	□	□	0,003	□	0,031
Analf	0,594		0,604		0,590	0,753		0,580	
<i>p-value</i>	0,011	□	0,007	□	0,079	0,004	□	0,013	□
Promaeh		-1,150					-2,042		
<i>p-value</i>	□	0,056	□	□	□	□	0,003	□	□
Densid	-1,185	-1,643	-1,402	-1,626			-1,287		
<i>p-value</i>	0,033	0,003	0,009	0,003	□	□	0,035	□	□
R cuadrado	0,838	0,832	0,825	0,802	0,698	0,851	0,853	0,889	0,873

Fuente: construcción propia.

Nota: las estimaciones se realizaron utilizando el programa Eviews 3.1.



Diego José Torres Torres

Variables determinantes

del desempleo juvenil en el Paraguay.

Evidencias de la EPH 2003

Variables determinantes del desempleo juvenil en el Paraguay. Evidencias de la EPH 2003*

Diego José Torres Torres**

En relación con los adultos, los jóvenes paraguayos tienen 4,12 veces más probabilidades de quedar desempleados. Esta cantidad representa un 8,4% más que el promedio mundial para países en vías de desarrollo. Por su parte, los jóvenes ocupados son objeto de mar-



cadadas discriminaciones que afectan sus condiciones laborales. En promedio, no llegan siquiera al sueldo mínimo, en ninguno de los sectores económicos. Además, no existe prácticamente diferencia entre el ingreso promedio de un joven que trabaja en el sector formal, y otro que lo hace en el informal.

“Los jóvenes de uno y otro sexo son el mayor activo mundial para el presente y para el futuro, pero representan también un grupo con graves vulnerabilidades. En los últimos años, el creciente desempleo mundial ha castigado especialmente a los jóvenes, y la juventud actual debe soportar grandes incertidumbres de índole económica y social. Con demasiada frecuencia, su potencial no se hace realidad porque no tienen acceso a empleos productivos y protegidos”¹.

El párrafo anterior, por sí solo, nos muestra la gravedad y la importancia del problema del desempleo juvenil a nivel mundial. Para el año 2003, en todo el mundo, 88 millones de jóvenes se encontraban en una situación de desempleo. Si observamos el total de desempleados, incluidos los adultos, el sector joven representa el 47%. Paraguay no escapa de esta cruda realidad. En 2003, 101.345 jóvenes de entre 15 y 24 años² se encontraban desempleados, representando el 49% del total del desempleo abierto del Paraguay.

Para un país eminentemente joven, con un 26% de la población de entre 15 y 29 años de edad, la mala utilización de un recurso de producción no solo hace que el Producto Interno Bruto (PIB) actual se aleje del potencial sino que además podría crear en los jóvenes un sentimiento de exclusión e inutilidad, aumentando así las probabilidades de que realicen actividades ilícitas y/o no continúen con sus estudios. De esta forma se debilitaría el potencial de creación de capital humano, necesario para el crecimiento futuro y para la innovación.

* El presente trabajo resultó ganador del concurso anual de Investigación 2004, realizado por la Facultad de Ciencias Económicas, en el interés de incentivar la investigación de los alumnos.

** Estudiante de Economía.

1 “Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil”, Organización Internacional del Trabajo 2004, primer párrafo de la presentación del documento.

2 Solo a modo de comparación se toma la definición utilizada por la OIT. Joven: individuo cuya edad se encuentra entre los 15 y 24 años de edad. En todos los demás casos consideraremos joven al grupo de población comprendido entre 15 y 29 años de edad, siguiendo la definición utilizada por el estudio “Juventud en Cifras”, de la GTZ.

Por esta razón se hace necesario el estudio de las posibles características que hacen que un individuo tenga mayores probabilidades de quedar desempleado, identificándose de esta manera los grupos considerados de riesgo.

Metodología

La metodología utilizada para determinar los factores que aumentan el riesgo de encontrarse desempleado fue la de considerar las variables de la Encuesta Permanente de Hogares 2003, la cual recoge datos de los hogares y sus miembros a nivel nacional.

El modelo econométrico utilizado es el análisis de regresión logística, cuya finalidad principal es pronosticar la pertenencia a un grupo a partir de una serie de variables independientes. En este caso específico permite pronosticar, con cierto grado de confiabilidad, si un determinado grupo de jóvenes (con características específicas) se encuentra o no desempleado.

La curva logística más simple es:

$$Y = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 X)}}$$

Los coeficientes de esta regresión no representan el cambio en los pronósticos por unidad de cambio en la variable independiente. El significado correcto en la regresión es el cambio que se produce en la transformación logia (logaritmo neperiano de la ventaja del suceso $Y=1$) por cada unidad de cambio ocurrida en la variable independiente.

Demostración:

$$\frac{P(Y=1)}{P(Y=0)} = \frac{1 / (1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 X)})}{1 - 1 / (1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 X)})} = e^{(\beta_0 + \beta_1 X)}$$

$$\ln \left[\frac{P(Y=1)}{P(Y=0)} \right] = \beta_0 + \beta_1 X$$

A este último logaritmo se le denomina transformación logia. Y como puede verse, se ajusta a un modelo de regresión lineal. Por tanto, el coeficiente de regresión de un modelo logístico puede interpretarse como el cambio en el logaritmo neperiano de la ventaja del suceso $Y=1$ por cambio unitario en la variable independiente. No obstante, pensar en términos de logaritmos neperianos es poco intuitivo. Es preferible interpretar directamente el cambio en las ventajas $\left(\frac{P(Y=1)}{P(Y=0)} \right)$, y no en los logaritmos de las ventajas. La expresión de la ventaja sería entonces:

$$\frac{P(Y=1)}{P(Y=0)} = e^{\beta_0 + \beta_1 X} = e^{\beta_0} + e^{\beta_1 X}$$

Para entender el significado de una ventaja (odd) preste atención al siguiente ejemplo: supongamos que existen 2 grupos, los que estudiaron para un examen de matemáticas y los que no. Dentro de cada grupo existen alumnos que aprobaron la materia y otros que no lo hicieron. Entre los que estudiaron, el 95% aprobó, mientras el 5% se aplazó. En términos de ventaja se dice entonces que entre los que estudian, por cada 19 aprobados, existe 1 alumno aplazado (0.95/0.05=19). Vemos ahora qué sucede con el grupo que no estudió. En este grupo, el 10% aprobó y el 90% se aplazó. Con estos datos, en términos de ventaja tenemos que entre los que no estudiaron, por cada alumno aprobado, existen 9 aplazados. Al pasar de la condición "no estudiar" a la de "estudiar", la ventaja (aprobados por aplazados) aumenta en 171 veces (existen más alumnos que pasan la materia; estudiar es la clave). A este valor se le suele llamar razón de las ventajas, porque es una división entre dos ventajas. En este caso, la condición de estudiar es un factor de protección ante el aplazo, y es de esta forma como deben interpretarse los coeficientes de la regresión logit.

Si al reemplazar los valores obtenidos de B_1 y la condición $X=1$ en $e^{\beta_1 X}$, el valor obtenido es: Igual a 1: la variable independiente ("no estudiar", "estudiar") no produce ningún efecto sobre la ventaja del suceso (aprobados por aplazados).

Mayor que 1: un cambio en la variable independiente (“no estudiar”, “estudiar”) aumenta la ventaja del suceso (aprobados por aplazados).

Menor que 1: un cambio en la variable independiente (“no estudiar”, “estudiar”) disminuye la ventaja del suceso (aprobados por aplazados). El valor 1 es, por tanto, el referente para la interpretación.

Los jóvenes en el Paraguay: un análisis descriptivo

En nuestro país, 13 de cada 50 personas se encuentran entre los 15 y 29 años de edad, mientras el 37% de la población tiene menos de 15 años. De esta manera, si juntáramos a los jóvenes y a los menores de 15 tendríamos más de la mitad de la población.

Desde el punto de vista económico, a pesar de que los adultos tienen una mayor tasa de actividad (1,14 veces superior, 72,01% frente al 63,31% de los jóvenes) y representan una mayor proporción en la población en edad de trabajar, los jóvenes sufren de una tasa de desempleo 2,85 veces superior. Mientras la tasa de desempleo abierto global se situaba en aproximadamente 8,1%, la tasa de desempleo juvenil rondaba el 13,15%.

En todo el país, 3 de cada 5 desempleados son jóvenes. Es interesante apuntar que al obtener las proporciones de jóvenes desempleados por departamento observamos que en todos representan más de la mitad de los desempleados. Así, los de mayores proporciones son:

1. Caazapá, con el 78,15% del total de desempleados del departamento.
2. Paraguari, con el 73,72%.
3. Cordillera, 69,89%.

El departamento en el cual se minimiza la proporción de jóvenes desempleados es Concepción. No obstante, en este departamento, de cada 100 desempleados 53 son jóvenes, cifra que sigue siendo muy alta.

Con estos datos queda ciertamente evidenciado que los jóvenes tienen menos oportunidades de encontrar empleo, aunque a todo esto debe añadirse la existencia de grandes diferencias en las tasas de desempleo, dependiendo del sexo.

Las mujeres jóvenes tienen aproximadamente la misma participación que los hombres en la población en edad de trabajar, pero su tasa de actividad es un 39,23% menor que la de sus pares masculinos. Puede decirse que existe una alta discriminación, pues aún representando la misma proporción en la PET (Población en Edad de Trabajar), y teniendo una tasa de actividad menor, la tasa de desempleo de las mujeres es 1,74 veces superior a la de los hombres. Del total de mujeres desempleadas, 64 de cada 100 son jóvenes. En el caso de los varones, la cifra disminuye a 56 por cada 100.

Al realizar el análisis por zonas rurales y urbanas, vemos que en ambas las mujeres jóvenes sufren mayores tasas de desempleo. Incluso esa diferencia se acentúa en el área rural. Allí, las mujeres jóvenes tienen tasas de desempleo 3,97 veces superiores a las de sus pares masculinos, mientras que en el área urbana la diferencia disminuye a solo 1,2.

De todo lo anterior se desprende que la condición “ser mujer joven” es un factor de riesgo para la condición “desempleada”. Esto es así porque, a pesar de tener una menor tasa de actividad que los hombres en ambas áreas, sus índices de desempleo son superiores, independientemente del área de residencia (diferencia que se suaviza en la zona urbana).

Analizando solo las zonas urbanas de los departamentos, aquellos con mayores desventajas para las mujeres jóvenes, por orden de importancia, son:

1. Guairá (2,67 veces mayor a la tasa masculina).
2. Caazapá (2,48 veces superior).
3. San Pedro (2,37 veces superior).

Las únicas localidades urbanas donde las mujeres tienen una tasa de desempleo inferior a la de los hombres jóvenes son:

1. Asunción (34,4% menor que la tasa de desempleo juvenil masculina).
2. Paraguari (26,6% menor).
3. Caaguazú (5,6% menor).

Para el caso rural, todos los departamentos tienen tasas de desempleo femeninas mayores a las masculinas.

Factores determinantes del desempleo

Una característica o condición que aumenta la razón de las ventajas (trabajadores por desempleados) sería considerada como un factor de protección ante el desempleo. Las características de protección son:

1. Ser varón. Esta condición es un factor que aumenta la razón de las ventajas en un 54%. La posible explicación se orienta hacia el tema de la discriminación o de las características del trabajo típico en el Paraguay, el cual puede sacar mejor provecho de los trabajadores masculinos (diferencia de productividad en trabajos en donde se necesita la fuerza física, posiblemente sector primario).
2. Ser jefe de familia. La condición jefe de familia aumenta la razón asalariados por desempleados en aproximadamente un 50%. La explicación está dada por la teoría económica: un jefe o jefa de familia tiene mayores responsabilidades, razón por la cual su salario de reserva es inferior a la de una persona sin responsabilidades. Esto hace más probable que acepte un trabajo que no aceptaría un "no jefe de familia".
3. Tener hijos menores de 6 años. Este tipo de individuos no puede darse el lujo de estar desempleado. Entonces, con tal de percibir ingresos, acepta cualquier tipo de trabajo.

Los factores de riesgo ante el desempleo son:

1. Que exista otro desempleado en el hogar. La razón de las ventajas aumenta en aproximadamente 3 veces. Es decir, si existe otro des-

empleado en el hogar significa que no se han podido conseguir nexos entre la demanda de empleo y la oferta de trabajo de ese hogar. Además, puede estar indicando la precariedad de éste, lo que disminuye la eficacia de las técnicas de búsqueda de empleo.

2. Ser pobre. La condición de pobreza hace que la razón desempleados por trabajadores aumente en aproximadamente 2 veces. Ciertamente, no podemos asegurar la dirección de la causalidad de esta condición. Es decir, cuando uno no trabaja no tiene ingresos, y al no tener ingresos suficientes se lo cataloga como hogar pobre. Lo que sí podemos afirmar es que el no tener empleo dificulta la posibilidad de salir de la pobreza y, aún más, es probable que un hogar pobre no pueda generar los nexos necesarios para encontrar un empleo asalariado formal. Todo esto genera un círculo vicioso, del cual resulta difícil escapar.
3. Ser joven. La condición "joven" hace que existan aproximadamente 2 veces más desempleados por trabajador, en comparación con la condición "adulto". Esta situación evidencia la problemática laboral de este grupo de población.

Al realizar la regresión solamente para los jóvenes, se observa que la variable "tenencia de hijos menores de 6 años" cambia de signo, es decir, aparentemente el efecto de la responsabilidad sobre el salario de reserva no es el mismo para los jóvenes. Probablemente, en promedio, los jóvenes reciben ayuda de sus padres, lo cual podría hacer que se mantengan voluntariamente desempleados hasta encontrar un salario acorde a sus expectativas. O, desde otro punto de vista, puede deberse a que los empleadores ven en la tenencia de hijos menores de 6 años un factor que disminuye la productividad del joven (por las posibles ausencias al trabajo o las llegadas tardías).

En el Paraguay, los jóvenes tienen 4,12 veces más probabilidades de quedar desempleados, en comparación con los adultos. Esta diferencia es mayor a la estimada a nivel mundial, que

asciende a 3,8 veces con respecto a la probabilidad de los adultos³.

Ocupación juvenil

Los horarios de trabajo más prolongados, los contratos informales y/o de corta duración, la baja remuneración y la nula protección social, son problemas con los que debe lidiar todo joven trabajador. Esto puede obedecer al proceso de transición entre la vida académico y el primer trabajo, la inexperiencia de quienes buscan empleo y los frecuentes cambios de empleo de los jóvenes que tratan de encontrar un trabajo decente y productivo. En los párrafos siguientes se describirá brevemente a los ocupados, con el fin de dar una idea de la posición de los jóvenes frente a la de los adultos, y la de la mujer joven en el mercado laboral.

La estructura ocupacional de jóvenes y adultos, por sectores económicos, es prácticamente igual. En ambos grupos el sector terciario es el que ocupa a un poco más de la mitad de ellos. Al desagregarlos en áreas urbanas y rurales, la estructura ocupacional se mantiene prácticamente igual, en ambos grupos de edad. En la zona rural es el sector primario el más importante, y en la urbana, el terciario es el que ocupa a más jóvenes y adultos.

En el sector primario, el ingreso promedio de los jóvenes es 76% menor al salario mínimo; en el secundario, 35,1%, y en el sector terciario, 31,5%. Entre los adultos, este mismo análisis demuestra que en el sector primario ellos ganan 35,1% menos que el salario mínimo; en el secundario, 10,2% menos, y en el terciario, el ingreso promedio es mayor que el salario mínimo, en un 18,8%. Estas diferencias en los ingresos promedios entre adultos y jóvenes pueden deberse a una discriminación y/o características diferenciales en la productividad adulta (experiencia). Para el alcance de este trabajo es suficiente verificar que los jóvenes, sea cual fuere la causa, ganan menos que los adultos, y no alcanzan, en ninguno de los sectores, la remunera-

ción considerada mínima para llevar una vida decorosa. En promedio, los departamentos que más pagan a los jóvenes son Asunción (G. 862.567); Presidente Hayes (G. 687.424); Alto Paraná (G. 686.226), y Central (G. 675.781).

En el país, de cada 100 jóvenes ocupados 21 se hallan en la informalidad. Los departamentos con mayor cantidad de informales jóvenes, como porcentaje del total de ocupados, son: Central, donde el 33,27% del total de ocupados son informales; Alto Paraná (32,7%), y Amambay (30,3%). En contrapartida, los que exhiben mayores niveles de informalidad son San Pedro, con el 5,5% de informales; Caazapá, con el 7,8%, y Caaguazú, con el 11,24%.

Un adulto que trabaja en el sector informal percibe 53,58% menos que uno empleado en el sector formal. En cambio, un joven del sector informal gana aproximadamente igual que uno del formal. En donde sí existe una diferencia entre el sector formal e informal es en Asunción, Central, Amambay, Alto Paraná (el ingreso formal juvenil promedio en Asunción es 1,79 veces mayor al ingreso promedio informal; 1,39 veces, 1,36 veces y 1,08 veces, respectivamente).

En el Paraguay, el promedio de ingreso de los adultos por sexo nos muestra que las mujeres ganan aproximadamente 38% menos que los varones. En cambio, en el grupo juvenil esta diferencia se reduce a solo el 4%. Podríamos suponer, en consecuencia, que en un futuro las desigualdades salariales entre los hombres y las mujeres tenderán a disminuir (a pesar de esto se ve que el salario promedio de los y las jóvenes es, en promedio, 46% menor que el de los adultos, y la tasa de desempleo femenina es mayor a la masculina). Los tres departamentos en los cuales el salario de las mujeres es mayor son: Concepción (1,40 veces mayor); Paraguairí (1,34 veces); Amambay (1,16 veces). Entretanto, los departamentos donde el ingreso promedio de los hombres es mayor son Itapúa, Ñeembucú y Guairá, con 1,56, 1,37 y 1,37 veces, respectivamente.

3 Ver "Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil", Organización Internacional del Trabajo (OIT) 2004.

En el sector formal, las mujeres ganan en promedio 4,7% más que los hombres. En el informal, en cambio, por cada 50 mil guaraníes de ingreso masculino, las mujeres ganan solo 17 mil.

Para concluir esta sección vemos que los jóvenes sufren discriminación salarial, y son las mujeres las más afectadas. Una relativa equidad puede advertirse en los sectores formales, aunque, como ya hemos visto en la sección anterior, el grupo joven femenino posee delicadas características, que han de tenerse en cuenta para el diseño de políticas sociales.

La inactividad económica juvenil

Los jóvenes inactivos pueden estar estudiando o no. La segunda de estas posibilidades resulta grave, pues cuando un joven no trabaja ni estudia, a pesar de desear hacerlo, es probable que se sienta excluido e inútil y esté más cerca de participar en actividades ilegales. Es posible también que pueda contribuir a engrosar los índices de suicidio, además de estar imposibilitado de romper el círculo de la pobreza. En el Paraguay, 47 de cada 100 jóvenes inactivos no buscan trabajo, no trabajan y no asisten a una institución educativa. Los departamentos que tienen dentro de su población inactiva joven la mayor proporción de personas que no asisten a una institución educativa son: Canindeyú (72,4%); Presidente Hayes (64,1%), y Alto Paraná (60,9%). Por su parte, los de menor proporción de inactivos y no estudiantes son Asunción (25,6%); Ñeembucú (35,2%), y Misiones (35,9%).

Es la zona rural donde pueden encontrarse más jóvenes inactivos que no asisten a ninguna institución formal. En términos estadísticos, 6 de cada 10 jóvenes inactivos no asisten a una institución formal. Mientras, en la zona urbana este porcentaje se reduce a solo 3 de cada 10.

De cada 100 mujeres inactivas, 55 no estudian o, por lo menos, no asisten a una institución formal. En el caso de los hombres, de cada 100, 25 no asisten a una institución formal. Por cada 25 mujeres inactivas que estudian existen 17 sin hacerlo, en el caso del área rural. En la urba-

na, entretanto, por cada 20 mujeres que estudian, 9 no lo hacen.

La Población Económicamente Inactiva (PEI) de la zona rural alberga a la mayor cantidad de jóvenes que no estudia ni trabaja, mientras son las mujeres las que más se hallan en esta situación.

Conclusiones y recomendaciones

Hemos visto que nuestro país es eminentemente joven. No obstante, a pesar de las bajas tasas de actividad, los jóvenes tienen que lidiar con índices de desempleo mucho mayores que las de los adultos y en condiciones de desventaja, lo cual afecta principalmente a las mujeres de la zona rural.

La pobreza y la existencia de otro desempleado en el hogar son los factores más importantes que potencian la posibilidad de quedar desempleado. En el caso de los jóvenes resalta el efecto contrario de la tenencia de hijos menores de 6 años. Mientras para los adultos éste es un factor de protección frente al desempleo, para los jóvenes representa uno de riesgo. La posible explicación puede ser que los empleadores no desean a los jóvenes con hijos (pueden percibir que su productividad es menor a la de los jóvenes sin hijos) o, en todo caso, estos jóvenes reciben ayuda de los padres, lo que les permite buscar un trabajo con un salario acorde a sus expectativas.

En relación con los adultos, los jóvenes paraguayos tienen 4,12 veces más probabilidades de quedar desempleados. Esta cantidad es un 8,4% más que el promedio mundial para países en vías de desarrollo. Por su parte, los jóvenes ocupados son objeto de marcadas discriminaciones que afectan sus condiciones laborales. En promedio, no llegan siquiera al sueldo mínimo, en ninguno de los sectores económicos. Además, no existe prácticamente diferencia entre el ingreso promedio de un joven que trabaja en el sector formal, y otro que lo hace en el informal.

En todos los casos analizados, las mujeres jóvenes se encuentran en peores condiciones, salvo

algunas excepciones en el sector formal y en ciertos departamentos. Por esta razón, deberían constituirse en el grupo objetivo de la Secretaría de la Mujer, pues si se mejoran sus condiciones, se las estaría favoreciendo no solo en el presente sino también en el futuro, ya que estas jóvenes pasarían a la adultez en situación de igualdad de oportunidades.

Basándonos en el estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) "Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil", si el Paraguay logra reducir el desempleo juvenil a la mitad, esto es pasar de 124.904 a solo 62.452 jóvenes desempleados, el Producto Interno Bruto (PIB) podría aumentar entre 4,9% y 7,8%. En cifras, el PIB de 2003, en el peor de los casos, aumentaría en 1.901.472 millones de guaraníes (296 millones de dólares⁴) y, en el mejor de los casos, en 3.026.832 millones de guaraníes (472

millones de dólares). Podemos esperar que una política de empleo dirigida a los jóvenes, con un costo aproximado de 4.500 dólares anuales por joven, sería económicamente rentable y beneficiosa. Este cálculo se basa en el peor de los escenarios. En caso del mejor escenario, el gasto podría llegar a los 7.000 dólares anuales por joven⁵.

Es evidente que los jóvenes paraguayos necesitan de políticas sociales bien dirigidas y coordinadas, diseñadas desde la perspectiva de la problemática joven, cuyo objetivo principal sean los grupos señalados en este documento, como grupos de alto riesgo. No deben ser políticas de carácter universal, sino de beneficio para quienes más lo necesitan para que, resuelto este problema, puedan dirigirse al mejoramiento general de la juventud.

BIBLIOGRAFÍA

- Barro, Robert J.; Grillo, Vittorio y Febrero, Ramón: "Macroeconomía, Teoría y Política". Mc. Graw Hill, México, 2001.
- GTZ, Secretaría Técnica de Planificación. 2004: "Juventud en Cifras Paraguay".
- Mitsheni, Cecil & Rospabé, Sandrine: "Why is Youth Unemployment so High and Unequally spread in South Africa?", Working Paper 02/65, Development Policy Research Unit, South Africa.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2004: "Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil".
- Pardo, Antonio; Ruiz, Miguel Ángel: "SPSS 11 Guía para el Análisis de Datos", España, 2002.

4 Tipo de cambio promedio de 2003: G. 6.413. Para los cálculos se supone el aumento estimado de la OIT para los países de América Latina y el Caribe, "Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil", página 24, cuadro 7.

5 Para obtener el presupuesto de la política de empleo se dividió el posible aumento de PIB por la cantidad de jóvenes a sacar del desempleo (ej.: 472 millones de dólares dividido entre 62.452 jóvenes). Se utilizó un valor inferior a este cociente para obtener un residuo positivo, de manera a que el beneficio esperado sea mayor al costo de la política de empleo.

ANEXOS

Tasas de desempleo abierto por departamento, grupo de edad, área y sexo

Departamento	Tasas de desempleo							
	Jóvenes				Adultos			
	Urbana		Rural		Urbana		Rural	
	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
Asunción	18,60%	12,21%	-	-	5,81%	3,39%	-	-
Concepción	16,53%	21,76%	4,39%	12,21%	10,43%	11,57%	1,58%	2,34%
San Pedro	7,29%	17,28%	0,81%	14,83%	0,90%	3,79%	0,64%	2,72%
Cordillera	14,63%	16,95%	10,09%	19,57%	2,14%	3,86%	1,95%	3,66%
Guairá	6,45%	17,23%	1,78%	8,84%	2,77%	4,25%	0,43%	0,00%
Caaguazú	18,92%	17,86%	0,25%	10,40%	4,54%	2,63%	1,23%	1,15%
Caazapá	7,15%	17,74%	2,29%	9,22%	2,42%	2,34%	0,52%	1,20%
Itapúa	10,09%	18,17%	2,37%	14,00%	5,78%	8,86%	2,24%	3,42%
Misiones	17,32%	21,53%	3,21%	14,76%	6,61%	7,03%	0,46%	6,84%
Paraguari	16,85%	12,38%	7,90%	15,36%	4,16%	0,00%	0,60%	4,42%
Alto Paraná	15,41%	22,54%	1,21%	13,92%	7,40%	11,56%	0,70%	0,62%
Central	18,18%	24,87%	13,23%	16,88%	7,00%	8,62%	9,19%	1,42%
Ñeembucú	14,09%	15,63%	2,61%	7,82%	4,02%	0,00%	0,99%	2,79%
Amambay	21,46%	27,28%	4,02%	20,22%	5,04%	12,18%	0,87%	8,96%
Canindeyú	6,31%	10,98%	0,00%	4,86%	0,89%	6,99%	0,22%	0,58%
Pdte. Hayes	26,65%	32,16%	7,19%	16,73%	11,85%	10,12%	5,98%	0,82%
Total país	16,55%	19,86%	3,41%	13,51%	6,15%	6,83%	1,88%	2,43%

* Los porcentajes se hallaron de la siguiente forma: ej. "Asunción: (Desocupados jóvenes de la zona urbana asuncense y sexo masculino)/(PEA joven urbana asuncense y de sexo masculino), para los demás departamentos se procedió de la misma forma.

Fuente: elaboración propia a partir de la EPH 2003.

Tasas de participación, actividad y desempleo abierto por grupos de edad

Departamentos	Población juvenil/pet total	Población adulta/pet total	Pea juvenil/ población total de jóvenes	Pea adulta/población adulta	Tasa de desempleo juvenil	Tasa de desempleo (adultos)	Desempleo juvenil como proporción del total de desocupados
Caazapá	33,91%	46,06%	70,74%	76,45%	5,67%	1,08%	78,15%
Paraguari	32,41%	51,39%	55,76%	68,10%	11,70%	1,94%	73,72%
Cordillera	33,71%	50,92%	55,48%	68,31%	13,46%	2,63%	69,89%
Caaguazú	33,44%	48,88%	66,60%	69,49%	8,08%	2,02%	69,70%
Guairá	35,75%	46,92%	62,13%	72,66%	6,16%	1,48%	69,65%
Ñeembucú	31,14%	54,34%	68,16%	75,33%	9,78%	1,96%	64,41%
Amambay	36,44%	46,05%	63,56%	68,82%	19,78%	6,67%	62,93%
Asunción	35,11%	53,15%	63,79%	69,83%	15,24%	4,62%	62,45%
Alto Paraná	38,73%	44,31%	67,83%	71,95%	14,31%	6,03%	62,07%
Canindeyú	37,42%	43,37%	65,42%	73,87%	3,16%	1,05%	62,00%
Central	34,54%	50,31%	60,85%	72,02%	20,18%	7,54%	58,04%
Pdte. Hayes	34,09%	49,43%	53,02%	68,33%	19,46%	7,01%	57,88%
Misiones	34,48%	47,35%	61,47%	78,96%	12,92%	4,91%	57,52%
San Pedro	34,18%	45,71%	63,60%	71,04%	4,99%	1,47%	55,54%
Itapúa	36,03%	45,49%	67,98%	80,59%	9,37%	4,19%	54,72%
Concepción	37,89%	42,85%	61,13%	68,56%	10,62%	5,65%	53,07%
Total	35,10%	48,47%	63,31%	72,01%	13,15%	4,61%	60,62%

Fuente: elaboración propia a partir de la EPH 2003.

Referencia de las variables explicativas

YOUNG2	1= Jóvenes 0=Adultos	IDGUA	1= Solo habla guaraní 0= Otro idioma (incluido los que hablan guaraní y castellano conjuntamente)
SEXO	1= Masculino 0= Femenino	HEADSHIP	1= Jefe de familia 0= No es jefe de familia
POBNOPOI	1= Pobre 0= No pobre	H_M_6	1= Tiene hijos menores de 6 años 0= No tiene hijos menores de 6 años
OTWAGE	1= Otro asalariado en el hogar 0= No existe otro asalariado en el hogar	EXPER	Experiencia laboral (edad - años de estudio - 6)
OTRODESE	1= Otro desempleado en el hogar 0= No existe otro desempleado en el hogar	AREA2	1= Urbana 0= Rural
OTINDE	1= Otro trabajador independiente en el hogar 0= No existe otro trabajador independiente	ANOEST	Años de estudio
MARRIED	1= Casado 0= Soltero		

Efecto de factores socioeconómicos en la probabilidad de quedar desempleado

VARIABLE(a)		B	Error tip.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Asalariado	Intersección	2,57058612	0,01880645	18683,1811	1	0	
	YOUNG2	-0,73178216	0,00991363	5448,7663	1	0	0,48105092
	SEXO	0,43070545	0,00557173	5975,59833	1	0	1,53834237
	POBNOPOI	-1,2246336	0,00588638	43282,8256	1	0	0,29386535
	OTWAGE	-0,00217499	0,00589981	0,13590613	1	0,71238528	0,99782737
	OTRODESE	-0,96702405	0,00593857	26516,1427	1	0	0,38021285
	OTINDE	-0,14455547	0,00580491	620,122622	1	7,032E-137	0,86540691
	MARRIED	0,12182073	0,00692353	309,590401	1	2,682E-69	1,12955159
	IDGUA	0,12037172	0,00644238	349,104818	1	6,6386E-78	1,12791604
	HEADSHIP	0,40689073	0,00770811	2786,50248	1	0	1,50213996
	H_M_6	0,28049649	0,00639198	1925,67838	1	0	1,32378689
	EXPER	-0,01131531	0,00039638	814,891025	1	3,123E-179	0,98874847
	AREA2	-0,20028273	0,00728448	755,944022	1	2,046E-166	0,81849931
	ANOEST	0,00172439	0,00087319	3,89993883	1	0,04828787	1,00172588
	Independiente	Intersección	2,13836819	0,0190422	12610,4599	1	0
YOUNG2		-0,75980613	0,01007742	5684,69028	1	0	0,4677571
SEXO		0,24180046	0,00577054	1755,82636	1	0	1,27354005
POBNOPOI		-0,3973367	0,00598031	4414,38645	1	0	0,67210769
OTWAGE		-0,50689472	0,00601349	7105,29411	1	0	0,60236318
OTRODESE		-1,30145695	0,00641213	41195,9876	1	0	0,27213502
OTINDE		0,6594932	0,00599803	12089,3429	1	0	1,93381202
MARRIED		0,51062191	0,00699583	5327,45649	1	0	1,66632718
IDGUA		0,45024241	0,0065404	4738,97384	1	0	1,56869241
HEADSHIP		0,2761518	0,00781969	1247,14563	1	3,463E-273	1,31804793
H_M_6		0,10247635	0,00656754	243,467654	1	6,8964E-55	1,1079111
EXPER		0,02464125	0,00039427	3905,99591	1	0	1,02494735
AREA2		-1,1740483	0,00725558	26183,5024	1	0	0,30911302
ANOEST		-0,00949388	0,00089993	111,294539	1	5,1001E-26	0,99055104

La categoría de referencia es: Desempleado.

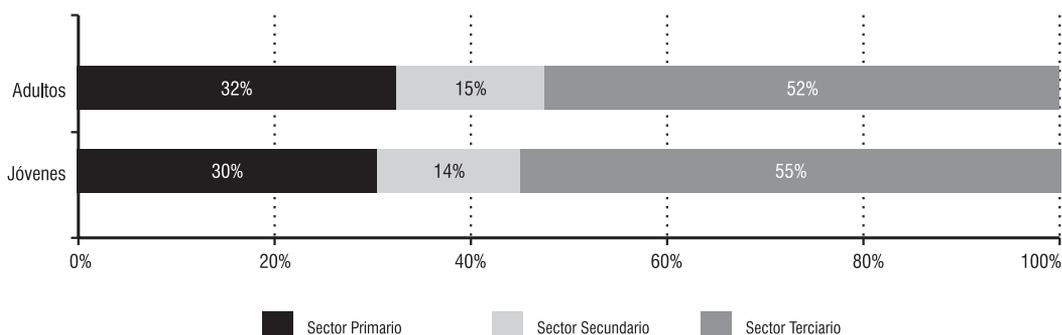
Se tomó como población total a la PEA mayor de 15 años.

Factores determinantes del desempleo juvenil

VARIABLE(a)		B	Error típ.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)	
Asalariado	Intersección	1,00838751	0,02058538	2399,59143	1	0		
	POBNOPOI	-1,25650078	0,0076757	26797,2057	1	0	0,28464833	
	OTRODESE	-0,9293312	0,00769871	14571,5453	1	0	0,39481768	
	H_M_6	-0,28480337	0,00980246	844,15022	1	1,359E-185	0,75216214	
	AREA2	-0,06206064	0,00920377	45,4674883	1	1,5519E-11	0,93982589	
	OTINDE	-0,02178335	0,00755298	8,31788348	1	0,00392566	0,9784522	
	ANOEST	0,00734376	0,00130749	31,5473398	1	1,9464E-08	1,00737079	
	EXPER	0,07341716	0,00105774	4817,64479	1	0	1,07617939	
	IDGUA	0,17431929	0,0083314	437,778929	1	3,2949E-97	1,1904356	
	MARRIED	0,21959925	0,01256197	305,595082	1	1,9899E-68	1,24557746	
	OTWAGE	0,22822243	0,00794612	824,910559	1	2,071E-181	1,25636475	
	SEXO	0,41831793	0,0071009	3470,45759	1	0	1,51940366	
	HEADSHIP	1,04356592	0,01512056	4763,25606	1	0	2,83932379	
	Independiente	Intersección	1,40263151	0,02256609	3863,44338	1	0	
		OTRODESE	-1,52214058	0,00968256	24713,1899	1	0	0,21824422
		AREA2	-1,24568051	0,0094662	17316,5772	1	0	0,28774503
OTWAGE		-0,62866737	0,00857638	5373,21599	1	0	0,53330202	
POBNOPOI		-0,22241635	0,00825132	726,585937	1	4,95E-160	0,80058197	
H_M_6		-0,091703	0,01088357	70,9944277	1	3,5824E-17	0,91237609	
ANOEST		-0,05773642	0,00146985	1542,9571	1	0	0,9438987	
EXPER		0,03902154	0,00114407	1163,33772	1	5,664E-255	1,03979288	
IDGUA		0,53944555	0,00892945	3649,60567	1	0	1,71505568	
HEADSHIP		0,57609636	0,01631865	1246,29738	1	5,294E-273	1,77907997	
SEXO		0,60916718	0,00798683	5817,34201	1	0	1,83889929	
OTINDE		0,77241322	0,00879962	7704,9761	1	0	2,16498453	
MARRIED		0,8775816	0,01347476	4241,63253	1	0	2,40507622	

a La categoría de referencia es: Desempleado.
 Se [p]omó [g]omo [i]nverso [a] [g] [E] [A] [i]n [j]uvenil [i]n [t]e [r]e [1]5 [y] [2]9 [a]ños.

Distribución de los ocupados por sector económico



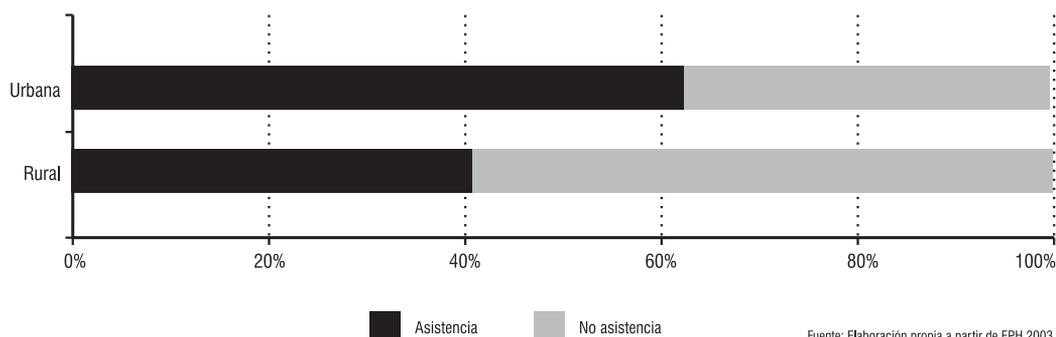
Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2003.

Ingresos promedio por grupo de edad, sector y departamento

Departamento	15 a 29 años				Mayores de 29 años				Media del departamento
	Primario Media	Secundario Media	Terciario Media	Total de grupo Media del grupo de jóvenes	Primario Media	Secundario Media	Terciario Media	Total de grupo Media del grupo de adultos	
Asunción	-	827.662	865.928	862.567	1.750.999	1.420.183	1.852.983	1.781.296	1.439.302
Concepción	140.657	501.527	544.246	322.027	401.963	1.043.005	980.346	691.581	496.925
San Pedro	185.380	512.756	538.375	264.126	346.803	690.971	693.849	444.541	344.309
Cordillera	178.657	518.128	492.764	405.847	359.042	694.255	830.988	620.394	540.234
Guairá	150.849	399.183	549.176	344.290	449.893	581.187	894.648	625.050	489.328
Caaguazú	201.889	559.413	498.955	355.312	678.402	673.108	921.814	767.788	587.142
Caazapá	164.434	437.821	500.395	271.256	743.284	567.063	1.190.230	828.648	565.561
Itapúa	328.278	599.443	549.939	451.874	829.784	790.223	899.113	850.146	655.873
Misiones	108.065	357.753	520.620	315.225	379.119	450.749	1.145.999	698.474	539.622
Paraguarí	121.291	318.498	473.436	304.886	315.531	435.856	770.558	491.806	414.953
Alto Paraná	432.478	812.729	728.321	686.226	1.382.015	980.304	1.242.588	1.234.592	949.504
Central	240.161	701.845	685.350	675.781	410.402	884.468	1.032.545	967.375	864.983
Neembucú	165.164	352.048	345.091	260.301	291.573	473.058	675.071	434.057	364.513
Amambay	450.217	669.649	546.525	548.245	1.042.719	676.514	861.611	869.018	715.952
Canindeyú	308.288	771.871	707.673	485.945	1.018.882	1.361.787	1.041.698	1.054.887	752.711
Pdte. Hayes	683.781	730.734	675.612	687.424	725.934	975.144	845.204	822.011	757.898
Total país	233.312	631.277	665.819	529.435	631.086	873.653	1.154.984	943.267	762.163

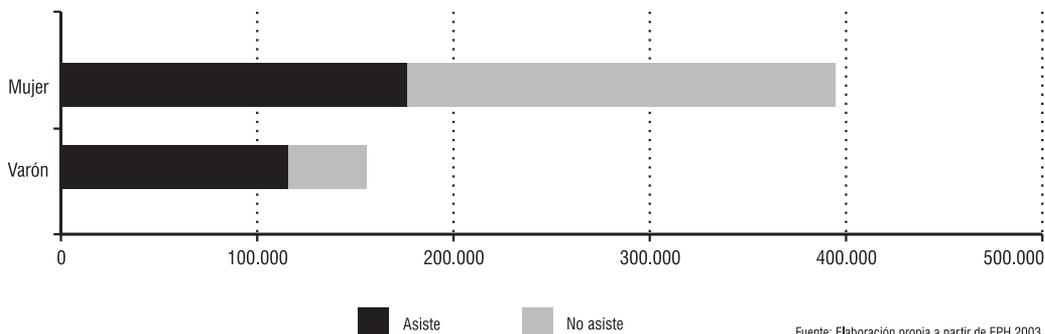
* La media del ingreso por departamento es excluyendo a la PET menor de 15 años.
Fuente: elaboración propia en base a la EPH 2003.

Asistencia a institución formal por zona (jóvenes)



Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2003.

JÓVENES INACTIVOS POR ASISTENCIA A SECTOR EDUCATIVO Y SEXO



Fuente: Elaboración propia a partir de EPH 2003.

Informalidad por grupo de edad

Departamento	Adulto			Joven		
	Formal	Informal	Total de grupo	Formal	Informal	Total de grupo
Asunción	113260,078	53619,7121	166879,7898	66968,339	22515,2172	89483,5562
Concepción	31966,9218	7353,1747	39320,0965	24914,2708	4453,0801	29367,3509
San Pedro	82681,005	6336,7352	89017,7402	54289,3435	3175,8875	57465,231
Cordillera	61920,9907	12388,9427	74309,9334	30916,8541	4603,7239	35520,578
Guairá	41335,871	10795,4214	52131,2924	27424,7299	4924,5519	32349,2818
Caaguazú	101041,761	19440,0421	120481,8031	65774,707	8331,4462	74106,1532
Caazapá	37723,1898	2755,5128	40478,7026	24238,5887	2056,9982	26295,5869
Itapúa	121405,313	20568,7606	141974,0732	77290,8707	12421,1469	89712,0176
Misiones	26898,9631	5896,7337	32795,6968	14046,8912	2977,9898	17024,881
Paraguari	61603,4142	7022,166	68625,5802	27827,743	4080,0353	31907,7783
Alto Paraná	86238,5572	45462,1326	131700,6898	66570,2142	32402,5492	98972,7634
Central	216437,293	148450,216	364887,5092	121928,487	60799,5985	182728,0852
Ñeembucú	21359,53	5147,3914	26506,9214	10447,0929	2200,0822	12647,1751
Amambay	15070,0726	8673,1445	23743,2171	10393,5832	4519,6996	14913,2828
Canindeyú	28545,8349	3723,9855	32269,8204	21200,7927	2934,8513	24135,644
Pdte. Hayes	14424,0153	3087,5915	17511,6068	6320,7547	1793,6654	8114,4201
Total país	1061912,81	360721,663	1422634,473	650553,262	174190,523	824743,7855

Fuente: elaboración propia a partir de la EPH 2003.

Ingreso promedio por grupo de edad e informalidad

Departamento	Adulto			Joven			Total del departamento Media
	Formal Media	Informal Media	Total de grupo Media	Formal Media	Informal Media	Total de grupo Media	
Asunción	2279924,69	723955,983	1779980,425	970134,747	542622,664	862567,193	1459757,585
Concepción	667039,55	798271,722	691581,0234	319917,237	333829,291	322026,7732	533577,9274
San Pedro	434370,484	577238,119	444540,5281	255009,626	419958,867	264125,7514	373763,8587
Cordillera	634414,352	550316,397	620393,552	409957,928	378239,307	405846,9649	551006,4692
Guairá	629404,697	608376,593	625050,1673	334241,174	400254,821	344290,4735	517541,7307
Caaguazú	814432,72	525344,932	767787,6781	341728,948	462548,327	355312,1679	610702,0397
Caazapá	854285,947	477660,414	828647,8604	267346,939	317321,189	271256,2244	609148,1051
Itapúa	870502,263	729995,507	850146,0827	433368,036	567028,918	451874,1571	695929,7554
Misiones	706547,676	661645,211	698474,1203	309025,741	344468,256	315225,3407	567508,8615
Paraguari	475927,549	631102,193	491805,9154	298007,987	351796,43	304885,8949	432480,3078
Alto Paraná	1411663,61	898699,083	1234591,936	704013,137	649681,879	686225,7055	999309,8936
Central	1206360,62	618937,957	967374,5772	745519,319	535926,095	675780,8116	870075,722
Ñeembucú	425614,433	469092,339	434057,4282	251210,377	303468,587	260301,1313	377932,3607
Amambay	1004336	633895,256	869017,9412	595902,373	438649,616	548244,5078	745266,8272
Canindeyú	1074810,58	902162,909	1054886,784	455655,781	704748,584	485945,0223	811439,1686
Pdte. Hayes	827832,846	794811,949	822010,705	676248,85	726805,385	687424,203	779394,2112
Total del país	1034904,08	673852,408	943356,2084	529133,565	530558,952	529434,6147	791455,0939

Fuente: elaboración propia a partir de la EPH 2003.

Juan Carlos Balbuena

Adultos mayores:

los principios de las Naciones Unidas

a favor de las personas de tercera edad

Adultos mayores: los principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de tercera edad

Juan Carlos Balbuena*

El mundo no escapa al fenómeno del envejecimiento, el principal problema demográfico según datos publicados por la división de población del Departamento de Economía y Asuntos Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En Europa, una de cada cinco personas es mayor de 60 años. Para



el año 2050, esta proporción se elevaría a una de cada tres. En Latinoamérica, la población longeva aumentará de casi 9%, la cifra actual, a 24%, en 2050. Las consecuencias de este panorama serán múltiples para las naciones desarrolladas, y la economía acusará el mayor impacto.

Para iniciar el análisis sobre las personas de tercera edad es importante recordar los principios aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1991, para que –a partir de ellos– se planteen políticas públicas a favor de este grupo de la población:

Independencia

1. Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados, mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad, y su propia autosuficiencia.
2. Las personas de edad deberán tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras oportunidades para obtener ingresos.
3. Las personas de edad deberán poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales.
4. Las personas de edad deberán tener acceso a programas educativos y de capacitación adecuados.
5. Las personas de edad deberán tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a los cambios de sus capacidades.
6. Las personas de edad deberán poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.

Participación

7. Las personas de edad deberán permanecer integradas a la sociedad, participar activamente en la formulación y aplicación de las políticas que afectan directamente su bienestar

* Economista.

y poder compartir sus conocimientos y pericias con las generaciones más jóvenes.

8. Las personas de edad deberán poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad, y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades.
9. Las personas de edad deberán poder formar grupos o asociaciones de personas de edad avanzada.

Cuidados

10. Las personas de edad deberán poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad, de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad.
11. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de enfermedades.
12. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado.
13. Las personas de edad deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental, en un entorno humanitario y seguro.
14. Las personas de edad deberán poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre su calidad de vida.

Autorrealización

15. Las personas de edad deberán poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.

16. Las personas de edad deberán tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

Dignidad

17. Las personas de edad deberán poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de maltrato físico o mental.
18. Las personas de edad deberán recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica.

Es responsabilidad de la sociedad garantizar en cada país los esenciales derechos que permitan a las personas de edad gozar de una vida digna.

Latinoamérica y el peso de los años

El mundo no escapa al fenómeno del envejecimiento, el principal problema demográfico según datos publicados por la división de población del Departamento de Economía y Asuntos Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En Europa, una de cada cinco personas es mayor de 60 años. Para el año 2050, esta proporción se elevaría a una de cada tres.

En Latinoamérica, la población longeva aumentará de casi 9%, la cifra actual, a 24%, en 2050. La principal causa de esta situación se vincula con la reducción de la fecundidad, unida a una disminución de la tasa de mortalidad, como resultado de los avances de la medicina, lo cual ha generado, a su vez, un aumento considerable en la esperanza de vida de las personas.

Las consecuencias de este panorama serán múltiples para las naciones desarrolladas. En ese aspecto, la economía acusará el mayor impacto, dado que una población longeva será más costosa en términos de gastos en pensiones y salud pública. Los sistemas sanitarios deberán enfrentar una elevada demanda de atención a personas con enfermedades crónicas, como el cáncer, enfermedades cardiovasculares, diabe-

tes, entre otras. Para los países latinos las estimaciones sobre los efectos son imprecisas, y serán más de orden social, considerando que una gran proporción de naciones carece de planes de jubilación.

El envejecimiento y las migraciones

Algunos países como Canadá, Irlanda, Reino Unido y otros con poblaciones envejecidas están adaptando políticas de inmigración para satisfacer la escasez de mano de obra calificada. Esto supone la entrada de jóvenes y adultos en edad productiva, los cuales, a su vez, tienden a tener hijos. Así, los expertos sostienen que la migración como tal puede representar una ganancia, en un momento, pero al final los trabajadores migrantes envejecerán, se jubilarán, y serán una carga más para la sociedad.

Importancia del sector en Paraguay

Paraguay, al igual que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, deberá enfrentar los efectos del desarrollo de su proceso de transición demográfica. La disminución de la fecundidad y mortalidad, que han experimentado y seguirán experimentando los países de la región, impacta en la estructura por edades. De esta manera, aquella pirámide caracterizada durante décadas por una base ancha, que indicaba el

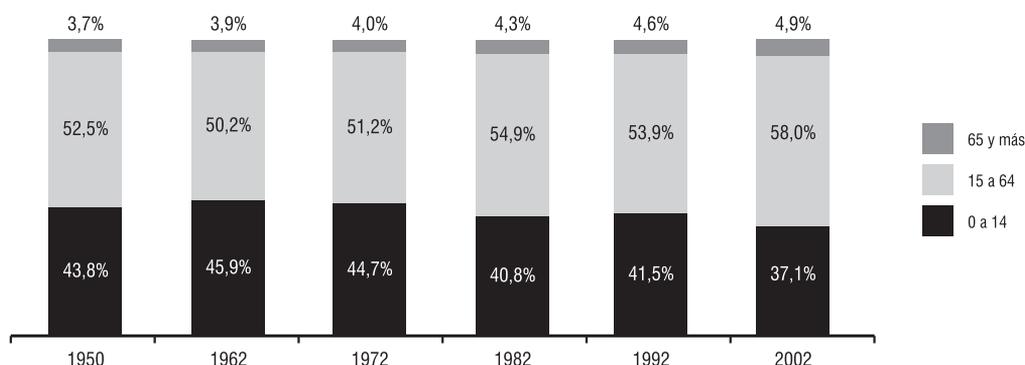
predominio de menores, con adolescentes y adultos mayores poco significativos, pasará a otra de aumento paulatino en la cumbre, reducción de la base y ensanchamiento del grupo etario de 15 a 64 años.

Estos cambios en la estructura por edades requieren de una sociedad más solidaria y comprometida, así como de cambios económicos, jurídicos, institucionales y culturales para hacer frente, en primer lugar, a una creciente población potencialmente productiva (bono demográfico), y, segundo término, al aumento de la población adulta. Con relación al bono demográfico, si sus demandas son atendidas se convertirán en un input importante para el tan ansiado desarrollo sustentable y sostenido. De lo contrario podría convertirse en algo similar o peor a los efectos de un huracán de nivel 5, que podría ser catastrófico para el tan anhelado desarrollo.

Algunos indicadores y datos sobre el proceso de envejecimiento en Paraguay

En Paraguay, la población de 65 años y más está aumentando sostenidamente. Se trata de un proceso de envejecimiento de la estructura demográfica, lo cual lleva a un aumento tanto en el número de personas adultas mayores como en el peso de este grupo en la población total.

Gráfico 1
PARAGUAY: Estructura de la población total por grandes grupos de edad. Período: 1950 - 2002.



El envejecimiento se produce a un ritmo rápido

En Paraguay, la población adulta mayor aumentará a un ritmo mayor que la tasa de crecimiento de la población total.

CUADRO 2
PARAGUAY. Tasa de crecimiento anual acumulativa de la población total y de 60 años y más de edad. Período 2000-2020.

Quinquenio	Tasa de crecimiento	
	Población Total	Población de 60 años y más
2000-2005	1,82	3,23
2005-2010	1,72	3,76
2010-2015	1,65	4,25
2015-2020	1,53	3,87

Fuente: DGEEC. Proyecciones Nacionales de Población por edad y sexo, 2005.

En el año 2005, la población del país asciende a 5.862.656 habitantes, de los cuales el 7,6% tiene 60 años y más, cifra tres puntos mayor a la tasa registrada en el último Censo de Población y Viviendas 2002. Asimismo, tendría dos dígitos (11,6 %), en 2025, mientras rondaría el 20% hacia 2050.

La reducción de la mortalidad y la fecundidad

Las pirámides de población presentadas en los gráficos muestran la evolución del tamaño y la

estructura de la población para los años 1990/2000, 2025 y 2050. Como puede verse, aquella pirámide, caracterizada durante décadas por una base ancha, que indicaba el predominio de menores, con adolescentes (1990/2000) y adultos mayores poco significativos, pasará a otra de aumento paulatino en la cumbre, reducción de la base (2025) y ensanchamiento del grupo etario de 15 a 64 años (2050). Esta situación se traduce en una demanda de servicios de salud incrementada a medida que se expande la población envejecida, ya que los ancianos son más vulnerables al desarrollo de patologías que se agravan con el deterioro físico, y que requieren, en muchos casos, de costosas técnicas médicas y/o de asistencia y cuidados especiales.

CUADRO 3
PARAGUAY. Porcentaje de la población de 60 años y más de edad. Período: 2000-2050

Año	Población de 60 años y más (%)
2000	7,1
2005	7,6
2010	8,4
2015	9,5
2020	10,6
2025	11,6
2030	12,6
2035	13,5
2040	14,7
2045	16,5
2050	18,5

Fuente: DGEEC. Proyecciones Nacionales de Población por edad y sexo, 2005.

Gráfico 2
PARAGUAY. Pirámide poblacional. Años 1990-2000.

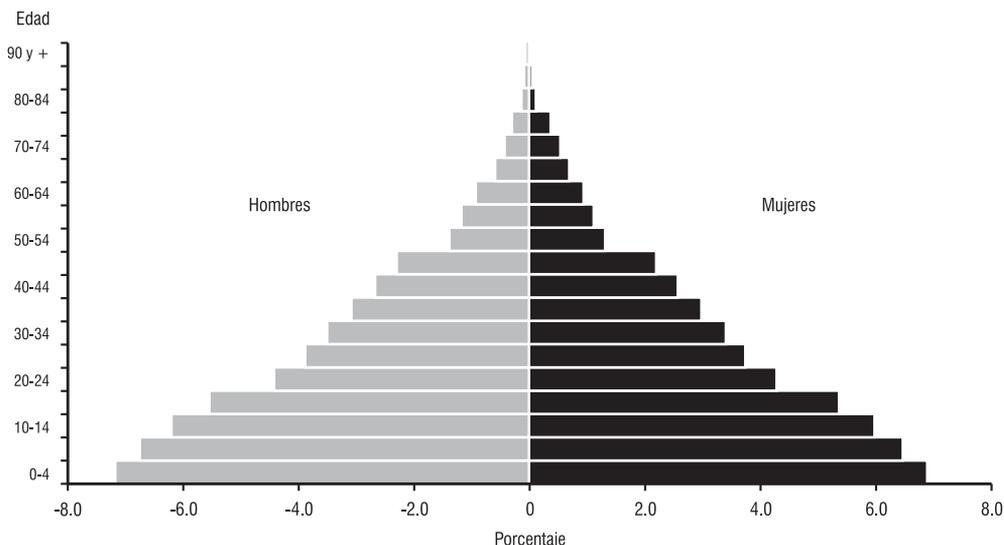


Gráfico 3
PARAGUAY. Pirámide de la población total. Año 2025.

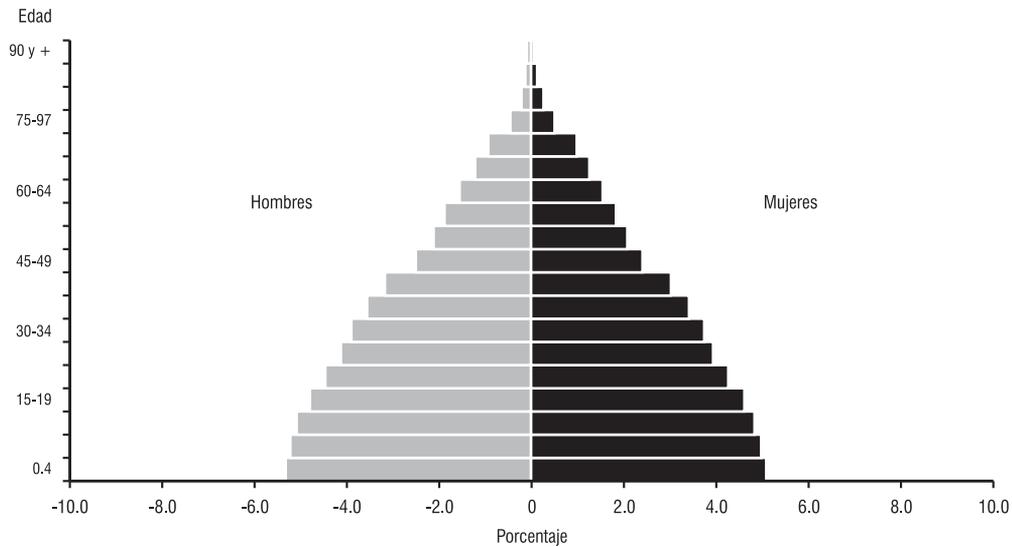
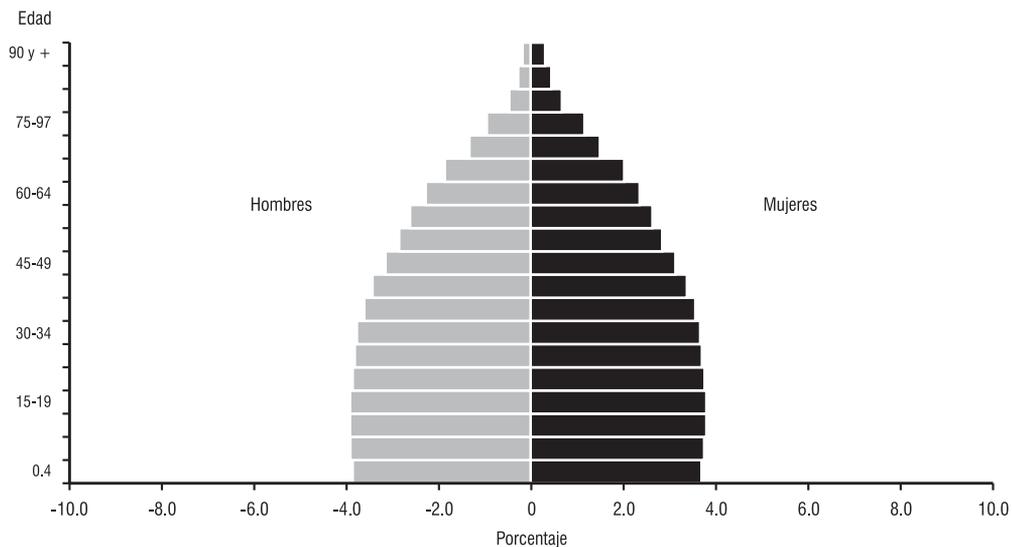


Gráfico 4
PARAGUAY. Pirámide de la población total. Año 2050.



Algunos datos sobre los adultos mayores

1. La modificación en la estructura por edad y sexo obedece a una disminución de la TGF, la cual desciende de aproximadamente 7 hijos por mujer, en 1950, a 2,5, en 2020. También es resultado de la reducción de la tasa de mortalidad, sobre todo infantil, que de 74 muertes por mil nacimientos, en 1950, baja a 40 por mil, en el año 2000.
2. Existe un predominio de mujeres adultas mayores debido a su mayor esperanza de vida. Los índices de masculinidad de Paraguay presentan hoy un valor de 97,8 hombres por cada 100 mujeres, de 60 a 74 años, cifra que desciende a 80,1 hombres por cada 100 mujeres, en el grupo de 75 años y más.
3. Es muy probable que ellas vivan en condiciones desfavorables durante la última etapa de su vida. Muchas ya no tienen cónyuge –son viudas– y tienden a no volver a unirse, por lo que tienen necesidades básicas insatisfechas, entre ellas las de índole afectiva.
4. Los hombres adultos mayores, tras la viudez o separación, son más proclives a volver a unirse y con mujeres más jóvenes.
5. La mortalidad adulta experimentó una disminución importante, pero menor a la mortalidad infantil. Así por ejemplo, entre 1950 y 2000, la probabilidad de morir entre las edades de 60 a 64 años decreció de 0,10 a 0,07, esto es en un 30,0%.

Ley de adultos mayores

Es importante destacar que en Paraguay existe la Ley 1885/02, de adultos mayores, sancionada por el Congreso Nacional, en mayo de 2002. En ella se plasman los derechos e intereses de las personas de tercera edad residentes en el territorio nacional, y que son de orden público.

Actualmente, el Departamento de Adultos Mayores del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con la asistencia técnica de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), se encuentra trabajando en su reglamentación, solicitada con vehemencia en un congreso realizado a principios de año. Este paso resulta vital para que las intenciones contenidas en la Ley puedan convertirse en realidades a favor de la población longeva.

BIBLIOGRAFÍA

- Periódico “Tiempos del Mundo”, año 8, número 33, semana del 18 al 24 de agosto de 2005.
- Proyecciones nacionales por grupos de edad y sexo 2005, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).
- Comisión sobre Adultos Mayores –Fundación Isalud–. Buenos Aires, Argentina.
- “Características Sociodemográficas de los Adultos Mayores en Paraguay”. Publicación de la DGEEC.



Gloria Rubin

Jefatura femenina y salud reproductiva



Jefatura femenina y salud reproductiva

Gloria Rubin*

La introducción de la variable sexo en el estudio de la pobreza permite señalar que en Paraguay no existe un proceso de feminización de la pobreza tan claro como en otros países. La jefatura femenina de hogar no se asocia sig-



nificativamente a mayores niveles de pobreza en el país: mientras el 33,3% de los jefes varones es pobre, el 32,6% de las jefas se encuentra en esta situación, a pesar de las diferencias de ingresos.

Comienzo este artículo copiando textualmente un pequeño fragmento aparecido en el “*Social Watch Informe 2005 –Rugidos y Murmullos– Género y Pobreza: más Promesas que Acciones*”, para que juntos analicemos su contenido:

El impacto positivo de la jefatura femenina

La introducción de la variable sexo en el estudio de la pobreza permite señalar que en Paraguay no existe un proceso de feminización de la pobreza tan claro como en otros países. La jefatura femenina de hogar no se asocia significativamente a mayores niveles de pobreza en el país: mientras el 33,3% de los jefes varones es pobre, el 32,6% de las jefas se encuentra en esta situación, a pesar de las diferencias de ingresos. Las mujeres ocupadas ganan en la ocupación principal 28,1% menos que los hombres (DGEEC. Cálculos realizados a partir de la Encuesta Permanente de Hogares 2003). El mayor nivel de escolaridad de la madre y el empleo femenino se asocian a menores niveles de pobreza, demostrando la importancia de políticas que incorporen la equidad de género a sus objetivos.

Según algunos estudios todavía preliminares, la jefatura femenina impacta positivamente en la calidad de la vivienda y en el nivel de educación de la niñez. Las encuestas de hogares indican que, incluso en condiciones de pobreza, los hogares con jefatura femenina cuentan con mejor infraestructura y, en ellos, la niñez tiene mayor participación en el sistema educativo, así como acusa menores niveles de repitencia.

Como vemos, “el mayor nivel de escolaridad de la madre y el empleo femenino se asocia a

* Investigadora independiente.

menores niveles de pobreza”, de modo que el objetivo de bajar lo estándares de pobreza se asocia incuestionablemente con educación primaria, secundaria y profesional de las mujeres. Pero, además, se debe poner énfasis en la capacitación en oficios no tradicionales, como albañilería, carpintería, electricidad, plomería, mecánica elemental (como arreglo de heladeras, cocinas, televisores, motocicletas, etc.), ya que, primero, nunca se ha encontrado a mujeres que trabajan en estas áreas borrachas, tiradas en los bares y almacenes, gastando el jornal de la semana como lo hace la mayoría de los hombres de aquí, de Buenos Aires, o de cualquier ciudad del mundo. Esta actitud forma parte de la cultura machista y es tolerada por la sociedad, aunque estoy segura de que si una mujer o varias lo hicieran, el “control social” del que habla Max Weber la pondría inmediatamente en el “carril correcto”.

Sigue diciendo el artículo de Rugidos y Murmullos que “la jefatura femenina impacta positivamente en la calidad de la vivienda”. Entonces, es el momento de potenciar los créditos para la vivienda a largo plazo en CONAVI (Consejo Nacional de la Vivienda) y otras organizaciones similares para estas jefas, como también los créditos blandos y muy blandos para las pequeñas empresarias, o cooperativas de artesanías, ya que en este mundo tan pequeño de hoy gracias a Internet, es fácil conseguir mercado para nuestras artesanías, siempre y cuando se cumplan con los controles de calidad y cantidad requeridos por los países del primer y segundo mundo. Estos requisitos no se cumplan muchas veces debido a la falta de créditos accesibles.

No quiero perder el párrafo donde dice: “en condiciones de pobreza, los hogares con jefatura femenina cuentan con mejor infraestructura y en ellos la niñez tiene mayor participación en el sistema educativo, así como acusa menores niveles de repitencia”, lo cual significa que potenciando a la mujer, no solo mejoraremos su vida, sino la de la niñez a su cargo, con lo que estaremos apostando, además, al desarrollo futuro.

Entiendo que el tener proyectos de promoción de la mujer fue el motivo por el cual nombraron a la primera dama, Doña Gloria Penayo de

Duarte, como embajadora de la FAO, y hago votos para que cumpla con los proyectos en los cuales se encuentra comprometida.

Salud reproductiva, el gran pa'â (camino cerrado) paraguayo

Cuello de botella: le llamo cuello de botella porque, desde la caída de la dictadura y los comienzos del gobierno del Gral. Andrés Rodríguez, vengo participando de la mesa multisectorial de la salud reproductiva, con una gran decepción, pues los indicadores de muertes de mujeres no han bajado; y en cuanto a los planes, son pocos los que se han ejecutado. En esta misma revista, año a año, habrán leído artículos míos y de otras/os autores/as quejándonos acerca de los mismos temas. De nuevo, ahora, con una muy buena comida en el Carmelitas Center, nos han presentado un Plan de Salud Reproductiva y la **Guía de Vigilancia Epidemiológica de la Salud y la Morbimortalidad Materna y Neonatal - República del Paraguay 2005**. Por supuesto, como la esperanza es lo último que se pierde, seguimos creyendo, esta vez en la ministra de Salud, **Dra. María Teresa León Mendaro**, y esperando que esta vez se cumpla con el plan, para que acabemos con esas muertes evitables de mujeres, cada vez más jóvenes.

Analicemos este párrafo de la **Guía**, que es sobrecogedor:

La tasa global de fecundidad es aún de 2,9 hijos por mujer. La tasa de fecundidad para mujeres casadas de 15 a 44 años es de 5,37 %. Una de cada cuatro (27,9%) adolescentes (15 a 19 años) y adultas jóvenes (20 a 24 años), en conjunto, declaró haber tenido un embarazo o más. (ENDSSR - 2004).

La esperanza de vida al nacer, en promedio, es de 71,8 años, para 2002, donde la mujer alcanza 74,0 frente a los varones que cuentan con 69,8.

El porcentaje estimado de subregistro de mortalidad es el 43,7%. El de defunciones por síntomas y causas mal definidas, de 19,1% (1998).

La tasa de mortalidad materna registrada es de 174,1 por 100.000 nacidos vivos (2003) y de 157,4 (2004 - preliminar), y la estimada acorde al elevado subregistro sería de 336 por 100.000 nacidos vivos, lo que nos ubica en el grupo de países con alta tasa de mortalidad materna (OMS), y la oscilación de 189 a 519,9 entre la población indígena, rural y pobre, siendo relevante la elevada incidencia del aborto como causa de muerte, junto con las hemorragias, sépsis y otras complicaciones de embarazo, parto y puerperio, nos obliga a considerar de máxima prioridad el programa de Salud Reproductiva que conlleve a la disminución de la mortalidad materna.

Estas cifras son para alarmar a los más fríos; la tasa de mortalidad materna registrada de "157,4%, en 2004 y la estimada de 336 por 100.000 nacidos vivos, lo que nos ubica en el grupo de países con alta tasa de mortalidad materna". Estas muertes son evitables con el simple cumplimiento del Plan y el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de la Salud y la Morbimortalidad Materna y Neonatal, basados en la calidad claramente especificada en la guía:

Cuidados Obstétricos y Neonatales Esenciales (CONE)

Básicos

1. **Tratamiento de enfermedades agravadas con el embarazo** (por ejemplo, anemia o diabetes).
2. **Tratamiento médico** de complicaciones del embarazo, preeclampsia, desprendimiento normo placentario.
3. **Procedimientos manuales** (extracción de la placenta, reparación de desgarros o episiotomías).
4. **Atención calificada del parto** (mediante el uso del partograma).
5. **Atención especial del recién nacido.**

Integrales

6. **Tratamiento quirúrgico de problemas obstétricos** (cesárea, histerectomía, legrados, etc.).
7. **Anestesia y medicamentos básicos.**
8. **Transfusión sanguínea** (sangre segura).

Yo me pregunto: ¿por qué no se cumplen estas disposiciones? Personalmente creo que porque no existe una rápida y eficiente distribución de los recursos existentes, así como tampoco un monitoreo permanente de las tareas asignadas a cada actor/a, responsable de ejecutar los mandatos. Sería oportuno, asimismo, que se gastara menos en estudios, investigaciones, ediciones de libros, libritos, libretos costosísimos y presentaciones principescas, y más en acción y monitoreo.

Por otro lado, no se debe pretender hacerlo en todo el Paraguay de una sola vez, sino, por ejemplo, llevar adelante un plan piloto de desarrollo de los programas y guías en dos departamentos, los más pobres como San Pedro y Caazapá, con un control cuerpo a cuerpo –como en el fútbol– para ver lo que sucede, y luego iniciar la implementación en el resto del país, gradualmente, mientras se van midiendo los resultados.

Reitero que el **CONE BASICO** (Cuidados Obstétricos y Neonatales Esenciales) debe ser realizado en centros de salud, como parte de la atención primaria. Además, los cuidados más sofisticados corresponden al **CONE INTEGRAL** (Cuidados Obstétricos y Neonatales Esenciales), que deben ser proveídos en todos los servicios de referencia (hospitales distritales, regionales, nacionales, maternidades y otros de mayor complejidad).

Y si estamos preparados, ¿por qué no lo hacemos? Señora ministra de Salud: en sus manos está la solución de una parte muy importante de los problemas que impiden el desarrollo del Paraguay.

El camino recorrido: un recuento de los

16 años de la revista Población y Desarrollo

El camino recorrido: un recuento de los 16 años de la revista Población y Desarrollo

En las siguientes páginas se recoge el contenido de los 29 números publicados hasta hoy de la revista **Población y Desarrollo**. Un recuento que denota el esfuerzo de haber en-



... edición artículos de excelencia con el afán de contribuir a enriquecer el debate sobre el tema del que se ocupa desde hace 16 años: **Población y Desarrollo**.

Edición No. 1

1. El Día Mundial de la Población y el FNUAP en Paraguay. Hugo Oddone Scura.
2. Una opinión sobre el tema "Población y Desarrollo". Epifanio Salcedo Cáceres.
3. Estudios de la población en el contenido curricular. Blas Ramón Chamorro A.
4. Población y desarrollo: algunas reflexiones. Ricardo F. Neupert

Edición No. 2

1. Mujer, población y desarrollo: una nueva área de estudios universitarios en el Paraguay. Clara Báez Cuello.
2. Migración de retorno de paraguayos residentes en la Argentina. Oscar S. Barrios.
3. Los componentes del número de hogares en el Área Metropolitana de Asunción 1983-1989. Ricardo Neupert.
4. Importancia de la información en materia de población. Juan Manuel Ciudad.

Edición No. 3

1. El reto que implica la realización del Censo de 1992. Víctor Mora.
2. Programa de población para la democracia y el desarrollo. Hugo Oddone.
3. Programa de investigación científica. Digno Martínez López.
4. Inversiones económicas e inversiones demográficas. Juan S. Torrasca G.
5. La socialización escolar desde una perspectiva de género: "las maestras parvularias en el Paraguay". Laura Zayas.

6. Consideración de los efectos de la migración en el retorno. Oscar S. Barrios.
7. Experiencias académicas del colegio de México. Rosa Lina Ferreira.
8. El SPSS al alcance de los investigadores. Juan Manuel Ciudad.
9. Tabla de vida escolar del Paraguay por sexo y edad, 1982. Rutilia Ramírez.

Edición No. 4

1. Un proyecto comunitario con mujeres rurales. Hugo Oddone .
2. Ecología humana: una nueva opción para el desarrollo rural. Nelson de Barros Barreto.
3. Nueva etapa para el Censo Nacional de Población y Viviendas 1992. Mayor compromiso y alentadoras posibilidades para el país y su gente. Alejandro Méndez Mazó.
4. Determinantes de la fecundidad en áreas rurales del Paraguay: el caso de Itapúa. Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI).
5. Políticas de población. Oscar S. Barrios.
6. Algunos estudios sobre fecundidad en el Paraguay. Rosa Lina Ferreira
7. Paquetes de programas especializados en procesamiento y análisis de datos poblacionales. Juan Manuel Ciudad.
8. Sub-utilización de la PEA en el Área Metropolitana de Asunción. Myrian Dávalos.
9. Fuente de datos, conceptos y notas técnicas utilizadas en la preparación de indicadores sobre la situación de la mujer en los países que conforman el MERCOSUR. Juan Manuel Ciudad Joyas.

Edición No. 5

1. Departamento, municipios y algo más. Hugo Oddone Scura.
2. Algunos aspectos generales sobre la demografía. Nafiou Inoussa.

3. Algunas reflexiones en torno al significado del trabajo infantil. Rossana Pérez de Águila Coda.
4. El estudio de la población y la planificación. Juan Silvio Torrasca.
5. Paraguayos retornados. Oscar S. Barrios.
6. Características demográficas y socioeconómicas de la población del Área Metropolitana de Asunción, período 1983 - 1990. Rosa Lina Ferreira.
7. Mujer, educación y empleo. Myrian Dávalos.
8. Perfil de las maestras parvularias del Paraguay. Laura Zayas Rossi.
9. El estudio de la PEA con informaciones censales. Oscar S. Barrios
10. Problema de la población en Paraguay. Hugo Oddone Scura
11. El escándalo moral del neoliberalismo. Lourdes Espínola.
12. El departamento de Población y Desarrollo en la Facultad de Economía. Oscar S. Barrios.
13. El tema de población con rango constitucional.
14. Estado de la población mundial 1992.

Edición No. 6

1. Cifras preliminares del Censo de Población de Paraguay, año 1992. Genara Duarte.
2. El papel de las organizaciones campesinas en el desarrollo rural. Myrian Dávalos.
3. Algunas consideraciones sobre el rol de la fecundidad en las políticas de población. Walter Castillo.
4. La programación del desarrollo y los factores demográficos. Juan Silvio Torrasca.
5. Los graves problemas de población en el Paraguay. Hugo Oddone.
6. Algunos aspectos generales sobre demografía (parte II). Nafiou Inoussa.

7. Distribución espacial de la población. Lourdes Espínola.
8. La educación técnica como capacitación de la mano de obra joven. Leticia Carossini.
9. Migración internacional e integración regional: Paraguay y el Cono Sur.
10. Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.
11. Pensamiento y acción en el campo de las políticas de población. Guillermo Macció.

Edición No. 7

1. Población, terrorismo y conferencia. Hugo Oddone Scura.
2. Características educacionales de los paraguayos según la Encuesta Socioeconómica del DIS-UNA. Nafiou Inoussa.
3. Análisis de los determinantes próximos de la fecundidad. Elizabeth Insfrán.
4. Mujer, población y desarrollo. María Victoria Heickel.
5. Población y empleo en el Paraguay. Oscar S. Barrios.
6. Transmisión demográfica en el Paraguay y la región latinoamericana. Lourdes Espínola.
7. Programa de salud familiar. Rubén Darío Ortiz.
8. La cooperación internacional: ¿más poder para las mujeres? Line Barreiro.
9. Inserción de la mujer en el mercado laboral paraguayo. Leticia Carossini.

Edición No. 8

1. Demanda educativa y población. Nafiou Inoussa.
2. Las mujeres en el mercado de trabajo urbano en la década de los '80. Olga María Zarza.
3. Paraguay en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social. Nancy Cano de Guillén.

4. Demografía rural del Paraguay. Hugo Oddone Scura.
5. Factores culturales que influyen en la identidad de la mujer. María del Carmen Pampa.
6. Modelos macroeconómicos del auge de la crisis en Paraguay. Dionisio Borda.
7. Medio ambiente y mujeres en ocupaciones urbanas, un problema social o de género. María Lilian Román.
8. Proyecciones nacionales de población: 1990 - 2025. Myriam Cristina Dávalos.
9. El Mercosur y sus implicancias socioeconómicas en la población paraguaya. Federico Fleitas.
10. Resumen del informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Juan Silvio Torrasca.

Edición No. 9

1. Trabajo infantil informal y modelo de desarrollo. Roberto H. Stark.
2. Salud reproductiva y pueblos indígenas en América Latina. Isabel Hernández.
3. Naturaleza, cultura y población. Hugo Oddone.
4. Distribución espacial de la población de América Latina. Miguel S. Villa.
5. La migración y los efectos del desarraigo en las mujeres jefas de hogar. María Lilian Román.
6. Pequeña producción y Mercosur. Walter Monges.
7. El Mercosur y las normas laborales (I). Federico Fleitas.
8. El Mercosur y su impacto sobre el empleo femenino. Rutilia Ramírez.
9. ¿Qué educación tenemos? Antonio Cagna.
10. En busca de los sueños. Gloria Rubin.

Edición No. 10

1. Dinámica de población y pobreza en América Latina. Miguel Villa.
2. La familia rural desde la perspectiva del desarrollo. Celsy Campos.
3. Políticas de población: el caso Paraguay. Hugo Oddone.
4. Orientaciones técnicas para un diseño de política de población para comunidades indígenas. Una visión regional. Isabel Hernández.
5. Reforma económica del Estado. Dionisio Borda.
6. Migración interna femenina: una aproximación a las especificidades de género. Zulma C. Sosa Portillo.
7. Salud, población y desarrollo. Plinio Duarte Oviedo.
8. Acción para la igualdad, el desarrollo y la paz. Rosa Lina Ferreira.
9. La educación que yo quiero. Antonio Cagna.
10. Investigación Kuña Imembynte Va'era Voi. Hugo Oddone Scura.

Edición No. 11

1. Un Programa Nacional de Población. Hugo Oddone.
2. Población y cultura en América Latina: aportes de la investigación sociocultural en población. Isabel Hernández.
3. Trabajadores informales. Oscar S. Barrios.
4. Somos pobres y también queremos vivir en la ciudad. Olga Zarza.
5. Educar como experiencia de transformación. Miguel Ángel López Perito y Mercedes Camperi.
6. Política poblacional y migratoria en el Paraguay. Juan María Carrón.
7. La relación entre globalización y crisis de la educación superior. Laura Inés Zayas Martínez.

8. La educación informal. Antonio Cagna.
9. Libertad, una alternativa al estigma. Liliana Calderón, Enrique Martínez Larrechea y Laura Zayas.
10. Combatir la pobreza. Magally Ávila Salinas.
11. Fecundidad. Alma Denice.

Edición No. 12

1. Pueblos indígenas en el Paraguay. Bartomeu Meliá y Zulma Sosa.
2. La lucha continúa: participación de las mujeres en las organizaciones campesinas en el Paraguay. Celsy Campos.
3. Políticas de población: una reflexión desde el ámbito latinoamericano. Miguel Villa.
4. Ser mujer en el Paraguay, 1982 - 1992. María Victoria Heickel.
5. Población y ambiente: una mirada heterodoxa a sus interrelaciones. Jorge Rodríguez.
6. El niño de hoy no es igual al de antes. María del Carmen Rimoli.
7. Evaluación de economía de la educación: comentario crítico sobre algunas afirmaciones. Laura Zayas.
8. Sentimientos de mujer. Mercedes Camperi.
9. Situación familiar de niños/as y adolescentes canillitas de Asunción y alrededores. Roberto H. Stark y Gabriela Walder.
10. Mujer, población y desarrollo. Rosa Lina Ferreira.

Edición No. 13

1. Características de las condiciones de vida en el Paraguay. Oscar S. Barrios.
2. Movimientos migratorios. María Victoria Heickel.
3. Violencia social y jóvenes infractores. José Caballero Quiñónez.

4. Consideraciones antropológicas de la reproducción. Gloria Rubin.
5. Migración interna en Paraguay: cambios e impactos. Luis A. Galeano.
6. Evaluación de economía de la educación. Laura Zayas
7. Salud reproductiva y planificación familiar. Hugo Oddone.
8. Planificando un futuro posible. María del Carmen Rimoli
9. Potírö: la búsqueda de la equidad. Gloria Rubin.
2. Un comentario sobre el abordaje conceptual y las acciones de lucha contra la pobreza. Juan Silvio Torrasca.
3. El juego en las instituciones educativas, ¿una forma de violencia? María Del Carmen Rimoli.
4. El boom de la población activa en el Paraguay del siglo XXI. Hugo Oddone.
5. Análisis del modelo de educación en los censos de población de Paraguay. Myrian Dávalos y Zulma Sosa.
6. Reporte del estudio sobre "Niños, niñas y adolescentes privados de libertad en el Paraguay. José Caballero Quiñónez y Juan Francisco Sánchez.

Edición No. 14

1. Día Mundial de la Población 1998. Nafis Sadik.
2. La comunicación como herramienta esencial del desarrollo sostenible. Juan Díaz Bordenave.
3. Violencia contra la mujer y su consecuencia en el desarrollo del país. Gloria Rubin.
4. Adolescencias: sexualidad y cultura. Isabel Hernández .
5. Control de la natalidad, control de la fecundidad y planificación de la familia. Hugo Oddone.
6. Desafíos para el desarrollo. Guillermo Sosa.
7. Economía y estado de los '90. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP).
8. Trabajo infantil, la hora del debate. Roberto H. Stark .
9. Una caracterización descriptiva de los hogares en Paraguay. Alice Escobar.
10. Una propuesta para la difusión radial de la salud reproductiva. Magally Ávila Salinas.
7. La mujer en el desarrollo. Susana Torres.
8. La educación y la reforma educacional. Antonio Cagna.
9. Indicadores del sistema educativo. Gerda Palacios de Asta.
10. Hacia una conceptualización de la educación sexual. Celsy Campos.
11. CEDAW: el más amplio documento sobre derechos de las mujeres. Campaña de las NNUU por los Derechos Humanos de las Mujeres.
12. Un nuevo pacto para enfrentar el Sida. Campaña de las NNUU por los Derechos Humanos de las Mujeres.

Edición No. 16

1. La salud reproductiva en el marco conceptual de población y desarrollo. Hugo Oddone.
2. Espacio público y ciudadanía: un desafío para las prácticas educativas de los '90. María Ana Manzione.
3. Indicadores del impacto de los procesos de flexibilización del mercado de trabajo, desde una perspectiva de género. María Victoria Heickel.
4. El nuevo actor del proceso de desarrollo departamental: "Instituto Nacional de Estadística" (INE). Jorge Silvero S.

Edición No. 15

1. Salud reproductiva y planificación familiar, o salud reproductiva versus planificación familiar. Isabel Hernández.

5. Derechos reproductivos y legislación. Angélica Roa.
6. La juventud en el desarrollo sustentable. Gloria Rubin.
7. Diagnóstico de inequidades educativas. Gerda Palacios de Asta.
8. Una experiencia de tercerización. Antonio Cagna.
9. Aspectos socioeconómicos regionales (Caaguazú - Alto Paraná). Gabinete Técnico de la DGEEC.
10. Resumen: las nuevas generaciones.
11. Recuadro: enfrentando el abuso sexual e incesto. Susana Torres.
12. La intolerable violencia contra las mujeres y las niñas. Charlotte Bunch.

Edición No. 17

1. Expectativas: mirando el tercer milenio. Eduardo Galeano.
2. Saber con qué contamos. Hugo Oddone.
3. Paraguay: escenario demográfico del siglo XX. Myriam Dávalos.
4. Situación del mercado laboral. Oscar S. Barrios.
5. Población y pobreza en el Paraguay: tendencias y perspectivas. Zulma Sosa.
6. Salud sexual y reproductiva en la salud pública. Osvaldo Benítez.
7. Líneas de discusión para políticas de población y desarrollo desde el punto de vista de género. Manuelita Escobar.
8. Migración, zona de frontera y seguridad nacional. Carlos Perinetti.
9. Reforma educativa, integración y Mercosur. Marta Lafuente.
10. La Policía Nacional y su compromiso constitucional y legal de brindar seguridad a la población. Adolfo Jorge Benítez y Manuel Hugo Campos.
11. El "learning by doing" como estrategia de optimización para la fuerza laboral femenina. Zulma Espínola González.
12. Superpoblación penal y política criminal en el contexto de la reforma de la justicia penal. José Caballero Quiñónez y Juan Sánchez León.
13. Intervenciones psicopedagógicas. Ana Barrios.
14. El iceberg y la montaña. Hugo Oddone.

Edición No. 18

1. La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. Susana Sottoli.
2. La educación media como objeto de estudio e investigaciones. Nancy Ovelar.
3. Población, desarrollo y salud reproductiva (dos reflexiones no académicas). Hugo Oddone.
4. Indicadores cuantitativos de la educación media. Gerda Palacios de Asta.
5. Migración internacional de jóvenes en América Latina - condición de actividad (1980 - 1990). Edith M. Arrúa.
6. La problemática del algodón paraguayo. Digno Martínez.
7. Estudio de la fecundidad en Argentina, Chile, México. Magally Ávila Salinas.
8. Salud reproductiva, población y desarrollo. Felipe Osvaldo Benítez.
9. Empleo rural. Cynthia González Ríos.
10. La pobreza del "chokokue". Antonio Cagna.
11. Síntesis de la economía paraguaya. Fulvio Monges.
12. Población educativa del Paraguay. Oscar S. Barrios.

Edición No. 19

1. La construcción de la masculinidad y un nuevo trato para el desarrollo. Gloria Rubin.

2. Modificaciones del medio ambiente y su impacto en la población. Arnulfo Encina Rojas y José Ibarra.
3. Panorama sociodemográfico de América Latina. Zulma C. Sosa Portillo.
4. La economía de las ganancias en mercados en vías de desarrollo. Zulma Espínola González y Ana Leticia Carossini Ruiz Díaz.
5. Estrategias para el combate de la pobreza rural en el Paraguay. Daniel Campos.
6. Hablando de desarrollo. Nafiou Inoussa.
7. Financiamiento de la educación en el Paraguay. Gerda Palacios de Asta.
8. Descentralización, "un análisis preliminar de sus resultados". Jorge Silvero Samudio.
9. La población paraguaya es cada vez más urbana que rural. Alfredo Díaz Cabrera.
10. La juventud en cifras. DGEEC, Viceministerio de la Juventud y GTZ.
11. La falta de opciones pone en peligro la salud y las vidas de las mujeres. Estado de la población mundial.
7. Mortalidad como hecho demográfico y como hecho social. Hugo Oddone.
8. Pobreza y desigualdad del ingreso en Paraguay. Oscar S. Barrios.
9. Igualdad y equidad entre los géneros para un desarrollo sostenible. Marta Ashwell.
10. Población y desarrollo en el Paraguay. Escenarios y planificación correctiva. Juan María Carrón.
11. El mundo de la mujer en el mundo globalizado. Gloria Rubin.
12. Violencia de género. Kuña Aty Ñe'e.

Edición No. 20

1. La política social en América Latina: conceptos y estrategias de reforma. Susana Sottoli.
2. Descentralización y autonomía: ¿principios democráticos o desreguladores en la educación argentina? Ana Maria Manzione.
3. Educación universitaria: con expansión, pero sin cambio. Dionisio Borda.
4. Población y pobreza en América Latina: una relación inevitable. Karen Beatriz López Hernández.
5. Condiciones de existencia y relaciones sociales en asentamientos indígenas de Asunción. Hugo Centurión Mereles y Luis Ortíz Sandoval.
6. La violencia en Paraguay, muertes ocurridas en el país por causas violentas. Magdalena Aguilar Morínigo.

Edición No. 21

1. Todo a su tiempo: nacer, casarse y morir (1990-1999). Roberto L. Céspedes R.
2. La articulación de las familias con el mercado de trabajo, y su impacto sobre los adolescentes. Néstor López.
3. Ecología e identidad en la cultura guaraní. Hugo Centurión Mereles.
4. Agua y población en Colombia. Karen Beatriz López Hernández.
5. Pueblos indígenas y racismo, en un estado multiétnico: el caso paraguayo. Jorge Aníbal Servín Segovia.
6. Problemas ambientales, gestión y participación. José Ibarra - Arnulfo Encina.
7. Transición demográfica y empleo. Juan María Carrón.
8. Perfil de los egresados de la Facultad de Ciencias Económicas. María Gloria Paredes de Maldonado.

Edición No. 22

1. Hacia un modelo conceptual para el análisis relacional entre población y medio ambiente. Karen Beatriz López Hernández.
2. Las competencias escolares. María Del Carmen Rimoli - Alicia Spinello.

3. Marco conceptual de la salud sexual y reproductiva. Hugo Oddone.
4. Política migratoria y calidad de población. Aproximaciones antropológicas. Hugo Enrique Ratier.
5. Pueblos indígenas en el Paraguay. Aproximaciones teórico-metodológicas para la identificación censal. Zulma Sosa Portillo - Luis Ortíz Sandoval.
6. Producción, eficiencia y costos de servicios de salud en el Paraguay. Rubén Gaete.
7. La descentralización / desconcentración de la educación. Gerda Palacios de Asta.
8. Rectificación y aprendizaje. Roberto L. Céspedes R.

Edición No. 23

1. Cuestión étnica y regionalización. El caso del Cono Sur de Sudamérica. Hugo Enrique Ratier.
2. El ordenamiento territorial, medio fundamental para el bienestar de la población. Arnulfo Encina Rojas - José Ibarra.
3. Algunos sentidos implícitos en el concepto de desarrollo sostenible. Karen Beatriz López Hernández.
4. Estrategias de prevención en abuso sexual infantil. Carmen Santina Martínez de Berni - María Magdalena Aguilar Morínigo.
5. Dimensión ética de la vida local. Jaime Rodríguez - Arana Muñoz
6. El modo de ser y hacer paraguayos al inicio del nuevo milenio. Un análisis interpretativo del transcurrir cotidiano. Cesar M. Talavera.
7. Apreciaciones sobre el Censo 2002. Entrevista a José Luis Benza.
8. El Censo Nacional de Población y su incidencia en las políticas públicas. Oscar S. Barrios.
9. Las estadísticas demográficas en el largo camino de la reforma del Estado. Hugo Oddone.
10. Identidad no registrada: niñas y niños en la década de 1990. Roberto L. Céspedes R.
11. La formación y el ejercicio docente en Paraguay. Alice C. Escobar Y. - María Magdalena Aguilar M.
12. Ajuste del gasto privado ante cambios de políticas gubernamentales. Análisis microeconómico. Jorge Silvero.

Edición especial

1. Paraguay: estancamiento económico y desgaste político en los años del Mercosur. Dionisio Borda - Fernando Masi.
2. Problematización necesaria de la juventud. Vladimir Velásquez Moreira.
3. El combate a la pobreza: rol de las variables sociodemográficas. Nafiou Inoussa.
4. Mujer rural en el Paraguay. Oscar S. Barrios Leiva - Mirta R. Brizuela Bordón.
5. Aprender a aprender, ¿en la universidad? Marta Silva.
6. Mujer guaraní: apreciaciones para su conocimiento. Hugo Centurión Mereles.
7. Nuevas masculinidades. Gloria Rubin.
8. Trueque: ferias de solidaridad en Asunción. Una experiencia de economía alternativa comunitaria. Maricruz Méndez Vall.

Edición No. 24

1. Hacia un hábitat sostenible: apuntes para una reflexión conceptual sobre hábitat. Karen Beatriz López Hernández.
2. Política migratoria y calidad de población: aproximaciones antropológicas. Hugo Enrique Ratier.
3. Delitos sexuales en Paraguay, o la impunidad como una violencia más. Susana Torres.
4. Una propuesta de reestructuración institucional del INDI. Augusto Fogel Pedrozo.
5. Niñez y adolescencia paraguaya. Diagnóstico para el Plan Nacional de Acción (PNA). Roberto Stark - Ramón Corvalán.

6. Estrategias de desarrollo para la población. Hugo Oddone.
7. Diagnóstico sociodemográfico del Paraguay. Zulma C. Sosa Portillo.
8. Gran Pantanal en el Paraguay. Juan María Carrón.
9. Estadísticas complementarias de la niñez. Roberto L. Céspedes R.
4. La Maquila en Paraguay. Yolanda Vázquez Fabio.
5. Matrimonios, desde 1990 a 1999: un recuento de la década. Roberto L. Céspedes R.
6. La reforma educativa como parte de la reforma del Estado paraguayo. Magdalena Aguilar M.
7. Nace un gigante en Europa. Digno Martínez López.

Edición No. 25

1. La degradación del suelo y sus efectos sobre la población. Arnulfo Encina Rojas - José Ibarra.
2. Trabajo y regularidad migratoria de migrantes en Argentina. María José Marcogliese.
3. Paraguay ante el desarrollo sustentable: retos y oportunidades. Mirta R. Brizuela Bordón.
4. Estado actual y perspectivas de la política de población en el Paraguay. Hugo Oddone.
5. Crecimiento demográfico y demandas sociales. Gerda Palacios de Asta.
6. Cambios demográficos y culturales: un nuevo horizonte en el Paraguay de nuestros días. Juan María Carrón.
7. Dinámica demográfica y Población Económicamente Activa. Oscar S. Barrios.
8. Primer Congreso Paraguayo de Población. Declaración Final.
9. Paraguay y Corea del Sur, más allá de una relación comercial. Zulma Espínola González.
10. Planificación y compromiso. Gloria Rubin
8. El trabajo infantil en Paraguay. Gladys Santacruz.
9. La importancia de las cooperativas en el desarrollo económico de la población paraguaya. Carlos Jorge Sánchez Arza.
10. Tráfico de personas con fines de explotación sexual. Ana María Ferreira.
11. La mujer Aché y el cesto: una aproximación antropológica. Hugo Centurión Mereles.
12. Entrevista a Joseph Stiglitz, Nóbel de Economía y ex vicepresidente del Banco Mundial: "Cada país debe diseñar su propia estrategia de crecimiento".

Edición No. 27

Edición No. 26

1. Pobreza, ideología y construcción social. Luis Ortíz Sandoval.
2. Una "buena gobernabilidad" es necesaria para el Paraguay a desarrollar. Zulma Espínola González.
3. Competitividad en un mundo globalizado. Sung Won Choi.
5. ¿Qué competencias desarrollan los alumnos universitarios para ser considerados exitosos? Lidia Albarello y Alicia Spinello.
2. Las otras caras de la pobreza. Hugo Oddone.
3. La mortalidad infantil en relación con las condiciones socioeconómicas en la frontera argentino-paraguaya. María Alejandra Fantín.
4. Los nudos de la política lingüística en el Paraguay. Graziella Corvalán.
5. La Maquila en Paraguay (II). Yolanda Vázquez Fabio.
6. Papanicolau y anticoncepción en mujeres de Pachuca Hidalgo, México. María del Carmen Rincón Cruz y Miriam Álvarez Suárez.
7. La problemática del desarrollo paraguayo: una propuesta de solución. Digno Martínez López.

8. Algunas causas de la exclusión social en Paraguay. Bernardo Esquivel Vaesken.
9. Equidad de género en el trabajo como política de inclusión de los gobiernos locales. Maricruz Méndez Vall.
10. Situación de la educación por departamento, a la luz de los indicadores educativos. Gerda Palacios de Asta.
11. Lila ñanduti. Ramona Alvarez Fleitas.
12. Cooperativismo versus pobreza. Carlos Jorge Sánchez Arza.

Edición especial (No. 28)

1. Las lenguas indígenas en el Paraguay: una visión desde el Censo 2002. Bartomeu Meliá.
2. Déficit en el registro de la niñez (1992-2002). Roberto L. Céspedes.
3. Capital social y desarrollo, ¿el enlace perdido? Evidencia microestructural de la Encuesta Permanente de Hogares. Zulma Espínola González.
4. Las reconfiguraciones territoriales del Chaco Paraguayo: entre espacio nacional y espacio mundial. Fabricio Vázquez.
5. Determinantes socioeconómicos del acceso potencial y real a los servicios de salud en el Paraguay. Nilfa Melgarejo de Rojas, Pedro Vicente Garay Armoa y Ramón Ramírez Caballero.
6. Características del inicio de actividad sexual en mujeres adolescentes de San Salvador.

Rhina Ivette Cáceres Rodas y Eufemia Aydeé Rivera de Parada.

Edición No. 29

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