
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.