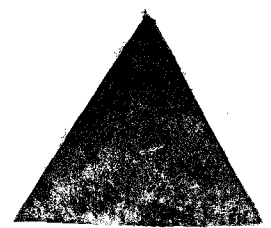


03574.00  
(08639)

*Pelsér*



**NECESIDADES BASICAS EN POBLACION**

**PARAGUAY 1978**

*ERRAZURIZ, Margarita Mae*

**JUNIO, 1978**

## PREFACIO

El Fondo de Naciones Unidas para Actividades en Población (UNFPA) ha iniciado un extenso programa orientado a responder a las necesidades de asistencia en población en un grupo de países en desarrollo señalados como prioritarios para dicha asistencia, por las características que en éstos asume la dinámica demográfica. <sup>1/</sup> En conformidad con este programa, el fondo se encuentra identificando áreas en las cuales cada país necesita cooperación para formular e implementar políticas y programas de población.

Es evidente que existen grandes diferencias entre las diversas regiones, subregiones y países en cuanto a sus enfoques de los aspectos de población y al tipo de políticas y programas que desean implementar sus gobiernos. Para poder identificar las áreas de interés en población de los gobiernos de cada país, el Fondo ha adoptado la política de enviar misiones a los diferentes países, para que, conjuntamente con las autoridades de gobierno, analicen las necesidades específicas de cada país.

Este informe presenta las conclusiones de la misión que visitó Paraguay, entre el 27 de Marzo y el 8 de Abril de 1978. Durante este período, la misión se reunió con representantes del Gobierno en ministerios y oficinas públicas y finalmente analizó sus resultados con funcionarios del más alto nivel de la Secretaría Técnica de Planificación y de la Oficina Nacional de Progreso Social. La misión se reunió, también, con los representantes de otras agencias internacionales, que se encuentran en el país dando asistencia técnica y financiera.

La misión estuvo integrada por: Kerstin Trone, coordinador de la asistencia del Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población; Andrés Uthoff, asesor de investigaciones sobre empleo y población del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe; César Pelaez, asesor experto en población y desarrollo del Centro Latinoamericano de Demografía; Margarita M. Errázuriz, asesor en estructura agraria y población del Centro Latinoamericano de Demografía; Dr. Alberto Amor ...

---

<sup>1/</sup> Los criterios para definir países prioritarios se encuentran en el Documento, Aplicación de criterios para establecer prioridades, Fondo de las Naciones Unidas para actividades en materia de Población, DP/263, 29 de Abril de 1977

## INDICE

Introducción	Página
I El Contexto Nacional	2
A. Características geográficas y culturales	2
B. Características demográficas y socio-económicas	3
1. Las tendencias de la población entre 1950-1972	3
2. Características socio-económicas de la población	5
C. Desarrollo Económico y Plan Nacional	10
1. Tendencias Económicas	10
2. Problemas del desarrollo y planificación	10
3. Los objetivos del Plan de Desarrollo	11
4. Población y Plan Nacional	12
II Formulación de políticas de población	15
A. Información Demográfica Básica	15
B. Dinámica Poblacional	19
1. Desarrollo Regional	19
2. El empleo y los recursos humanos	20
3. La política de colonización	25
4. Salud y población	31
C. La formulación de políticas de población	32
III Implementación de Políticas y Programas de Población	35
A. Programas de Población	35
1. Programa Integrado de Salud Materno-Infantil y de Protección Familiar	35
2. Programas de Capacitación a Mujeres de Pequeños Propietarios	36
3. Programas de educación	37
B. Fuentes de Asistencia Externa	38
IV Recomendaciones para la Asistencia Externa	40
A. Información básica	41
B. Dinámica de la población	42
C. Formulación de Políticas de Población	43
D. Programas de Población	43
E. Estrategia Institucional	46
F. Coordinación a Nivel de Agencias Internacionales	47

## INTRODUCCION

Paraguay es un país en el cual cada etapa histórica se ha visto acompañada por profundos cambios poblacionales. Las guerras diezmaron su población; la posterior inestabilidad del país y la organización de la república influyeron en fuertes migraciones al exterior; y el actual período de desarrollo, en importantes migraciones internas.

La preocupación por la planificación del desarrollo del país ha despertado la inquietud pública por incorporar en sus planes y programas la incidencia del fenómeno demográfico. El interés por el estudio de la población surge en un período en que el país es un foco de dinamismo y donde las acciones centrales para el desarrollo van acompañadas de profundos cambios en la distribución de la población en el territorio nacional. Dentro de este panorama, la consideración de los efectos demográficos de las políticas que se implementan y la formulación de una política integral de población, tienen una importancia central para el logro de las metas del desarrollo nacional.

A partir de estos elementos, se estima oportuno desarrollar acciones en el área de población que permitan incorporar el componente demográfico en la planificación de las políticas sectoriales y que, a la vez, proporcionen fundamentos para implementar acciones destinadas a elaborar el diseño de una política de población acorde con la estrategia nacional de desarrollo.

La ejecución de estas acciones en el área de población involucra requerimientos en el campo de información demográfica básica, investigación sobre la dinámica de población, apoyo a programas en ejecución, un plan de capacitación en población y de apoyo institucional que sustente estas actividades.

En el Capítulo I se analiza, los antecedentes para identificar la necesidad de formular una política de población y las áreas de políticas, que, por afectar significativamente la dinámica demográfica, requieren especial consideración. En el Capítulo II y III se discute las necesidades de cooperación internacional en todas las áreas involucradas por las posibilidades de acción en el campo de población. Las recomendaciones sobre las necesidades de asistencia se encuentran en el último Capítulo.

## I. El Contexto Nacional

### A. Características geográficas y culturales

Paraguay se ubica en América del Sur, en la llamada Cuenca del Paraná. Limita con Brasil, Argentina y Bolivia, dividiéndose su territorio en dos zonas claramente diferenciadas: la región oriental y la región occidental.

La región oriental, por su posición geográfica, pertenece a la zona templada y tórrida y goza de un clima suave y agradable, predominan los bosques de grandes árboles y existe una abundante y colorida flora.

La región occidental, más seca y calurosa que la oriental -llamada del chaco-, es una llanura desnuda y pantanosa salpicada de palmeras. El país lleva el nombre de uno de sus ríos más caudalosos, Paraguay se traduce del guaraní como: "río coronado de palmas". Las características de su hidrografía lo hacen famoso constituyendo una de las fuentes de mayor riqueza natural del país.

La población paraguaya se compone de descendientes de españoles, de guaraníes puros y de otros inmigrantes europeos y de la mezcla de todas las razas. Los blancos forman más de la mitad de la población; los indios puros no alcanzan una proporción significativa. Los guaraníes fueron fácilmente sometidos por los españoles, siendo ésta la causa de su casi total desaparición.

El idioma oficial es el castellano, pero el guaraní, que hablaban los primitivos habitantes de la región, es de uso general. Los dos idiomas son dominados por la mayoría de la población.

Paraguay es un país de gran tradición religiosa. Hasta el día de hoy no existe separación entre la Iglesia y el Estado, teniendo este último, a través del Ministerio de Educación y Culto, gran ingerencia en los asuntos religiosos.

En el curso de su historia, luego de la independencia en 1811, el país ha debido afrontar numerosas guerras en defensa de su frontera, las que afectaron fuertemente la composición de su población.

B. Características demográficas,  
socio económicas,  
Aspectos relevantes

1. Las tendencias de la población entre 1950-1972

Los censos de 1950, 1962 y 1972 son la fuente básica de información sobre las tendencias de la población de Paraguay en el pasado reciente.

a) El crecimiento de la población y sus componentes

La población total del país pasó de 1,371,000 a 2,647,000 habitantes entre 1950 y 1975, creciendo a un ritmo algo más rápido al final que al comienzo del período.

Utilizando métodos indirectos se han preparado estimaciones de la fecundidad, la mortalidad y la migración internacional consistentes con los resultados de los tres últimos censos. De acuerdo con estas estimaciones, la tasa global de fecundidad se mantuvo en un nivel superior a 6 durante el período 1950-1975, pero debido principalmente a cambios en la estructura por edad de la población la tasa bruta de mortalidad disminuyó de más de 45 a menos de 40 por mil. Al mismo tiempo la mortalidad experimentó un rápido descenso, aumentando la esperanza de vida de 51 a 62 años lo que se reflejó en un descenso de la tasa bruta de mortalidad del 16 al 9 por mil. Como resultado de esas tendencias la tasa de crecimiento natural aumentó muy ligeramente superando el 3 por ciento al final del período. Se estimó también que la migración internacional representó una pérdida de más de 200,000 personas durante el período 1950-1975.

b) Estructuras por edades

La estructura de la población por grandes grupos de edades es la típica de un país con fecundidad elevada y mortalidad decreciente. La proporción de menores de 15 años se mantuvo por encima del 43 por ciento aumentando ligeramente durante el período. La proporción de mayores de 65 años se ha mantenido en un nivel inferior al 4 por ciento.

c) Mortalidad y fecundidad diferencial

Mediante la aplicación de métodos indirectos, utilizando información censal, se ha podido estimar que aún cuando la mortalidad rural supera a la urbana, en el conjunto del país y cada uno de los departamentos, la diferencia es pequeña, en relación a la que se observa en otros países de

América Latina. En cambio, el diferencial según la categoría socioeconómica del hogar es de gran magnitud. La mortalidad de los hijos de madres analfabetas es más de cuatro veces mayor que la de los de las madres con 10 a más años de educación. Se ha estimado también que la tasa de mortalidad infantil para 1967-68 fue del orden del 65 por mil.

Utilizando información del censo de 1972 se pudieron estimar importantes diferenciales en la fecundidad. Así, mientras la tasa global de fecundidad de la población total se estimó en 6,6, la de la población rural alcanzó a 8,5, más del doble de la del área urbana (4,2) y cerca de 3 veces de la de Asunción (3,0). Esas variaciones se explican, en gran parte, por la diferente composición según el nivel de educación de la población de esas áreas.

#### d) Distribución de la población

El Paraguay tiene una densidad de población muy baja (menos de 6 habitantes por Km<sup>2</sup> en 1972) en comparación con los demás países de América Latina. Dentro del país, la población está muy desigualmente distribuida. En 1972, el 97 por ciento de ella vivía en la Región Oriental que contiene solamente el 39 por ciento del territorio.

Desde 1950 ha habido un intenso proceso de redistribución de la población cuyas características más importantes han sido las tendencias de desconcentración de la población en la región central (la más densamente poblada y con una estructura agraria minifundiaria) y concentración en las regiones Norte, Canendiyú, e Itapúa (en las que se han estado implementando importantes proyectos de colonización y, más recientemente, la construcción de la represa de Itaipú). Así, entre 1950 y 1972, la proporción de la población total residiendo en la región Central disminuyó del 48 al 39 por ciento, mientras que la proporción en las regiones Norte, Canendiyú e Itapúa aumentó del 25 al 34 por ciento.

#### e) Urbanización

El Paraguay es básicamente un país rural de economía agropecuaria donde el porcentaje de población urbana ha estado creciendo muy lentamente sin seguir el patrón general de urbanización muy rápida que prevalece en la mayoría de los países de América Latina. Asunción es la única ciudad de tamaño considerable. En 1972, su área metropolitana tenía cerca de medio millón de habitantes. Fuera de esa área había solamente seis localidades con más de 10,000 habitantes y de estos solamente dos

tenían poco más de 20,000 habitantes. Desde 1950 se observa una tendencia hacia la concentración de la población en la capital. En 1972 más del 18 por ciento de la población total del país y más del 48 por ciento de la población urbana residían en Asunción. La creciente primacía de la capital del país se refleja en el aumento de la relación entre su población y la población de las cuatro ciudades que le siguen en importancia, que pasó de 4 a 5 entre 1950 y 1972.

f) Migración interna

De acuerdo con la información disponible, los cambios que han ocurrido en la distribución geográfica de la población y la urbanización se han debido fundamentalmente a la migración interna. Ese proceso ha contribuido a aumentar la concentración de la población en Asunción y las nuevas áreas de colonización a la vez que ha atenuado la presión demográfica en las áreas minifunditarias de antiguo poblamiento en las regiones Central y de Misiones.

2. Características socio-económicas de la población

a) Su actividad económica

Durante el último período intercensal, la población en edad de trabajar creció más rápidamente que el total de la población del país.<sup>1/</sup>

La participación en la actividad económica de la población total y de la población en edad de trabajar ha estado disminuyendo lentamente desde 1950. En 1972, menos del 32 por ciento de la población total, y sólo cerca del 50 por ciento de la población en edad de trabajar formaba parte de la fuerza de trabajo. La población en edad de trabajar, que no formaba parte de la fuerza de trabajo, en más de un 90 por ciento de los casos estaba constituida por mujeres.

En cuanto a la participación femenina en la actividad económica, es necesario señalar que las tasas brutas de actividad femenina ostentan tendencias claramente descendentes, llegando en 1972 al 13.6 por ciento. A pesar de esa tendencia descendente, ésta fue creciente en el área urbana y marcada-

---

<sup>1/</sup> El censo considera a la población en edad de trabajar compuesta por las personas de más de 12 años de edad.



mente descendente en áreas rurales. El descenso en áreas rurales es muy pronunciado en todas las edades, con la única excepción del grupo de 12-14 años, donde se ha mantenido prácticamente el mismo nivel.

En cuanto a la distribución sectorial de la ocupación, en el último censo el sector agrícola, a pesar de mostrar desde 1962 una tendencia a disminuir su capacidad de absorción de empleo, seguía ocupando a más del 50 por ciento de la población activa total. Durante el mismo período, la proporción de población empleada en la industria y la construcción disminuyó del 19 por ciento al 18 por ciento. En cambio, el sector servicios creció más rápidamente, aumentando su participación en el empleo total del 25 por ciento al 29 por ciento.

Un análisis de los dos últimos períodos intercensales muestra importantes cambios en la absorción del empleo en los diferentes sectores. De los 127,000 nuevos empleos creados entre 1950 y 1962, más del 60 por ciento fueron en el sector agrícola, 17 por ciento en el industrial (incluyendo construcción) y el 23 por ciento en el sector servicios. Durante el último período se observó un cambio substancial en esta distribución. El sector agrícola absorbió sólo el 35 por ciento de los nuevos puestos creados, mientras que el sector servicios aumentó su participación al 45 por ciento. Sin embargo, este cambio no debe ser considerado como un indicador de modernización. En realidad, esta situación refleja una estructura de empleo que se caracteriza por altos niveles de subempleo en áreas rurales y desempleo disfrazado en algunos sectores de la economía en áreas urbanas tales como comercio al detalle, vendedores ambulantes, servicios personales y aún servicios públicos.

La información censal muestra relativamente bajas tasas de desempleo; menos del 3 por ciento en 1950 y 1972, y alrededor del 5 por ciento en 1962. No obstante, existen evidencias de altas tasas de subempleo.

#### b) Nivel educacional

Durante los últimos años, el Gobierno de Paraguay ha realizado un esfuerzo considerable por elevar los bajos niveles educacionales de la población y por disminuir sus diferenciales por sexo y lugar de residencia.

Entre 1962 y 1972, el porcentaje de analfabetos entre la población de 15 años y más, descendió del 25,4 por ciento al 20,2 por ciento. Entre esos mismos años, la matrícula en primer grado creció en un 6 por ciento y en la educación secundaria en un 151 por ciento.

A pesar de este esfuerzo, los niveles educacionales alcanzados hasta la fecha del último censo continúan siendo bajos. En 1972, cerca del 50 por ciento de la población mayor de 15 años no alcanzaba a completar 4 años de educación y sólo 15,5 por ciento había alcanzado a aprobar más de 7 años de educación.

Estas cifras muestran todavía grandes diferencias si se analizan por sexo y por áreas urbanas y rurales. Las mujeres analfabetas en áreas rurales (32.3 por ciento) son casi el doble de los hombres analfabetos en las mismas áreas y más del doble de las mujeres analfabetas en áreas urbanas. Las diferencias por sexo son mayores mientras más bajo sea el nivel educacional alcanzado.

Por otra parte, es importante destacar, que a pesar de que los diferenciales urbano-rural tienden a disminuir, aún las diferencias son notables. Por ejemplo, la retención escolar -uno de los más serios problemas que enfrenta el sistema educacional en Paraguay- entre los años 1969 y 1974 en áreas urbanas alcanzó al 54.6 por ciento, en tanto en áreas rurales sólo llegó al 16.7 por ciento.

Con respecto a la enseñanza universitaria, en 1972 sólo un 6 por ciento de la población asistía a la Universidad. Cabe señalar que el contenido de la enseñanza universitaria es claramente humanista, existiendo un gran desajuste entre las necesidades de profesionales y técnicos que requiere el desarrollo del país y aquellos que egresan de las aulas de la Universidad.

Paralelo al sistema de educación formal, con la colaboración de distintas instituciones públicas, se imparte educación técnica y formación profesional. Este último sistema de enseñanza no se encuentra aún muy desarrollado, extendiendo por el momento su acción a alrededor de 8.000 personas.

### c) La salud de la población

Un análisis de estadísticas de salud permite identificar algunos de los problemas que más seriamente afectan la salud de la población.

Entre estos es necesario señalar:

- La baja disponibilidad de infraestructura en salud. Hay 1.5 camas por cada 1.000 habitantes, concentrándose la mayoría de ellas en Asunción (6.2 camas por mil habitantes; resto del país 0.6 camas por mil habitantes).

- La escasez de recursos humanos dedicados a esta área. En Paraguay hay 4.5 médicos por cada mil habitantes; 1 auxiliar de

enfermería y 1 de parto por cada mil habitantes. Este personal nuevamente se distribuye en forma muy desigual. En el área de Asunción se concentra el 77.2 por ciento de los médicos y el 89.2 por ciento de las enfermeras. El Ministerio de Salud calculó que en 1974 alrededor de 600.000 personas o sea alrededor de un 22 por ciento de la población no contaba con servicios de salud en áreas rurales y el 21 por ciento de las consultas por enfermedad las hacían curanderos.

- Las malas condiciones de salud determinadas por situaciones ambientales. Las enfermedades infecciosas y parasitarias constituyen la principal causa de muerte. Estas enfermedades se atribuyen en gran medida a la deficiencia de los servicios sanitarios. En 1978 se estima que el 36 por ciento de la población en áreas urbanas, y el 6 por ciento en áreas rurales, tiene acceso al agua potable. Asimismo, sólo el 7.2 por ciento de la población total está unida al sistema de alcantarillado.

- Los grupos más vulnerables son los menores de 15 años, especialmente los niños menores de 5 años y las madres durante el embarazo, nacimiento y período post-parto.

- Es interesante insistir en que las enfermedades infecciosas y parasitarias constituyen la principal causa de muerte, afectando al 31.8 por ciento de las muertes en general y el 58.6 por ciento de las muertes en menores de 5 años. Por su parte, el aborto es la segunda causa de muerte entre las mujeres en edad fértil y susceptibles de embarazo. Finalmente, la mortalidad infantil se cuadruplica en el caso de las mujeres analfabetas en áreas rurales.

Todas estas causas pueden, sino erradicarse, disminuir su incidencia significativamente si se incrementan los programas de educación a adultos en áreas rurales, de educación en salud, de protección familiar, de fluoración de aguas, etc., con prioridad en áreas rurales.

#### d) Status de la mujer

La cultura y la organización social en Paraguay se rigen por cánones "tradicionales", donde el papel de la mujer en la sociedad se restringe a su rol doméstico en una posición secundaria en relación a la del hombre.

Esta pauta domina los distintos estratos sociales y cobra más fuerza en los sectores de menos recursos. Un indicador de esta situación es el ya mencionado diferencial por sexo en los niveles educativos alcanzados por la población. Este diferencial es mayor entre las personas que nunca formaron parte del sistema educativo y mínimo entre las personas que aprobaron más de 10 años de enseñanza. A nivel de enseñanza universitaria aparece nuevamente un gran diferencial por sexo, el cual expresa también la importancia del rol doméstico de la mujer.

No obstante, siendo la actividad económica en empresas agrícolas familiares y de subsistencia la que afecta a un mayor número de personas en Paraguay, la mujer en áreas rurales contribuye en forma importante al ingreso familiar mediante su participación en el trabajo agrícola. Desde este punto de vista, su rol es bastante complejo. Aún cuando éste es doméstico y secundario en relación al hombre, por lo general, en áreas rurales, es central para la economía del hogar.

Dentro de este contexto, es preciso insistir en algunos aspectos ya mencionados de la situación de la mujer, especialmente en áreas rurales, y sus implicancias en otras situaciones que también merecen atención:

De acuerdo a las cifras de los últimos censos, la actividad económica de la mujer en zonas rurales se encuentra en franca disminución. Por otra parte, la mujer es uno de los grupos más vulnerables y expuestos a riesgos de salud. Entre estos últimos, debe tenerse en consideración la incidencia del aborto en el número de embarazos -dos cada seis embarazos- y en la mortalidad materna ( segunda causa de muerte ).

Finalmente, debe recordarse que en las áreas rurales, el analfabetismo de las madres incide fuertemente en un aumento de la mortalidad infantil.

---

1/ Los cambios ocurridos en el sector agrícola permiten fundamentar hipótesis sobre un aumento de la participación económica femenina en áreas rurales. Por lo tanto, existe el temor de que la información censal, en este aspecto, carezca de confiabilidad.

## C. Desarrollo económico y Plan Nacional

### 1. Tendencias económicas

Paraguay ha logrado durante las últimas décadas un crecimiento sostenido y en aumento. Entre 1970 y 1975, la tasa de crecimiento alcanzó a un 6 por ciento anual. Con anterioridad, entre 1962 y 1970, el Producto Nacional Bruto de Paraguay creció a tasas promedios anuales del 4.2 por ciento, en tanto en la década anterior, la tasa de crecimiento anual fue sólo de 2.8 por ciento.

Este crecimiento económico, se tradujo en un aumento del producto per cápita de un 2.5 por ciento promedio anual durante la década del 60, a un 3.2 por ciento entre los años 70 y 75.

Como consecuencia de este crecimiento, han mejorado los niveles de vida de la población paraguaya, aún cuando, en términos relativos, éstos continúan siendo muy bajos en comparación con otros países de América Latina.

Los niveles de crecimiento alcanzados se han obtenido sin cambios substanciales en la estructura productiva del país. La agricultura ha sido y continúa siendo el sector más importante de la economía paraguaya, a pesar de presentar una tendencia a disminuir su participación en el Producto Nacional Bruto. La industria mantiene una baja participación en la generación del citado Producto Nacional Bruto (19 por ciento entre 1970 y 1975). Por su parte, el sector servicios en este sentido es el sector que presenta mayor capacidad de crecimiento .

En este proceso de desarrollo, el gobierno ha asumido principalmente el papel de promover y apoyar la iniciativa privada a través de obras públicas de infraestructura. Por otra parte, el éxito económico de estos años ha motivado al gobierno de Paraguay a formular una estrategia de desarrollo para los años 1977-1981 que no difiere substancialmente de los lineamientos básicos que han orientado el desarrollo del país durante las últimas décadas.

### 2. Problemas del desarrollo y planificación

De acuerdo a lo expuesto, el crecimiento del país continuará dependiendo de una estructura económica que fomenta la producción

para el mercado externo de los bienes que utilizan en forma más intensiva los recursos existentes: tierra y trabajo, para aprovechar sus ventajas comparativas.

El fundamento de esta estrategia se basa en la premisa de que las posibilidades de expansión previstas del mercado interno en el corto y mediano plazo, no podrán ser la base para acelerar el proceso de desarrollo nacional, a pesar de su continuo crecimiento, debido a la escasa población del país, a su relativamente bajo nivel de ingreso y a su desigual distribución. En consecuencia, el gobierno ha decidido continuar fortaleciendo el desarrollo del sector primario, estimulando la productividad agrícola y la utilización racional de los recursos naturales del país y favoreciendo la industrialización, dentro de un programa de planificación indicativa con importantes inversiones públicas en apoyo a la inversión privada.

La estrategia futura prevee los profundos cambios económicos que afectarán al país como consecuencia de la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú. Representa, por lo tanto, un esfuerzo por adaptar al país a las futuras condiciones, las que se caracterizarán por una abundante provisión de energía eléctrica, que permitirá la creación de una fuente importante de nuevos recursos.

### 3. Los objetivos del Plan de Desarrollo

El objetivo a largo plazo del Plan Nacional de Desarrollo 1977-1981, es lograr un crecimiento del país que, junto con consolidar y racionalizar la formación de un capital nacional, logre un bienestar social distribuido en forma equilibrada.

Para lograr este objetivo y superar los obstáculos que han limitado el uso intensivo del potencial económico con que cuenta el país, propone fortalecer las áreas de producción prioritarias, consolidando su política de colonización, elaborando programas que aprovechen las ventajas comparativas que ofrecen los recursos naturales del país, y mejorando cualitativa y cuantitativamente los recursos humanos del país.

Las acciones de estos campos supone el perfeccionamiento y la expansión de los sistemas educacionales y de salud, así como la necesidad de aumentar la capacidad operativa y la eficacia del aparato administrativo y de lograr un perfeccionamiento del sistema de planificación del país.

#### 4. Población y Plan Nacional

Las estrategias, políticas y programas del Plan de Desarrollo 1977-1981, contienen pocas referencias a los problemas y las políticas de población, exceptuando la importancia persistente que se da a la redistribución de la población. Los cambios en la distribución espacial de la población, se consideran tanto un problema (migración hacia el área metropolitana de Asunción, emigración de nacionales a países vecinos y concentración de la inmigración de ciudadanos de países vecinos en áreas fronterizas), como una solución para atenuar la presión demográfica en las áreas de minifundio e incentivar el desarrollo agropecuario mediante la colonización de nuevas tierras.

En consecuencia, el Plan de Desarrollo no delinea una política de población. Sin embargo, la sistematización de sus planteamientos, permite conocer los aspectos centrales que orientan su formulación.

##### a) El crecimiento de la población

Uno de los justificativos más importantes para la elección de la estrategia de "crecimiento hacia afuera, vía exportaciones y, fomento de la actividad agroindustrial y sustitución de importaciones" son, como ya se mencionara, las limitadas posibilidades de expansión del mercado interno en el corto y mediano plazo dada la escasa población del país, el reducido nivel de ingreso y su desigual distribución. En consonancia con esta concepción, el Plan incluye en varias partes estrategias, políticas y medidas tendientes a frenar la emigración y aún a promover la repatriación de nacionales residentes en el exterior.

El crecimiento de la población paraguaya se desea lograr conjuntamente con una elevación de sus niveles de vida. En este último sentido, la familia, la madre y el niño constituyen la preocupación central de la política de salud pública del Plan Nacional, el cual propone metas específicas en el campo de la atención materno-infantil. Estas metas incluyen la reducción de la mortalidad infantil, la de los menores de 5 años y la mortalidad materna. Para su logro, se prevén acciones que comprenden medidas de protección familiar.

##### b) Redistribución de la población

La estrategia general de desarrollo contiene también importantes formulaciones respecto a la necesidad de redistribuir la población en el contexto de la política de desarrollo regional, política fundamental para el desarrollo integral del país.

El desarrollo regional se concibe en el Plan como una estrategia fundamental para lograr, por un lado, la integración nacional que impide que la atracción de los polos dinámicos externos desararticule económica y socialmente el país y, por otro, una estructura espacial de la economía que facilite el crecimiento del país hacia el exterior.

Con esa finalidad se persigue alcanzar progresivamente una distribución más homogénea de la población en el territorio, una actividad económica razonablemente distribuida en torno a los principales centros de desarrollo, un sistema de comunicaciones entre éstos, utilizable todo el año, y la presencia activa del sector público con todos sus servicios en todas las regiones.

Dentro de las políticas sectoriales, los objetivos de las políticas de recursos humanos y empleo y de colonización y desarrollo rural integrado, son los que con mayor claridad delimitan la decisión del gobierno de estimular un desarrollo regional basado, entre otros factores, en una adecuada distribución de la población.

La política de empleo desea, en ciertos casos, la fijación de la población, y, en otros su desplazamiento, apoyando la creación de condiciones básicas para un asentamiento permanente de la población en torno a centros económicos dinámicos,

Por su parte, la política de colonización y desarrollo rural integrado perfila con bastante claridad la integración de la política de distribución espacial de la población con la de desarrollo regional. Los objetivos de dicha política destacan la necesidad de regular el desarrollo integral de los asentamientos humanos:

-promoviendo, a nivel rural, el desarrollo organizado de núcleos de población que constituyan centros de interés para la vida comunitaria y de prestación de servicios;

-consolidando unidades intermedias, con dinamismo urbano y tendencias productivas capaces de contrarrestar la atracción de la vida metropolitana; y

-jerarquizando las ciudades, para facilitar la prestación de servicios.

No obstante, la estrategia para lograr los objetivos señalados se circunscribe a señalar la necesidad de realizar estudios analíticos funcionales con los rangos de población existente y fortalecer las instituciones comprometidas con el desarrollo rural.

Por otra parte, la estrategia de implementación de una polif-



tica de desarrollo regional debería incluir como elemento central la formulación de una política nacional de población, que contribuyera a lograr los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, aún cuando existen algunas políticas aisladas, particularmente sobre migración interna e internacional y sobre colonización, el Plan no contiene una política de población integrada. Mientras esta política de carácter integral no se define, los efectos demográficos de las acciones de la política de colonización, de desarrollo rural integrado, de empleo, salud, etc., difícilmente serán coherentes entre sí, y no se ajustarán debidamente a los requerimientos del desarrollo regional.

## II Formulación de políticas de población

La formulación de políticas de población requiere de información básica; de conocimiento sobre las tendencias demográficas y los factores socio-económicos que las afectan; y, de un análisis de estas tendencias y sus factores determinantes dentro del contexto de los planes y metas nacionales de desarrollo.

### A. Información Demográfica

#### Básica

##### a) Cambio demográfico y disponibilidad de información

El gobierno de Paraguay ha estado implementando políticas que han tenido un significativo efecto demográfico.

Para tener una idea de la magnitud de estos cambios, se puede citar a modo de ejemplo que, por efecto de la política de colonización, el área llamada Eje Norte de Colonización ha crecido a razón de un 5.2 por ciento anual, es decir, a un ritmo dos veces y medio superior al que registra la población rural del país. Por otra parte, se espera que Puerto Presidente Stroessner, a raíz de la construcción de la represa de Itaipú, aumente su población inicial de 10.000 a 100.000 habitantes.

Estos cambios, que están configurando una nueva situación en la dinámica demográfica, no han podido ser estudiados después de 1972, fecha del último censo, en circunstancias que se supone que han cobrado mayor fuerza precisamente durante los últimos años.

Todas las estimaciones de las diferentes variables y procesos de la población que se refieren a fechas posteriores a 1972, se basan en extrapolaciones y proyecciones cuyo grado de estabilidad decrece al alejarse de esa fecha, con una rapidez que difiere según sea la variable en estudio. Puede decirse, en general, que el conocimiento disponible sobre las tendencias recientes del cambio demográfico es muy imperfecto e insuficiente para la formulación de una política de población.

La información existente se recoge a través de distintas fuentes, cada una de las cuales debe enfrentar distinto tipo de problemas, es así que:

i) La información sobre bio-estadística la recoge el Ministerio de Salud. No tiene carácter oficial, se reúne para el uso del propio Ministerio.

El Registro de Nacimientos y Defunciones se realiza con la ayuda de voluntarios entrenados. Se calcula que el porcentaje de subregistro alcanza al 60 por ciento, principalmente este subregistro corresponde a la población con edad infantil.

Las causas del subregistro se atribuyen principalmente al sistema de recolección de la información. En primer lugar, la recolección de información no cuenta con la cantidad de personal necesario. Los voluntarios entrenados en bio-estadística en su mayoría se van como jefes de estadísticas en las regiones sanitarias y los que recogen directamente la información son mal remunerados. Por otra parte, la contabilización de las defunciones y los nacimientos se realiza a través de un viejo sistema de I.B.M.

Para mejorar la calidad de las estadísticas, sólo existe un proyecto para adiestrar 2.000 voluntarios para registro durante el próximo quinquenio. Problemas de financiamiento impiden mejorar técnicamente la calidad de la información.

ii) La información sobre hechos biológicos oficiales y actos civiles la recoge la Dirección General del Registro Civil, dependencia del Ministerio de Trabajo y Justicia, dentro del sector que administra la justicia civil.

El trabajo que realiza el Registro Civil debe enfrentar múltiples problemas. Por lo general, se considera que éste supone una carga adicional para los jueces, quienes dan preferencia al cumplimiento de otras funciones consideradas más importantes. Existe además, una falta general de recursos que abarca desde el equipamiento de materiales hasta libros de inscripción. Estos problemas afectan el registro de la información, la cual se considera totalmente distorsionada.

Algunos estudios estiman que las estadísticas vitales entre 1963-1967 presentaron omisiones de hasta el 68 por ciento en las defunciones masculinas y hasta el 72 por ciento en las femeninas. En el Plan Nacional de Salud se estima que el subregistro de las defunciones alcanza el 52,3 por ciento y el 63,8 por ciento en los nacimientos.

En 1965 con la asistencia de la N.U. se presentó un proyecto de ley para reorganizar esta oficina. Sin embargo, hasta la fecha no ha sido posible hacer nada en esta materia. No obstante, existe en el país interés por colaborar en un proyecto de mejoramiento de estadísticas vitales. Con ese objetivo se propone realizar un estudio piloto en una región para perfeccionar el programa y luego de su evaluación ir paulatinamente cubriendo el resto del país.

iii) La Dirección General de Estadística tiene a su cargo la información estadística en general. Bajo su responsabilidad se encuentra el:

- Censo de Población;
- Encuestas de hogares. Estas encuestas se empezaron el año pasado en Asunción y alrededores, por falta de equipo la correspondiente a este año no se ha procesado;
- Encuesta Demográfica Nacional;
- Cuentas Nacionales;
- Encuesta Industrial. (También con problemas de procesamiento);
- Encuesta Agropecuaria; y
- Estadísticas educacionales, en colaboración con el Ministerio de Educación.

El problema central de esta oficina es el procesamiento de la información, pues no cuentan con un computador propio. En relación a esta situación el Instituto quisiera contar con un asesor que pueda evaluar sus necesidades de computación para el próximo Censo de Población.

b) Acciones tendientes a aumentar la disponibilidad de información demográfica básica

La Dirección General de Estadística con la asistencia del CELADE ha realizado en el año 1977 una Encuesta Demográfica Nacional (EDEMPAR) y durante 1978 aplicará una demográfica y de migración en el Alto Paraná (ALPAR).

Sin embargo, ambas encuestas no satisficieron las necesidades de información en este campo. En el caso de EDEMPAR, no se dispondrá de información para estudiar los determinantes y las consecuencias del cambio demográfico, por regiones o situaciones específicas (áreas de colonización, de minifundio, etc.) debido al que el tamaño de la muestra no permite establecer diferenciales a ese nivel de agregación. En cuanto a la encuesta ALPAR, la información se restringirá a una zona, muy importante para el actual desarrollo del país, pero que no se presta para generalizaciones a nivel nacional.

c) Necesidades de información básica

Las necesidades de información básica en el área de población se refieren fundamentalmente a dos campos:

- mejoramiento de la información existente, y,
- disponibilidad de mayor información.

Los problemas de mejoramiento de la información dicen relación con las dificultades que enfrentan las oficinas encargadas de recogerla. Estos pueden resumirse a la necesidad de:

i) Contar con mayor dotación de recursos, incluyendo la importancia de aumentar las remuneraciones del personal, de disponer de equipo de computación, de materiales, etc.

ii) Reorganizar el sistema. Se hace referencia especialmente a las inscripciones en el Registro Civil

iii) Crear condiciones óptimas para asegurar la confiabilidad de la información, con especial atención a la información censal sobre incorporación de la mujer a la actividad económica, cuidando determinar los períodos adecuados en que debe recogerse la información, las definiciones de las categorías, etc.

La capacitación del personal sólo será fructífera si éste se encuentra bien remunerado, de modo de asegurar que trabaje en aquellas materias para las cuales se encuentra preparado.

En cuanto a la mayor disponibilidad de información, sería necesario:

i) Contar con información sobre migraciones a nivel nacional, que permita establecer determinantes y diferenciales en contextos específicos y relevantes para las tendencias del desarrollo nacional;

ii) De igual manera, es necesario contar con información sobre las características del comportamiento reproductivo y las tendencias de asentamiento de la población, en las mismas situaciones mencionadas en el ítem i). En este sentido, podría ser útil estudiar las posibilidades en adelantar el próximo censo al año 1980. En su defecto, podrían realizarse encuestas demográficas, como la de ALPAR, en áreas específicas, de manera de tener, al menos, información representativa de las áreas que se consideran características de la actividad económica del país.

## B. Dinámica poblacional

El Plan de Desarrollo de Paraguay 1977-1981 contempla una estrategia de Desarrollo Regional, de Desarrollo Agropecuario basado principalmente en un programa de colonización y de empleo, que llevan implícitos grandes cambios de la distribución espacial de la población y cambios en factores económicos y sociales que afectan las tendencias de la mortalidad y de la fecundidad, suponiéndose, por tanto, profundas modificaciones en la dinámica demográfica.

### 1. Desarrollo Regional

#### a) Características de la situación actual

El Plan Nacional se basa en una estrategia cuyo enfoque fundamental es el desarrollo regional integrado. Sin embargo, sólo contiene algunos lineamientos generales para una regionalización de las políticas de desarrollo y no precisa estrategias y políticas específicas de desarrollo regional.

La formulación de una política de Desarrollo Regional requerirá una importante labor de investigación para elaborar un diagnóstico y evaluar los efectos de diferentes políticas alternativas, así como también la coherencia de determinadas estrategias y políticas sectoriales para alcanzar los objetivos generales del plan. Así, por ejemplo, es importante evaluar conjuntamente los efectos de las tendencias de concentración derivadas de la realización de las grandes obras de infraestructura binacionales y las de dispersión que resultan de la implementación de los programas de colonización sobre el tamaño del mercado, el desarrollo industrial y el desarrollo agrícola, en diferentes regiones.

#### b) Acciones en el área de Desarrollo Regional

La División de Programación Regional de la Secretaría Técnica de Planificación solicitó la asistencia técnica de CEPAL para definir áreas de trabajo donde sería útil la cooperación técnica internacional.

El informe de esta misión señala cuatro áreas:

- i) estudios básicos sobre la distribución espacial y sus tendencias;
- ii) análisis de la estructura espacial del desarrollo nacional;
- iii) investigaciones sobre desarrollo social; y
- iv) estudio de la imagen prospectiva de la estructura espacial en el año 2.000, dedicando especial atención al estudio de la distribución espacial de la población.

En cuanto a las recomendaciones de cooperación técnica internacional, señala una específica en el campo de población: "Asesoramiento de larga duración y ayuda financiera para la contratación de estudios específicos y consultores de alto nivel, así como para la adquisición de documentación bibliográfica, equipos mecánicos de apoyo y material de investigación."

c) Necesidades en torno a la formulación de una política de Desarrollo Regional

El interés de la División de Programación Regional es utilizar este informe de base para iniciar la elaboración de un proyecto que proporcione los fundamentos para la formulación de una política de Desarrollo Regional.

La realización de este proyecto abre un importante campo de trabajo en el área de población. Los recursos con que cuenta la División de Población y Recursos Humanos, no le permitirán asumir las tareas que se derivarán de este proyecto sin apoyo y cooperación externa.

2. El empleo y los recursos humanos

El plan de desarrollo de Paraguay contempla entre 1977 y 1981 la creación de 30.000 nuevos empleos como promedio anual. Los principales objetivos que se persiguen con esta meta son los de reducir la tasa de desempleo abierta a un 3 por ciento y reducir el subempleo en un 10 por ciento.

Los nuevos empleos se esperan que sean creados, fundamentalmente, en el sector secundario (industria, minería y construcción) y en el sector agrícola.

Durante los últimos años, han sido estos mismos sectores los que han estado generando nuevos empleos. El gobierno ha puesto en práctica un programa de colonización que le ha permitido satisfacer, mediante la expansión de la frontera agrícola, la demanda por nuevos empleos productivos. Al mismo tiempo se ha producido un impulso a la demanda agregada del mercado interno, mediante la iniciación de las obras de construcción de la planta hidroeléctrica de Itaipú.

La expectativa más exitosa en términos de generación de empleo ha sido la iniciación de grandes obras de infraestructura. Sin embargo, estos empleos no tienen carácter permanente.

La construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú, por ejemplo, ha generado en sus dos años de existencia, 20.000 nuevos empleos. El período de construcción a máxima actividad de la obra se estima en ocho años, y, en consecuencia, el alto volúmen de empleo generado por la obra puede transformarse a más largo plazo, en un problema significativo si acaso no se produce un desarrollo económico autosostenido en la zona, capaz de absorber la mano de obra que se dejará de ocupar en ese entonces. Gran parte del dinamismo que puede apreciarse en la actualidad a la zona urbana de Puerto Presidente Stroessner y alrededores, se debe a los efectos directos e indirectos del empleo generado por la obra. Se espera, no obstante, que este se vea acompañado, en el futuro, por un desarrollo de la agroindustria y de la industria de sustitución fácil de importaciones aprovechando las ventajas comparativas en el país. Existe también la posibilidad que muchos de estos trabajadores se incorporen a las obras de la represa de Yacy-reta que se estima se construirá en el futuro.

En cuanto al sector agrícola, el subempleo de la fuerza de trabajo es el aspecto que presenta mayores problemas. Se estima que en zonas rurales esta situación se ha mantenido sin modificación. El carácter estacional que presenta la actividad agropecuaria y la dificultad para iniciar actividades extra agropecuarias en zonas donde la población se encuentra tan dispersa dificultan la superación de este problema. Sin embargo, el desarrollo de ciertos programas por productos con una alta rentabilidad (café, soya, algodón, trigo) pueden haber influido en los niveles de ingreso de las familias rurales, y hacer menos graves los problemas del subempleo ocasionado por la estacionalidad de la actividad agrícola. A pesar de esta posibilidad, la dificultad de proveer de la infraestructura necesaria para aprovechar al máximo el potencial de los colonos no permite suponer un cambio importante del subempleo rural.

Cabe, no obstante, ponderar esta última afirmación debido a que la situación entre las colonias pueden diferir significativamente. Ello debido a que la forma de organización de las mismas ha seguido patrones altamente influenciados por los rasgos culturales de los colonos; por las cercanías o lejanías a centros urbanos y vías importantes de comunicación; por la dotación de infraestructura; por la calidad de las tierras; y, por el monto de asistencia técnica y financiera proporcionadas por el gobierno y las agencias internacionales para su desarrollo.



a) Empleo y dinámica de la población

Tanto las zonas de colonización como las obras de infraestructura han venido a competir con Gran Asunción y los países vecinos, en su calidad de polos de atracción de los trabajadores que procuran mejorar sus problemas de empleo.

La solución al problema del desarrollo y del empleo en Paraguay lleva implícito un cambio en la dinámica de la población de gran importancia.

En primer lugar se observan cambios en la distribución espacial de la población como consecuencia de los procesos migratorios generados por los mencionados programas. En segundo lugar, debe considerarse que las diferentes condiciones de vida de los migrantes, sus nuevas condiciones de trabajo e ingreso, ocasionan cambios importantes en su comportamiento demográfico (fecundidad, mortalidad y migración). Por último, el carácter no permanente de cierto tipo de empleos, mantiene latente la tendencia a migrar de la población paraguaya.

Dentro de estas áreas, sería interesante realizar diversos estudios encaminados a permitir a la Secretaría Técnica de Planificación la preparación de un diagnóstico acabado sobre la situación de empleo, su relación con el proceso de redistribución espacial de la población como consecuencia de las decisiones sobre grandes proyectos de inversión (represas hidroeléctricas) y de colonización a lo largo del país. Estos estudios deberían orientar las decisiones del gobierno en la preparación, jerarquización y financiamiento de proyectos específicos para implementar la estrategia de empleo en forma consistente con la estrategia de desarrollo.

b) Actividades en torno al problema del empleo y recursos humanos

El Ministerio de Justicia y Trabajo a través de su Dirección de Recursos Humanos debe realizar diagnósticos sobre la situación del empleo y determinar necesidades de formación profesional; preocuparse de la incorporación de la juventud y de la mujer en la fuerza de trabajo; colaborar con la Secretaría Técnica de Planificación en la preparación de los planes de empleo y recursos humanos; supervisar las leyes laborales; etc.

En cumplimiento con sus funciones y con el apoyo de la OIT, en la actualidad se encuentra realizando un proyecto sobre Fortalecimiento de las Acciones de Planificación de los Recursos Humanos y del Empleo (PAR/76/007). Este proyecto cubre el ámbito institucional, el de investigación y de estudios y el de capacitación del personal.

Las acciones en el ámbito institucional se han orientado a la elaboración de un Anteproyecto para crear un Subsistema de Planificación de los Recursos Humanos. Sin embargo, en la ejecución del proyecto se ha dado prioridad a los estudios para la formulación de diagnósticos y planes en el campo de recursos humanos. Entre estos últimos, se ha dado alta prioridad al estudio de la población ocupada en el sector moderno de la economía ubicado en áreas urbanas, descuidando el estudio del empleo en las áreas rezagadas de la economía (minifundios, campesinos sin tierra y ocupación en el sector informal en áreas urbanas).

Las características de este estudio dejan de lado a sectores claves desde el punto de vista del empleo y no permiten hacer análisis del efecto del empleo en la redistribución espacial de la población, por otra parte, tampoco satisface las necesidades de información que exige un diagnóstico de la situación general del empleo y sus tendencias a nivel nacional. Por estos motivos, quedan importantes vacíos de información básica a nivel nacional y de estudios que permitan un análisis global del problema.

c) Necesidades de asistencia

i) En materia de recolección de datos:

- Encuestas continuas de mano de obra, tanto por el lado de la oferta como de la demanda.
- Información sobre empleo, migraciones, salarios y distribución del ingreso.
- Información para el desarrollo de modelos comprensivos de planificación. Los mayores vacíos de información se relacionan con: encuesta de ingresos, presupuesto y gastos familiares; encuestas demográficas con preguntas sobre las características socio-económicas de la familia; encuestas sobre migraciones laborales; y, mejoramiento de la información básica (cuentas nacionales y matriz insumo producto).

ii) En materia de estudios e investigaciones sobre la dinámica poblacional:

- Definir una estrategia de redistribución espacial de la población, consistente con su política de colonización y de construcción de grandes obras de infraestructura, como también con la satisfacción de las necesidades básicas de la población

- Analizar los determinantes socio-económicos de la dinámica poblacional, de modo que permitan ir estudiando las interrelaciones entre la población y el desarrollo y establecer así consisten-

cias entre los planes de desarrollo y aquellos de redistribución espacial de la población y formación de recursos humanos.

- Realizar un estudio para determinar el verdadero potencial de la estrategia de expansión de la frontera agrícola como generadora de empleo productivo. Este estudio debe permitir evaluar al menos las siguientes necesidades: de inversión para evitar que se genere una economía predominantemente de autoconsumo y de formación de recursos humanos.

- Realizar estudios acerca del impacto de los programas de inversión sobre el empleo y la redistribución espacial de la producción. Estos estudios debieran orientar las decisiones del gobierno en la preparación, jerarquización y financiamiento de futuros proyectos que permitan ir implementando un plan de empleo consistente con la estrategia de desarrollo.

iii) En materia de desarrollo institucional:

- Fortalecer el Consejo de Progreso Social de modo que este sea capaz de establecer un sistema de continuo y mutuo intercambio de información y puntos de vista, como también de coordinación de los trabajos que realizan diferentes agencias privadas y públicas en el área de población, empleo y desarrollo económico. Una propuesta en este sentido ya ha sido elaborada por el Ministerio del Trabajo en el mencionado Anteproyecto sobre Subsistema de Planificación de los Recursos Humanos.

- Establecer una comisión mixta entre la Dirección General de Estadística y la Secretaría Técnica de Planificación de modo que se pueda sacar el máximo de provecho de las encuestas que se realicen a nivel nacional para su uso en estudios con orientación política encaminados a mejorar la planificación del empleo, los recursos humanos y la redistribución espacial de la población.

- Fortalecer a la Secretaría Técnica de Planificación con la creación de un grupo de trabajo capaz de orientar la recolección de información y utilizarla en estudios sobre las interrelaciones socio-económica-demográficas que permiten desarrollar un esquema para integrar los aspectos relacionados con la población y el empleo en las estrategias globales de desarrollo.

### 3. La política de colonización

La acción del gobierno en esta área de política ha abarcado hasta el presente, básicamente, la asignación de tierras, por lo general de origen fiscal. Con esta práctica se ha cubierto prácticamente un tercio de la superficie agrícola del país.

En apoyo a esta labor gubernamental, el Consejo Nacional de Progreso Social, por intermedio de su oficina ejecutiva y con la participación de agencias internacionales, ha formulado y desarrollado en las áreas de colonización numerosos Proyectos de Desarrollo Rural Integrado.

Mediante estos proyectos -cuyo campo de acción cubre tanto aspectos de desarrollo de la actividad agrícola como de desarrollo social y de construcción de obras de infraestructura- se busca un desarrollo general de las áreas de frontera agrícola y elevar los bajos niveles de vida de la población rural, en relación a los niveles alcanzados por la población urbana. La implementación de estos proyectos se ha realizado en áreas que se conciben como polos de desarrollo. Sin embargo, cabe tener presente que, hasta el momento, no se ha implementado una política de desarrollo global para todas las áreas de colonización.

Este conjunto de acciones, han determinado que en el sector agrícola paraguayo se puedan distinguir áreas claramente diferentes, caracterizadas por peculiares estructuras económicas, y donde las expectativas de condiciones de vida, más que las condiciones mismas en algunos casos, difieren enormemente. Se tiene, en primer lugar, el área de minifundio concentrada principalmente en el Departamento Central, la Cordillera y Paraguarí. El área de minifundio se considera como un área prácticamente marginal dentro de la actividad agrícola, tanto por el estancamiento de su actividad económica como por los bajos niveles de vida de su población.

Entre las áreas de colonización, cabe distinguir aquéllas donde se llevan a cabo Proyectos de Desarrollo Rural Integrado (Eje Norte, Eje Este, y Eje Sur de colonización) y aquellas áreas donde no se han implementado dichos programas.

#### a) Las implicancias de la política de colonización

Las diferencias entre los niveles de vida de la población agrícola, y muy especialmente de las expectativas que genera el proceso de colonización, han influido en el aumento de los flujos migratorios entre zonas rurales. Estas corrientes migratorias

presionan constantemente sobre posibles áreas de colonización, formando "colonizaciones espontáneas". La formación de este tipo de colonias, ha dificultado enormemente la tarea de planificación de los programas de colonización, debiendo el gobierno, en muchos casos, implementar su política en áreas previamente ocupadas.

En los próximos años, el gobierno se propone enfrentar la tarea de consolidación de las colonias. La iniciación de esta segunda etapa de colonización se debe principalmente a que la disponibilidad de tierras fiscales de fácil acceso y explotación pareciera estarse agotando. La escasez de tierras supone que la mantención del ritmo de crecimiento de la producción agrícola deberá lograrse en base a un aumento de la productividad de la tierra. La escasez de tierras fiscales plantea al gobierno además el problema de absorber productivamente a los nuevos contingentes de PEA que se incorporan y se incorporarán anualmente a la fuerza de trabajo agrícola.

Es necesario entonces, consolidar las colonias creando una infraestructura que dinamice su actividad económica, de tal forma que éstas aumenten su producción y demanden mayor cantidad de fuerza de trabajo, sustentando a la vez, niveles más altos de vida.

Esta tarea supone un gran desafío para la acción gubernamental. Debe tenerse presente que durante la primera etapa de colonización, el costo por lote asignado ha sido de US\$ 200. A partir de los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado, se calcula que el costo por lote en asignación de tierras y gastos en infraestructura básica ascienden a US\$ 3.000.

Por otra parte, cabe destacar, que el esfuerzo futuro que deberá realizar el gobierno en la continuación de la implementación de esta política, exige claridad de metas y un diagnóstico sobre los resultados logrados y de los requerimientos para el logro de los objetivos trazados. Sin embargo, frente a estos últimos aspectos la realidad es muy poco conocida.

b) Actividades vinculadas a esta área de política

Las instituciones vinculadas a la formulación e implementación de la política de colonización, se encuentran presionadas por las tareas inmediatas que les conciernen.

- El Instituto de Bienestar Rural está dedicado exclusiva-

mente a la ubicación de tierras para colonizar, su loteamiento y la asignación de tierras.

- La Dirección Técnica del Ministerio de Agricultura y la División de Programación Agrícola de la Secretaría Técnica de Planificación, bajo cuya responsabilidad recae la formulación de las políticas y planes de desarrollo agropecuario, se han preocupado hasta el momento de aspectos económicos y técnicos del trabajo agrícola (mercado y precios, comercialización y asistencia técnica).

- La División de Programación Social de la Secretaría Técnica de Planificación, en su preocupación por mantener los niveles de educación y salud de la población y apoyar la consolidación de las colonias, ha orientado su actividad a lograr que los cambios poblacionales se apoyen con dotación de infraestructura apropiada, de modo que, no signifiquen un deterioro para los niveles de vida de la población. Actualmente esta División se encuentra trabajando en Alto Paraná, Itaipúa y Misiones. La escasez de sus recursos no le permiten preocuparse de otras áreas. Por este mismo motivo tampoco ha podido abordar esta tarea con una concepción social más amplia, que integre otros aspectos a parte de los de educación y salud.

- La Oficina Nacional de Progreso Social ha implementado Programas de Desarrollo Rural Integrado en áreas específicas. También se encuentra realizando con la asistencia técnica de la O.E.A. un plan piloto de diagnóstico del minifundio en el Departamento de Paraguari.

Esta diversidad de instituciones trabajando en vinculación con la política de colonización, no están en condiciones de realizar estudios de diagnóstico y de prognosis necesarios para enfrentar la etapa de consolidación de las colonias. Sus mayores dificultades residen tanto en la escasez de recursos económicos, como en la falta de profesionales disponibles capacitados para realizar estos trabajos, especialmente, si se trata de incorporar a estos estudios consideraciones sobre dinámica demográfica.

Por lo demás, debe tenerse presente que para elaborar los diagnósticos necesarios y estudiar los requerimientos futuros, en el área agrícola se cuenta con estadísticas económicas a nivel nacional principalmente vinculadas al monto de la producción, valor de las exportaciones, etc. En relación a las características de la población residente en distintas áreas, a su aporte específico a la producción, a la importancia de las migraciones: su origen y destino, sus diferentes niveles de vida, su comportamiento repro-

ductivo, etc., se trabaja en general con hipótesis, que sólo permiten una aproximación amplia al problema. El último Censo Agrícola data de 1956.

c) Necesidades de información en la implementación futura de la política de colonización

Un examen de la política de colonización y de la necesidad de realizar un diagnóstico sobre sus resultados y requerimientos a futuro en relación a población, destaca las siguientes áreas donde la información es básica para planificar la implementación futura de esta política:

i) Política de nucleamiento de la población en áreas de colonización.

Existe consenso en las instituciones públicas vinculadas a la implementación de la política de colonización, acerca de la necesidad de formular una política de nucleamiento de la población en áreas de colonización.

Por lo general, los colonos se encuentran dispersos en zonas que, a menudo, tienen deficientes y escasas vías de acceso. La dispersión de la población genera toda clase de dificultades en cuanto a la organización económica y social de las colonias, al acceso a servicios y a la eficiencia de la inversión en éstos.

El diseño de una política de nucleamiento poblacional en áreas de colonización, requeriría al menos:

- definir el papel que debe jugar el núcleo habitacional de las colonias en el sistema de centros urbanos;
- conocer las tendencias actuales de nucleamiento de la población y la forma que se interrelaciona la población en las colonias con el sistema de centros urbanos;
- investigar sobre el efecto de distintas formas de nucleamiento con especial referencia a los siguientes puntos:

- ventajas comparativas en el acceso y distribución de servicios e inversión de infraestructura;
- integración social de la colonia;
- surgimiento de actividades no agrícolas en zonas rurales.

ii) Tendencias demográficas de la población colonizadora

La política de colonización deberá planearse de acuerdo a una estrategia que contemple las tendencias de la dinámica de la población.

La consideración de este fenómeno poblacional en las colonias, requiere de estudios que permitan analizar:

- el efecto de la migración y del "tipo de colonización" sobre variables económicas que inciden sobre la fecundidad y mortalidad, con especial mención al rol de la mujer en el proceso de colonización y a los efectos de la participación del niño en la fuerza de trabajo, y

- las expectativas de migración de la población colonizadora y sus causas, analizándola por grupos de edad, niveles educacionales, modalidad de migración (individual, familiar de una vez o por etapas), posibles zonas de destino (urbana, rural, otras áreas de colonización, etc.).

iii) Las perspectivas de consolidación de las colonias

La tarea del gobierno en la etapa de consolidación de las colonias ha sido definida como la de dotación de una infraestructura que estimule y fortalezca la actividad económica y social de las colonias.

Así definida la tarea de consolidación, su planificación se encuentra estrechamente vinculada al diagnóstico sobre las características demográficas de la población en áreas de colonización. No obstante, la consolidación de las colonias, requiere también de consideraciones respecto al comportamiento y expectativas de su población, tales como:

- estudios socio-económicos y demográficos para conocer los principales problemas que enfrentan los colonos para integrarse al resto de la economía y mejorar sus condiciones de vida;

- estudios sobre la forma en que la existencia de una colonia puede originar un mercado para el desarrollo de otras actividades económicas;

- análisis de la incidencia del tamaño mínimo de los lotes sobre el ingreso familiar y el traspaso intergeneracional entre colonos.

Todos estos aspectos se encuentran íntimamente vinculados a la solución que se dé al nucleamiento de la población en esas áreas.

Por otra parte, para la consolidación de las colonias, sería de interés elaborar una metodología que permita estimar necesidades de recursos humanos durante el proceso de colonización.



iv) El efecto de la colonización en áreas de emigración

Se considera que, por lo general, la población residente en áreas de colonización proviene de áreas de minifundio.

El estancamiento de las áreas de minifundio y la preocupación por lograr un desarrollo rural que cubra el conjunto de los sectores agrícolas, ha llamado la atención sobre el efecto de los programas de colonización en las áreas de minifundio.

Desde este punto de vista sería de interés:

- estudiar las causas de la migración y definir los parámetros que determinan su selectividad, y
- analizar el efecto de la emigración en problemas específicos como:
  - la situación de mujeres jefes de hogar y el efecto de la migración de hombres sólo sobre esta situación
  - el crecimiento de la población en minifundios y el aumento de su población económicamente activa, considerando el efecto de la migración y los cambios que su selectividad puede originar en los patrones de fecundidad y mortalidad en dichas áreas.

4. Salud y Población

a) Salud y su incidencia en la dinámica poblacional

Dos aspectos importantes y poco analizados afectan considerablemente la situación de salud de la población.

De acuerdo a las estadísticas disponibles, la incidencia del aborto en la mortalidad materna es cada vez mayor. En 1963, el aborto espontáneo o inducido era la cuarta causa de mortalidad materna, en tanto en 1973 ocupó el segundo lugar. Para ambos años, era la segunda causa de morbilidad maternal. Debe señalarse además que un estudio efectuado entre 1961-1965, concluyó que, el 30 por ciento de las mujeres de la muestra habían sufrido efectos secundarios por aborto inducido.

Por otra parte, la insuficiencia del sistema de salud (22 por ciento de la población queda al margen del sistema de salud) deja un vasto campo para el desempeño de la medicina llamada "empírica". Es así que, un 29 por ciento de la demanda por consultas acude a curanderos.

b) Acciones en estos campos

A parte de las estadísticas mencionadas se desconocen las causales de aborto, sus diferenciales por edad, estado civil, condición socio-económica, área de residencia; etc.

Otro tanto sucede con la medicina empírica. A pesar de que el Ministerio de Salud tiene gran inquietud por evaluar esta práctica y por estudiar las posibilidades de regularizar esta situación, se desconoce su sistema de operación, su eficacia médica, el costo de este tipo de servicio, etc.

En este momento, no hay ninguna iniciativa en marcha para abordar el estudio de estos aspectos.

c) Necesidades de asistencia

El Ministerio de Salud tendría gran interés por realizar estudios que le permitan orientar sus acciones en vinculación a los mencionados aspectos.

En el caso del aborto, un estudio que permita conocer sus diferenciales, permitiría dirigir el esfuerzo de programas materno-infantil y de protección familiar a los sectores más afectados.

Un mayor conocimiento sobre la práctica de la medicina "empírica", entregaría al Ministerio elementos para considerar la posibilidad de suplir sus limitaciones de asistencia a la población utilizando este sistema, integrado a su propio servicio.

### C. La formulación de políticas de población

#### a) Principales obstáculos en la formulación de políticas de población

Hasta fechas muy recientes, las variables demográficas en Paraguay, en general, eran consideradas como un elemento no modificable dentro del marco de la planificación.

Los estudios de población, es decir, la interrelación entre las variables demográficas y las socio-económicas habían tenido muy poco desarrollo. Desde ese punto de vista, difícilmente la población podía constituir materia de políticas. No existía conciencia ni conocimiento necesario para modificar las tendencias demográficas a través de un cambio de factores económicos y sociales.

El único intento por dictar una política de población fue un Anteproyecto de una Ley de Migraciones, el cual buscaba regular este proceso reglamentando las posibilidades de migrar, o sea, actuando directamente sobre el fenómeno migratorio mismo. Este proyecto, que se convirtió en ley en 1974, aparentemente no ha tenido aplicabilidad.

Luego de un análisis del panorama general en el área de población, es de interés sistematizar algunos aspectos que constituyen obstáculos para la formulación de una política de población:

i) La escasez y la baja calidad de las estadísticas demográficas. Debido a la intensidad de los movimientos migratorios, internos e internacionales y al vacío de estadísticas vitales y de migración internacional, la información censal es insuficiente para describir los cambios poblacionales.

ii) La falta de disponibilidad de conocimiento científico en los determinantes y consecuencias de las tendencias de la población. Aún cuando en años recientes la investigación en este campo está aumentando rápidamente, el volumen de conocimiento acumulado es muy pequeño y hay importantes vacíos, incluso en áreas de gran interés público como la migración internacional y la redistribución espacial de la población.

iii) El bajo grado de conciencia sobre las diversas implicancias de las tendencias de la población para el desarrollo económico y social.

iv) La escasez de técnicos para realizar las investigaciones necesarias. Son pocos los profesionales que trabajan en el gobierno con entrenamiento en análisis demográfico.

v) La débil capacidad institucional para desarrollar una política de población. La estructura actual del Consejo Nacional del Progreso Social incluye un Comité Especial de Población con once subcomités que no se encuentran funcionando. Otras instituciones como el Ministerio de Agricultura, Salud Pública y Bienestar Social y Educación tienen limitada capacidad técnica y operacional, no sólo para formular políticas específicas de población, sino también para incluir estimaciones y proyecciones de población en sus planes sectoriales. Por esta razón, en relación a estos temas, los ministerios y otras instituciones sólo cuentan con el trabajo que realiza la División de Población y Recursos Humanos de la Secretaría Técnica de Planificación.

La Dirección General de Estadística tiene, por su parte, una capacidad limitada para proporcionar la información estadística necesaria para el campo de políticas de población.

b) Acciones tendientes a la formulación de políticas de población

En forma muy reciente, la División de Población y Recursos Humanos se ha interesado por realizar estudios de población para avanzar en la formulación de una política de población. Esta iniciativa fue apoyada por UNFPA y se concretó en el Proyecto Estudios de Población para el Desarrollo (PAR/75/PO2). Esta investigación se propone elaborar las bases y hacer sugerencias para el diseño de una política de población en las áreas de empleo y recursos humanos, formación profesional y distribución espacial de la población.

Los alcances de esta investigación se encuentran limitados por la información secundaria disponible. Como ya se comentara, la evolución de la economía paraguaya y los cambios que han tenido lugar después de 1972, dificultan enormemente la elaboración de proyecciones y el análisis de la interrelación entre la dinámica demográfica y las políticas gubernamentales a partir de la información existente. Este problema tiene especial urgencia en las áreas más dinámicas de la economía paraguaya (colonias y construcción de represas), donde han tenido lugar los cambios más profundos, no sólo en la actividad económica, sino principalmente, en el fenómeno poblacional. La información adicional que proporcionará EDEMPAR y ALPAR no satisficará, como ya se anticipara, adecuadamente estos vacíos de información.

c) Necesidades para la formulación de una política de población

La importancia de formular políticas de población ajustadas a las características actuales del desarrollo paraguayo hace aconsejable revisar el proyecto PAR/75/PO2, estableciendo las áreas de

investigación donde sería necesario disponer de mayor información. Puede adelantarse ya, que esas áreas deberán incluir estudios sobre los efectos del programa de colonización; las consecuencias de la emigración en las zonas de expulsión; las tendencias a la dispersión de la población rural; y, análisis sobre el crecimiento diferencial de los distintos polos de atracción en vinculación con el sistema de centros urbanos.

Todos estos estudios, deben aumentar el conocimiento sobre las tendencias demográficas que proporcionará el mencionado proyecto en ejecución, apuntando, en conjunto, a reunir la información necesaria para ajustar las políticas sectoriales de población que surgirán de dicho proyecto, considerando situaciones específicas y para la formulación de una política integral de población.

Para la formulación de esta última política, se requeriría interrelacionar las distintas sugerencias sobre políticas de población sectoriales para asegurar su coherencia y sería necesario ampliar el conocimiento en relación a las características del crecimiento de la población paraguaya en concordancia con los planes y metas del desarrollo nacional.

Finalmente, debe señalarse que las posibilidades de formular una política integral de población se encuentran muy vinculadas a los avances en la formulación de la política de desarrollo regional. Entre ambas existe un entrelazamiento intrínseco, de modo que, las metas de desarrollo regional deben ir determinando las metas poblacionales.

La elaboración de todos estos estudios requerirá de expertos en población muy calificados, con conocimientos adicionales en las áreas específicas de estudio. En el país, existen pocos profesionales que reúnen estas características. Por otra parte, la realización de estos proyectos, requerirá apoyar la estructura institucional en las distintas áreas de políticas vinculadas a población donde estos se realicen, de manera de asegurar adecuados flujos de información entre las unidades ejecutoras de proyectos y la División de Población y Recursos Humanos de la Secretaría Técnica de Planificación.

### III Implementación de políticas y

#### Programas de Población

##### A. Programas de Población

##### 1. Programa Integrado de Salud Materno-Infantil y Protección Familiar

###### a) Objetivos

Los objetivos de este programa son atender integralmente los problemas de salud materno infantil para solucionar aspectos nutricionales y disminuir los riesgos por enfermedad y muerte ocasionados por atención inadecuada.

###### b) Antecedentes y Descripción

El Centro para Estudios de la Población (CEPEP) fue el primer centro en dar asistencia en protección familiar. Fue fundado en 1966. Sus acciones en este campo datan de 1968, y han sido desarrolladas a través de clínicas privadas en áreas urbanas pobres y en áreas rurales, en la actualidad cuenta con 26 clínicas, las que incluyen también servicios materno-infantiles.

En forma oficial, estos programas se iniciaron en 1972 cuando el Ministerio de Salud creó el Departamento de Protección Familiar (DEPROFA). Las actividades de DEPROFA se relacionan con programas de detección del cáncer, servicios de protección familiar y ginecológicos y educación sexual. Se estima que ha mediado de 1977, sus servicios atendían a 7,7 por ciento de las mujeres en edad fértil. Estos se prestan a través de 32 clínicas habilitadas por DEPROFA y 200 Centros de Salud del Ministerio.

DEPROFA es la única oficina del Ministerio que realiza actividades operacionales al margen de aquellas de las regiones de salud. Sin embargo, el Ministerio se encuentra preocupado por integrar sus servicios y dar a este Departamento el mismo rol y atribuciones que al resto de sus oficinas. Con este objetivo, en 1976, inició la ejecución de un proyecto piloto en la primera Región Sanitaria (MAMIPAR), el cual integra los servicios dados por DEPROFA con los otros servicios ofrecidos en esa región de salud. Este proyecto recibe el apoyo de UNFPA a través de UNICEF y tiene dos objetivos centrales: dar capacitación a distintos niveles y prestar servicios de protección familiar y de detección del cáncer, integrados a los programas materno-infantil.

c) Necesidades de asistencia

Existe la desición de extender a escala nacional el programa piloto MAMIPAR. Para poner este proyecto en práctica es necesario preparar un plan de implementación y de dotación de recursos. Deben constituir elementos importantes de este plan, acciones en el campo institucional y en el de capacitación.

Al extender la cobertura del programa a todo el país, será necesario contemplar a nivel institucional acciones que garanticen la coordinación, asesoría, equipamiento y suministro de materiales, etc.

La capacitación deberá comprender distintos niveles. Al respecto DEPROFA formuló a la misión algunas sugerencias concretas de sus necesidades de capacitación, las cuales deberían ser estimadas conjuntamente con los requerimientos que significaría la implementación del programa a nivel nacional.

2. Programa de Capacitación a Mujeres de Pequeños Productores

a) Objetivos

Dar atención a las mujeres y jóvenes del sector agrícola de pequeños productores para beneficiar la salud de la familia y la economía del hogar.

b) Descripción del programa

El Servicio de Extensión Agrícola del Ministerio de Agricultura, es la institución encargada de dar asistencia técnica a los pequeños productores. Como parte de este programa, incluye asistencia social y atención a amas de casa y jóvenes en el campo de la economía doméstica, nutrición y dieta familiar.

Este programa cuenta con 75 agencias en el interior del país y una dotación de alrededor de 200 personas, que dan atención a un poco más de 4.000 dueñas de casa y jóvenes.

c) Necesidades de asistencia

Las proporciones del programa de colonización del gobierno y sus características: baja disponibilidad de servicios de educación y salud en las áreas de colonización y dispersión de la población, destacan la importancia de este programa.

Por lo tanto, sería de gran interés extenderlo de modo que cubra a todos los pequeños productores del país, y en lo posible, hacerlo más comprehensivo en el área de educación, incluyendo

ii) "Brindar una adecuada formación, capacitación y actualización a los docentes y personal responsables de la enseñanza atingente al área poblacional y preveer el otorgamiento de incentivos salariales, promocionales y de otra naturaleza para los mismos."

iii) "Estudiar criteriosa y lúcidamente la incorporación, en los curricula escolares y extraescolares, de contenidos concernientes al fenómeno poblacional, con una significación claramente prospectiva y desarrollista."

iv) " Encomendar a las Universidades e instituciones de enseñanza superior la realización de investigaciones y la organización de cursos de capacitación en el ámbito demográfico y sus interrelaciones con los demás sectores socio-económicos, destacando la responsabilidad inherente a su naturaleza en el campo del desarrollo."

d) Necesidades de asistencia

Las recomendaciones formuladas en el mencionado seminario, deberían ser apoyadas con la elaboración de un plan de capacitación en población que cubra la enseñanza universitaria y escolar, así como, la capacitación del profesorado correspondiente.

B. Fuentes de Asistencia Externa

Paraguay ha recibido asistencia internacional para desarrollar programas especialmente en el Sector Agrícola y educacional. En éstas se concentra el 55 por ciento de la ayuda externa. Dentro de estos sectores, ha sido muy importanete el apoyo a los programas de colonización. La mayoría de los Programas de Desarrollo Rural Integrado se realizan con la cooperación de agencias internacionales y crédito externo.

El área de población ha sido un sector poco favorecido por la cooperación internacional. Sólo el 3 por ciento de la asistencia externa se ha canalizado hacia ese sector.



dentro de sus actividades educación sexual y principios de protección familiar.

### 3. Programas de educación

#### a) Antecedentes

Desde el inicio de esta década, como consecuencia de la preocupación gubernamental por la problemática demográfica, se han realizado, en Paraguay, diversos seminarios que han incluido entre sus temas de estudio aspectos poblacionales.

La realización de estos seminarios, ha ido creando conciencia sobre la temática de población y de cada una de estas reuniones han surgido recomendaciones que han ido conformando un área institucional y de investigación en población. Se creó así en 1974, el Comité Especial de Población, se firmó con CELADE un Convenio sobre Desarrollo de Estudios de Población, se dictó un curso sobre Población y Desarrollo, patrocinado por el Consejo Nacional de Progreso Social y el Ministerio de Educación y Culto, etc. Al mismo tiempo, durante los últimos años se han llevado a cabo seminarios específicamente orientados al estudio de este tema. En 1974, se realizó un Seminario sobre Población y Desarrollo, en 1976 un Primer Simposio sobre Asentamientos Humanos y últimamente un Seminario sobre Desarrollo Económico, Dinámica de Población y Educación.

#### b) Educación en Población

Todos estos seminarios han formado conciencia pública a alto nivel sobre la importancia del fenómeno demográfico, que surge, por lo demás, del propio proceso de desarrollo paraguayo.

La preocupación pública ha creado la inquietud sobre las necesidades de formación a niveles profesionales y dentro del sistema educacional.

#### c) Acciones futuras en este campo

El Seminario sobre Desarrollo Económico, Dinámica de Población y Educación, concluyó recomendando entre otras cosas:

i) "Propiciar y fomentar asiduamente la coordinación de investigaciones multidisciplinarias e interinstitucionales en los diversos y polifacéticos aspectos referentes a la población."

La distribución de la asistencia externa por grupos de donantes en 1974, era la siguiente:

i) Asistencia bilateral (13 países)	55 por ciento
ii) Fundaciones (Cuerpo de Paz)	5 por ciento
iii) Agencias Multilaterales	8 por ciento
iv) Naciones Unidas	
- Programas regulares	12 por ciento
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	20 por ciento

#### IV Recomendaciones para la Asistencia Externa

Las medidas de asistencia técnica y financiera en el área de población que se pueden realizar en Paraguay, deben considerar algunas de sus peculiaridades a nivel general y en especial, las que este país presenta en relación a población. Si fuese necesario caracterizar éstas últimas habría que decir que es una realidad en proceso de permanente cambio, sobre la cual se conocen sus tendencias generales, sin que sea posible analizar y cuantificar en forma específica cada una de ellas.

A este planteamiento general, cabe agregar que los principales cambios de la dinámica demográfica tienen lugar en relación a los polos más dinámicos de la economía paraguaya, hacia los cuales se orienta centralmente la actividad pública.

El desconocimiento preciso de la interrelación entre las áreas prioritarias de la acción gubernamental y la dinámica demográfica, es otra de las características de la realidad del país.

A pesar del desconocimiento de la forma específica que asume el problema poblacional, su existencia e importancia para el logro de las metas nacionales es reconocida al menos en el nivel de planificación de la estrategia de desarrollo. La Secretaría Técnica de Planificación hace alusiones sistemáticamente a este problema en el Plan Nacional 1977-1981. Sin embargo, debido al rol que se asigna a la planificación en el país -carácter indicativo- y posiblemente debido a un grado de menor conciencia del problema en las unidades de ejecución de las políticas, las consideraciones sobre población no se incorporan ni se plantean en los planes específicos de los ministerios. Esto quiere decir que, a nivel de planificación, se hace sentir la falta de una política integral de población y que a nivel de ejecución, se implementan políticas con importantes efectos demográficos sin que éstos sean evaluados y considerados en las políticas sectoriales futuras.

De modo que, en consideración a la necesidad de una política de población integral; a la existencia de políticas sectoriales con importantes impactos demográficos; a la falta de evaluación de dichos impactos; y a la posibilidad de apoyar programas en operación de interés para el área de población, es aconsejable recomendar que las acciones de asistencia técnica externa consideren una estrategia a corto, mediano y largo plazo, y una estrategia de apoyo que contemple aspectos institucionales, de capacitación y de información básica.

Se recomienda, por lo tanto, elaborar:

- Una estrategia que en el largo plazo permitirá la formulación de una política de población, mediante acciones que a su vez persiguen objetivos de mediano y corto plazo.

Las acciones con objetivos a mediano plazo deben permitir conocer los efectos demográficos de las políticas prioritarias que se implementan para considerar estos efectos en la planificación futura de dichas políticas. Es así que sus objetivos son dobles:

- contribuir a aumentar la eficacia de algunas políticas sectoriales, al posibilitar incorporar el componente demográfico en la planificación de la política; y,

- servir de insumos para la formulación de una política de población.

Las acciones con objetivos a corto plazo apoyarán acciones en operación y/o sugerirán obras en áreas de interés para la población, cuyos efectos empezarán a actuar dentro de ese mismo período.

Para realizar este plan es necesario contar con personal capacitado y reforzar contactos institucionales. Además, para este plan, y para otros estudios presentes y futuros es básico aumentar y mejorar la información demográfica existente.

Por otra parte, el desarrollo de este plan supone una secuencia de acciones que requiere una cuidadosa coordinación. Esta secuencia incluye las siguientes acciones en las distintas áreas de acción:

A. Información básica

1. Evaluación de las necesidades de información en el área de población

Las dificultades que afronta por falta de un computador la Dirección General de Estadísticas para dar pronta y oportuna atención a las demandas que recibe, han movido a esta oficina a desear en primer lugar, realizar una evaluación de sus necesidades. A partir de aquella, se encontraría en condiciones de señalar el tipo de instrumental técnico que precisa.

Por otra parte, sería también deseable realizar una evaluación de las estadísticas socio-económicas necesarias para población disponibles en esta Dirección.

2. Aumentar la información sobre migraciones

El análisis de los grandes cambios de lugar de residencia experimentados por la población paraguaya, hacen aconsejable:

- a)- la realización de una Encuesta Nacional de Migraciones, representativa de las situaciones específicas más típicas del país como polos de atracción y áreas de emigración; y/o,
- b)- la incorporación de módulos sobre migraciones a encuestas que se realicen en el país.

3. Evaluar las posibilidades de adelantar el Censo a 1980

Con el objetivo de tener en el plazo más breve posible un diagnóstico de la dinámica demográfica que considere las actuales tendencias de la población paraguaya. En el caso que no fuese posible adelantar el Censo, se sugiere la realización de encuestas demográficas en contextos específicos, que entre otros objetivos, provean de información demográfica actualizada que permita proponer sugerencias y alternativas a las políticas prioritarias de la acción gubernamental en consideración a sus efectos demográficos.

4. Realización de un Proyecto Piloto de Registro Civil, que permita elaborar una metodología aplicable a todo el país, que supere los problemas de subregistro de la información.

B. Dinámica de la población

1. Ante-proyecto de Desarrollo Regional

Debido al interés que tiene para las investigaciones en torno a la formulación de una política de población, avanzar conjuntamente, con las relacionadas con el desarrollo regional, sería conveniente apoyar acciones en este último campo. La tarea básica que debiera emprenderse es la formulación de un plan que integre las iniciativas tendientes a la formulación de una política de desarrollo regional. Por tanto, se recomienda elaborar con este fin un Ante-proyecto que inserte las acciones nacionales y las de cooperación internacional, dentro de un marco general que les dé sentido para la consecución del objetivo señalado. La elaboración de este Ante-proyecto debiera considerar las necesidades que se plantean en el informe en torno al empleo en vinculación al desarrollo de polos regionales, poniendo especial atención en el impacto de los programas de inversión regional sobre el empleo y la redistribución espacial de la población. Asimismo, se debiera considerar el verdadero potencial de la estrategia de expansión de la frontera agrícola.

3. Investigación sobre "medicina empírica"

Apoyar al Ministerio de Salud en el estudio de la práctica de "Medicina empírica". Luego de este estudio, proponer un plan de capacitación para médicos empíricos, si se concluyera que sería interesante para el Ministerio operar a través de este sistema en áreas desprovistas de servicios.

4. Estudio sobre aborto, que permita identificar sus causas y los sectores sociales y estratos más afectados, para con posterioridad elaborar un plan de prevención del aborto.

C. Formulación de Políticas de Población

1. Evaluación del proyecto PAR/75/P02 para definir necesidades de investigación que permitan formular sugerencias de políticas más precisas en situaciones específicas.

2. Apoyar la elaboración de un proyecto para la formulación de una política integral de población  
Una vez que se termine el proyecto PAR/75/P02 sería oportuno continuarlo con los nuevos antecedentes que entreguen los proyectos sobre dinámica poblacional y sobre desarrollo regional, para lograr el diseño de una política integral de población.

D. Programas de Población

1. Programa Integrado de Salud Materno-Infantil y Protección Familiar

Se recomienda apoyar en forma significativa al Ministerio de Salud en sus esfuerzos por integrar los programas materno-infantil con los de protección familiar, elaborando un programa de cobertura nacional que incluya acciones de sustentación en el campo institucional y de capacitación acorde con los requerimientos de este programa.

2. Programa de Capacitación a Mujeres de Pequeños Productores

Se propone apoyar al Servicio de Extensión Agrícola para aumentar la cobertura del programa a un mayor número de mujeres de pequeños propietarios y asesorarlo para incluir en dicho programa actividades de educación sexual y protección familiar.

Con posterioridad a la elaboración de este Ante-proyecto, debieran apoyarse los proyectos en el área de población, que de éste se deduzcan, respetando las prioridades que en él se señalan.

## 2. Investigaciones en torno a los programas de colonización

Con respecto a los programas de colonización, se recomienda cubrir tres áreas de información:

a) Tendencias del nucleamiento de la población en colonias y estudios sobre la vinculación entre éstos núcleos y el sistema de centros intermedios;

b) Información demográfica sobre características de la población en áreas de emigración e inmigración; y

c) Estudios socio-económicos y demográficos que permitan analizar las tendencias demográficas futuras, tanto de las áreas de colonización como de las áreas de emigración.

La recolección de esta información se orienta al logro de los siguientes objetivos:

i) orientar el asentamiento de la población en áreas de colonización, de modo que, las inversiones en infraestructura logren una mayor productividad;

ii) planificar la localización de las inversiones sociales de acuerdo a las características de la demanda de servicios;

iii) proyectar las necesidades actuales en las colonias, según las características de su población, para planificar las futuras áreas de colonización;

iv) estimar el impacto de la colonización sobre las tendencias futuras hacia la migración, considerando especialmente la orientación hacia la migración en las propias áreas de colonización; y

v) aportar información relevante sobre las áreas de emigración que proporcione información básica para los proyectos que inician su acción en esas áreas de estancamiento y que permita considerar los efectos de colonización en esas áreas, de modo de poder hacer una evaluación global de la política de colonización en términos del desarrollo agrícola.

3. Programa de Publicaciones

Se sugiere iniciar un programa de publicaciones para instituciones públicas, que vaya entregando periódicamente los resultados de los proyectos que se encuentran en ejecución en el área de población, con sugerencias de políticas operativas para instituciones específicas.

Este programa debiera estar a cargo de la División de Población y Recursos Humanos.

4. Programa de Información al Migrante

Se propone iniciar un programa piloto de información al migrante, que permita a éste tomar decisiones en la forma más racional posible y con un exacto conocimiento de las expectativas y alternativas que se ofrecen al migrar. Para la realización de este programa se podría constituir una comisión mixta entre el Instituto de Bienestar Rural y alguna institución pública que trabaje con oficinas en áreas de emigración, de modo de poder utilizar el conocimiento sobre el terreno y la infraestructura de ésta última y la información sobre decisiones de política de colonización de la primera.

5. Programa de capacitación y educación en población

Este programa deberá cubrir distintos niveles:

a) Programa de capacitación de alto nivel

En el país se encuentra un número muy reducido de estos profesionales en el área de población. La implementación de las recomendaciones que contiene este informe requerirá contar con este tipo de profesionales. Inicialmente habría que recurrir a expertos internacionales. Sin embargo, deben estudiarse las posibilidades de incorporar en el plazo más breve posible, a personal nacional para asumir las tareas que estarían realizando los expertos internacionales. Con este objetivo, se recomienda capacitar profesionales paraguayos en ciencias sociales y agrícolas, en estudio de demografía de alto nivel, probablemente en universidades americanas. Algunos de ellos, deberían tener además, formación en desarrollo regional. Sería de interés, iniciar este programa otorgando becas a por lo menos un economista agrario, un administrador civil, un sociólogo y un médico para especializarse en demografía en el extranjero.

b) Programa de educación dentro del sistema de enseñanza universitaria y escolar

Se recomienda elaborar un plan que contemple las recomendaciones del Seminario sobre Desarrollo Económico, Dinámica de Población y Educación.



## E. Estrategia Institucional

Las consideraciones que se tienen en cuenta al proponer sugerencias de apoyo institucional, son las siguientes:

- Existen dificultades de coordinación entre el nivel de planificación y ejecución de las políticas;
- las unidades de ejecución tienen un bajo grado de conocimiento sobre la dinámica demográfica y sus implicancias;
- se cuenta con una División de Población y Recursos Humanos en la Secretaría Técnica de Planificación.

De acuerdo a estas características institucionales, se recomienda asignar a la División de Población y Recursos Humanos la mayor responsabilidad en la labor a desarrollar y fomentar un mayor interés por considerar el tema de población interesando a los ministerios a estudiar directamente aquellos aspectos de población que afectan su ámbito de acción. Se desea a la vez, superar el problema de coordinación, en lo que se refiere a población.

En función de estos antecedentes se sugiere:

i) trabajar en la forma más descentralizada posible en la ejecución de los proyectos, para crear conciencia sobre el problema demográfico y mayor receptividad en los ministerios sobre sugerencias de políticas que consideren los aspectos demográficos. Dentro de esta perspectiva, los ministerios serían las unidades ejecutoras de los proyectos

ii) fortalecer la División de Población de la Secretaría Técnica de Planificación para que pueda analizar oportunamente la información que vaya recibiendo de los proyectos ejecutados en los ministerios y pueda entregar en plazos relativamente breves sugerencias y alternativas de políticas sectoriales. El fortalecimiento de esta División debe considerar también su posible colaboración con el proyecto de Desarrollo Regional y las exigencias que presente el programa de publicaciones.

La División de Población y Recursos Humanos tendría a su cargo la formulación de la política de población; la centralización de la información y la tarea de sugerir y proponer alternativas de políticas sectoriales que contemplen los aspectos demográficos.

iii) Interesar a la Oficina Nacional de Progreso Social en el área de población y fortalecer la Unidad de Programas de dicha Oficina para que pueda hacerse cargo de la coordinación de las acciones en esta área.

F. Coordinación a Nivel de agencias internacionales

Finalmente, en consideración a la diversidad de acciones que implica la asistencia en el campo de población y a la posibilidad que éstas se realicen a través de distintas agencias, se propone la designación de un coordinador de la asistencia externa en población en Paraguay.

## Bibliografía Revisada

1. Agency for International Development, Annual Budget Submission, 1977; Paraguay Department of State , August 1975
2. Banco Central de Paraguay, Cuentas Nacionales, Departamento de Estudios Económicos, Asunción, Julio 1977
3. Brizuela Fulvia y Behem Hugo, La mortalidad en los primeros años de vida en países de A. L., Paraguay 1967-1977. CELADE, San José de Costa Rica, Serie A: N° 1027, Abril 1977
4. Brizuela de Ramirez, Fulvia y Schoemaker, Juan; Tendencia de la población económicamente activa femenina desde 1950 hasta 1972. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Tomo II, Asunción 1978
5. Brizuela Chamorro, Fulvia, Breve análisis y evaluación de las estadísticas demográficas en el período 1950-1972, Paraguay; Tablas de mortalidad intercensales, 1952-1962 y 1962-1972, San José de Costa Rica, Diciembre 1974
6. Consejo Nacional de Progreso Social, Conclusiones y Recomendaciones; Seminario sobre Población y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Justicia y Trabajo/OEA, 1974
7. CELADE, BID, Proyecto de Estructuración Institucional para el Establecimiento de Políticas de Población en Paraguay; Primera reunión técnica de intercambio entre organismos gubernamentales responsables de las políticas de población en América Latina. San José, Costa Rica, 8-12 de Noviembre de 1976
8. Consejo Nacional de Progreso Social, Documento Final, Congreso Nacional Familia, Infancia y Juventud; UNICEF Asunción, Septiembre 1971
9. CEPEP 1970, Población y Planificación Familiar en el Paraguay, segundo Seminario Nacional de Planificación Familiar, 3-7 Agosto 1969
10. Castagnino, Darío, La Mujer en el Contexto Socio-Económico del Paraguay, ediciones Centro Paraguayo de Estudios de Población, CEPEP

11. Centro Paraguayo de Estudios de Población, Temáticas Conclusivas del Foro Nacional de Líderes Femeninos, Asunción , 1976
12. Carrón, Juan M., La estructura de la Producción y las Migraciones externas de Paraguay, PROELCE, Asunción, Septiembre, 1974
13. CEPEP, Perfil Estadístico de la Mujer Paraguaya, Diciembre, 1975
14. Consejo Nacional de Progreso Social, Evaluación, Programa Integrado de la Mujer; Eje Norte de Colonización, Asunción, 1975
15. Dirección General de Estadísticas y Censos, Algunas características demográficas y socio-económicas de los migrantes internos de Paraguay, 1972; Abril 1977
16. Dirección General de Estadísticas y Censos, Encuesta por Hogares por muestra, Mano de Obra, Julio 1977
17. Dirección General de Estadísticas y Censos, Estimación de la fecundidad y la mortalidad a través de preguntas censales, Diciembre, 1975
18. González, Saúl, Discurso Pronunciado por S.E. el Sr. Ministro de Justicia y Trabajo en la Sesión Inaugural del Seminario sobre Población y Planificación del Desarrollo en el Paraguay, 1974
19. González Romero, Narciso, El Medio Ambiente y la Dinámica de Población en el Paraguay; Primer Seminario de Alto Nivel sobre Desarrollo Socio-económico, Dinámica Poblacional y Educación, San Bernardino, 5-7 de Agosto de 1977
20. Galeano, Luis A. , Las mujeres como proveedoras de fuerza de trabajo en el Paraguay; Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Tomo III, Asunción 1978
21. Galaeno, Luis A., y José N.Mornigo; Cambios en las características Económicas y la demanda de la fuerza de trabajo femenina en el Paraguay, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Tomo IV, Asunción 1978

35. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Población y Salud; Primer Seminario de Alto Nivel sobre Desarrollo Socio-económico, Dinámica Poblacional y Educación, San Bernardino 5-7 Agosto, 1977
36. Ministerio de Justicia y Trabajo/PREALC, Seminario sobre la Situación y Perspectiva del Empleo en Paraguay, Informe Final, 21-23 Enero, 1974
37. Ministerio de Justicia y Trabajo, Subsistema de Planificación de los Recursos Humanos, Dirección de Recursos Humanos, Atención, Noviembre, 1977
38. Organización de los Estados Americanos, Estudio Económico de Paraguay, Grupo Ad-Hoc de estudios por país 28-30 Noviembre, 1977, Washington D.C. , OEA/See/H,XIV CEPICIES/260
39. Oficina Nacional de Progreso Social, Lineamientos para el Programa de Desarrollo Rural Urbano Integral de Paraguari
40. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1977-1981, Tomo I, Síntesis del Diagnóstico Socio Económico 1970-1975 Tomo II, Objetivos, Estrategias y Políticas Globales y Sectoriales, Diciembre, 1976
41. Páez, José Enrique, Las perspectivas del desarrollo nacional en el próximo quinquenio, Conferencia pronunciada en el Seminario de alto nivel sobre Desarrollo Socio-económico Dinámica Poblacional Y Educación , San Bernardino, 5-7-Agosto, 1977
42. Prieto Bazan, Amado, El Fenómeno Inmigratorio en el Litoral del Paraná, Un Desafío Nacional
43. PREALC, Situación y Perspectivas del Empleo en Paraguay, OIT Santiago, Enero de 1975
44. Secretaría Técnica de Planificación, División de Programación Social Sector Población y Recursos Humanos, Proyecciones de Población por sexo y grupos de edad 1950-2000, Paraguay, Diciembre 1974
45. USAID, Small farmer sub-sector assessment, Asunción, Diciembre, 1975

22. Hochsztajn, Berta, Estudio de Migración Interna; Utilización de una muestra Censal, Paraguay 1962, Serie C, N° 148 Enero 1973
23. Instituto para el Estudio Reproducción Humana, Encuesta sobre venta y distribución de Anticonceptivos en el Paraguay, 1973
24. Instituto de Desarrollo Integral y Armónico IDIA, Implicancias económicas y sociales del crecimiento poblacional paraguay, Serie Desarrollo y Demografía (I)  
Encuesta a Líderes, Serie Desarrollo y Demografía (II)
25. Instituto de Previsión Social, Disposiciones Legales sobre el Seguro Social, Folleto N° 32, Asunción, Junio de 1977
26. Ministerio de Justicia, Memoria de Actividades Correspondientes al Ejercicio 1977, Dirección General de Recursos Humanos
27. Ministerio de Justicia, Plan Nacional de Recursos Humanos y Empleo 1977-1981, Asunción Junio de 1977
28. Ministerio de Justicia, Proyectos Generales de Empleo femenino en el Paraguay. Una Propuesta de Plan de Acción. Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora, 1977
29. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Dirección de Servicios Normativos, Estadísticas Vitales (Defunciones y Nacimientos) en el Paraguay, Año 1975, Publicación N° 25, Junio de 1976. -Año 1974, Publicación N° 12, Mayo 1976
30. Ministerio de Hacienda, Informe Financiero, Ejercicio 1976, Paraguay
31. Ministerio de Trabajo y Justicia, Dirección de Recursos Humanos, Proyecto de Fortalecimiento y Desarrollo de las Actividades de la Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora, 1977-1980, Paraguay
32. Ministerio de Agricultura y Ganadería, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, Paraguay 1977-1981, Sector Agropecuario y Forestal, Anexo Estadístico 1, Diciembre 1976
33. Ministerio de Hacienda, Anuario Estadístico de Paraguay, 1973 Mayo, 1975
34. Ministerio de Hacienda, Anuario Estadístico de Paraguay, 1975 Diciembre, 1976

46. .... Recomendaciones de la Reunión de Alto Nivel sobre Desarrollo Social del Consejo Nacional de Progreso Social, San Bernardino, 18-20 de Enero, 1974
47. .... Declaración de Principios y Conclusiones y Recomendaciones, del Primer Simposio Nacional sobre Asentamientos Humanos
48. .... Informe Preliminar sobre el "Primer Seminario de Alto Nivel sobre Desarrollo Socio-Económico, Dinámica Poblacional y Educación, San Bernardino, 5-7 Agosto, 1977
49. .... Consejo Nacional de Progreso Social, Instituto de Bienestra Rural, Primer Simposio Nacional sobre Asentamientos Humanos, Abril, 1976
50. .... Consejo Nacional de Progreso Social, Ministerio de Educación y Culto, UNESCO, Primer Seminario sobre "Desarrollo Socio-económico y Dinámica de Población y Educación. Informe Final; Conclusiones y Recomendaciones, 5-7 Agosto, 1977

## ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Secretaría Técnica de Planificación  
Dr. Federico Mandelburger, Secretario Ejecutivo de Planificación  
Dr. José Enrique Paez, Programador General, Presidente CEPADES  
Lic. Arquímedes López, División Programación de Recursos Humanos  
Lic. Tito Rojas, División de Programación Social  
Ing. Gregorio Raidan, División de Programación Agropecuaria y Forestal  
Sr. Arnaldo Silvero, Consultor de Recursos Humanos
2. Oficina Nacional de Progreso Social  
Dr. Francisco Guppy, Director  
Dr. Amado Prieto Bazán, Coordinador General  
Lic. Gerardo Fogel, Director Departamento de Investigación y Evaluación
3. Ministerio de Salud  
Dr. Flaviano Ojeda Villalba, Director Departamento de Nutrición  
Sra. de Benítez, Directora Departamento de Bio-estadística  
Dr. Julián Rodríguez, Asesor OPS  
Dr. Mallorquín, Director, Reg. Sanitaria  
Dr. Rubén Cáceres, Director General
4. Instituto de Previsión Social  
Dr. Carlos Sequera, Director Departamento de Relaciones Públicas  
Dr. Boettner, Director, Hospital Central  
Dr. Da Silva, Jefe, Policlínicos y Consulta Externa
5. Ministerio de Agricultura  
Ing. Zarate, Director Adjunto, Gabinete Técnico
6. Instituto de Bienestar Rural  
Dr. Carlos Podestá, Gerente General
7. Ministerio de Justicia y Trabajo  
Lic. Juan Andrés Silva, Director, Dirección de Recursos Humanos  
Lic. Nelly Obregón González, Técnico  
Dr. Gómez Vigo, Director, Dirección del Registro Civil  
Dra. Sra. de Velázquez, Directora, Dirección de Promoción de la Mujer Trabajadora  
Dra. Irma Barriocal de Vera, Técnico, Dirección de Promoción de la Mujer Trabajadora



8. Ministerio de Educación  
Dr. Fabio Rivas, Director General
9. Dirección General de Estadística y Censos  
Dr. José Díaz de Bedoya, Director  
Sr. Francisco Codina Giralt, Asesor OIT  
Sr. David Vera, Jefe, Departamento de Censos  
Sra. Fulvia Brizuela de Ramirez, Departamento de Censos  
Sra. Judy Laird, Asesora, Departamento de Censos
10. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos  
Dr. Domingo Rivarola, Director
11. Centro de Estudios Paraguayos de Población  
Dr. Darío Castagnino, Director  
Dr. Osvaldo Martínez N., Director Médico
12. Oficina Nacional de Proyectos  
Sr. Ceferino Rodríguez, Director
13. Instituto para el Estudio de la Reproducción Humana  
Dr. Martín Chiola, Director  
Dr. Luis Carlos Máas  
Dr. Pricehi  
Dr. Gustavo Díaz Gil  
Dr. Villado  
Dr. Juan Elizeche, Director, División de Investigación
14. Universidad Nacional de Asunción  
Dr. Rollon, Profesor, Instituto de Anatomía Patológica
15. Departamento de Protección Familiar, DEPROFA  
Dr. Duarte Oviedo, Director  
Dr. Roberto Kriskovitch  
Dr. Vallory Gosset, Director, Departamento de Capacitación
16. Departamento de Coordinación Itaipú, Binacional  
Arq. Ernesto Meza Lagrave, Sub-Director
17. Instituto Nacional Indígena  
Sr. Aristides Pujol, Vice-Director
18. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD  
Sr. Ricardo Tichauer, Representante Residente, a.i.  
Srta. Alicia Dura, Junior, Programa de Asistencia

19. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF  
Dra. Ruth Lederer, Oficial de Area  
Dr. Tad Palac, Oficial de Programación  
Dra. Alegría Mendoza
20. Organización de los Estados Americanos, OEA  
Sr. Rubén de Mattos, Experto en Desarrollo Rural-Urbano  
Sr. Francisco Pereira
21. Organización Panamericana de la Salud, OPS  
Dr. Julián A. Rodríguez, Representante en Paraguay
22. Banco Mundial, BM  
Sr. Jorge Luis Tersoglio, Economista Agrícola
23. Programa Mundial de Alimentos, PMA  
Sr. Carlo Buonacorsi, Asesor Principal
24. Agencia para el Desarrollo Internacional, AID  
Sr. Spencer Silverstein, Population Officer
25. Embajada de Alemania  
Sr. Dieter Goll, Agregado Comercial y de Prensa