

## POBLACION Y DESARROLLO EN EL PARAGUAY ESCENARIOS Y PLANIFICACION CORRECTIVA

---

En el Paraguay no podemos elaborar un plan de desarrollo teniendo en cuenta solo el escenario nacional. Nuestro país no es un sistema cerrado; es extremadamente dependiente de los países vecinos. Ningún plan puede tener éxito en el Paraguay si no se elabora teniendo en cuenta los condicionamientos, oportunidades o dificultades que se van configurando dentro del ámbito de los que hoy llamamos Mercosur. ¿Es conveniente o no la concentración poblacional en unos pocos puntos del territorio? ¿Es conveniente o no contar con una población mayor y seguir creciendo tan rápidamente?...

### INTRODUCCIÓN

Es muy loable el intento de planificar el desarrollo. También es justo y adecuado que en el plan se consideren no-solo factores económicos sino también sociales, culturales y demográficos. A nuestro grupo le interesa muy especialmente que no se olviden los factores demográficos. Sobre este enfoque se está conformando un consenso tanto entre los planificadores como entre los ejecutores de políticas. Pero no siempre están claros los supuestos y las implicaciones del mismo.

El primer supuesto es que los factores económicos influyen sobre los fenómenos demográficos y que estos, a su vez, influyen y condicionan los factores económicos. Pero no basta decir esto. ¿En que forma, qué es lo más gravitante, cual es la secuencia y la duración temporal de esta interacción? La respuesta a estas preguntas se encuentra en una teoría de las relaciones entre economía y población. Aunque aún no exista un cuerpo teórico sobre el tema que esté totalmente acabado si existe un gran caudal de estudios que aportan datos empíricos y que configuran

---

elementos importantes de una macroteoría económico-demográfica.

Ya existe suficiente evidencia empírica de cuales son los factores económicos que más influyen en la fecundidad y en la mortalidad, y cuales son los que más afectan a las migraciones y a la distribución espacial de la población. Ya se sabe que en el caso de la fecundidad el efecto demográfico se da solo después de un plazo mas o menos largo después de que se haya producido la causa económica. Por el contrario, las migraciones y la distribución espacial de la población son muy sensibles a los cambios económicos; los efectos demográficos aparecen aquí muy poco tiempo después de que se haya producido la mutación económica. El planificador debe estar al tanto de la copiosa investigación existente sobre estos temas.

A riesgo de simplificar excesivamente las cosas podemos formular las siguientes proposiciones que se fundamentan en una abundante investigación preexistente a nivel mundial. Las proposiciones se referirán a gran-

des tendencias que deben ser matizadas y ponderadas en cada caso concreto:

1. Las modificaciones en la distribución espacial de la actividad económica (en intensidad y/o en tipos de actividad) originan a muy corto plazo modificaciones en la distribución espacial de la población. Las áreas en proceso de depresión económica se constituyen en polos de emigración. Las áreas en proceso de crecimiento económico se constituyen en polos de inmigración.

1.1. La proposición inmediatamente anterior es menos válida cuando el crecimiento económico se realiza en base a intensidad de capital, con poca incidencia de incremento de la demanda de fuerza de trabajo.

2. Pueden darse corrientes de emigración desde un lugar que está en crisis económica y social aunque en el lugar de destino no haya un significativo incremento en la actividad económica. Esto naturalmente acentúa la marginalidad y la pobreza urbana.
3. Las corrientes migratorias suelen comenzar por los adultos, produciéndose solo posteriormente el reagrupamiento familiar en el lugar de destino y esto en no todos los casos. Por consiguiente siempre existe una proporción variable de desintegración familiar definitiva.
4. Los factores económicos extremadamente negativos pueden incidir significativamente en la mortalidad (hambruna, pobreza extrema) pero ordinariamente lo que más influye en este

fenómeno demográfico es la presencia o ausencia de servicios adecuados de salud.

5. Los factores económicos influyen en la fecundidad, pero a largo plazo y en forma ambivalente. De todos modos pueden encontrarse asociaciones entre el estilo de desarrollo prevaleciente en una zona y el patrón de fecundidad existente en la misma. También son muy claras las relaciones entre estratos socioeconómicos y patrones de fecundidad.
6. Se puede conseguir reducciones rápidas y bastante significativas de la tasa de fecundidad mediante campañas que ofrezcan educación y servicios mas o menos gratuitos de planificación familiar. En otras palabras, este es un fenómeno demográfico que puede ser objeto de un plan específico aunque no haya modificaciones en otras áreas del espectro económico-social.
7. Es extremadamente difícil lograr un incremento significativo y sostenido de la tasa de fecundidad mediante campañas de propaganda y estímulos de diversas índoles. Una vez que se instala la transición demográfica es muy difícil volver atrás. Se puede sin embargo aplicar con un relativo éxito algunas medidas correctivas siempre que los objetivos sean modestos.
8. Se puede influir sobre las migraciones y la distribución espacial de la población con bastante éxito mediante políticas exitosas en el plan económico que afecten el mercado de trabajo. En determi-

nadas ocasiones estas políticas económicas pueden aplicarse a bajo costo (por ejemplo la ampliación de la frontera agrícola del Paraguay a fines de los años 60 y durante los años 70). Otras veces las políticas económicas pueden resultar demasiado costosas y el flujo migratorio sigue su curso natural. Las medidas de carácter estrictamente legal tienen poca capacidad para reducir o aumentar las migraciones.

Podría seguir esta lista con otras proposiciones pero conviene referirse ahora a otro punto. Consiste en que en el Paraguay no podemos elaborar un plan de desarrollo teniendo en cuenta solo el escenario nacional. Nuestro país no es un sistema cerrado; es extremadamente dependiente de los países vecinos. Ningún plan puede tener éxito en el Paraguay si no se elabora teniendo en cuenta los condicionamientos, oportunidades o dificultades que se van configurando dentro del ámbito de los que hoy llamamos Mercosur. Los planes de desarrollo elaborados hasta ahora en el Paraguay pecaron por muchas razones de utópicos aunque, probablemente, la principal razón sea porque no tuvieron en cuenta el contexto regional. Esto hace particularmente difícil la planificación económico-social en el Paraguay.

Por consiguiente hay que tener una teoría y un conocimiento empírico actualizado del modo de relacionamiento de nuestro país con nuestros vecinos. En segundo lugar hay que tener un diagnóstico y unas predicciones razonables acerca de lo que ocurre y ocurri-



rá en Argentina y Brasil y recién a partir de ahí se podrá elaborar el plan para el Paraguay.

Esto hace que los planes en el Paraguay deban ser reactivos o correctivos. Esto quiere decir que ante lo que está ocurriendo o va a ocurrir en Argentina o Brasil nosotros podemos reaccionar con un plan que favorezca los impactos positivos de esa evolución regional y minimizar sus impactos negativos. Se puede y quizás se debe intentar bajar el nivel de esa dependencia regional, pero esto sería un proceso a largo plazo; mientras tanto debemos movernos dentro de este contexto.

Otra cuestión importante es qué pretendemos lograr con el plan. Los objetivos generales deben ser siempre los mismos: mejorar la calidad de vida, lograr un desarrollo sostenido y sostenible, etc. Pero cuando pensamos en los componentes concretos del desarrollo solemos caer en clisés muy con-

vencionales. Por esto hay que preguntarse ¿Es conveniente o no la concentración poblacional en unos pocos puntos del territorio?. Quizás lo sea porque reduce el costo de la provisión de servicios y porque permite la generación de parques industriales. ¿Es conveniente o no contar con una población mayor y seguir creciendo tan rápidamente?. Quizás no es conveniente porque está visto que nosotros no podemos soñar con un mercado interno que consuma solo los productos paraguayos. Nuestras fronteras están abiertas mientras que las fronteras de nuestros vecinos se cierran muy frecuentemente a tenor de sus vaivenes económicos. En realidad tenemos que extremar nuestro esfuerzo intelectual en diseñar las medidas adecuadas para lograr ese desarrollo sostenible y pensar que esas medidas no serán siempre tan ortodoxas o tan obvias.

## ESCENARIOS REGIONALES

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto corresponde ahora hacer el ejercicio de imaginar varios escenarios regionales, su posible impacto sobre la economía paraguaya y la dinámica demográfica en nuestro país, así como esbozar muy ligeramente algunos elementos de lo que tendría que tener el plan correctivo.

### **PRIMER ESCENARIO: CONTINUIDAD DEL MERCOSUR EN SU FORMAL ACTUAL**

Vamos a suponer que el funcionamiento y el cumplimiento de los acuerdos del Mercosur sigue igual a lo que acontece ahora. Esto implicaría la creciente gravitación del Brasil hasta llegar a la hegemonía dentro del Mercosur. En la Argentina se dará como reacción una política altamente proteccionista. Uruguay y Paraguay serán aceptados

como importadores de los productos de los grandes, pero tendrán muchas dificultades para exportar sus propios productos.

El Mercosur dentro de su esquema de funcionamiento actual permitirá la continuidad de una agricultura de exportación en el Paraguay siempre que esta no sea muy agresiva. La posibilidad de que estos dos grandes países abran sus mercados a la introducción de productos industriales del Paraguay será extremadamente restringida. Las dificultades para el desarrollo del Paraguay se acrecentarán aún más, así como para el Uruguay.

En el ámbito de la dinámica demográfica, la Argentina acrecentará las dificultades y trabas para recibir inmigración procedente del Paraguay. En cuanto al Brasil posiblemente se mostrará más tolerante con este tipo de inmigración aunque nunca ha resultado tan atractivo para nuestros connacionales como hasta ahora ha sido la Argentina. En el Paraguay se irá dando la migración rural urbana, con más fuerza aún que ahora puesto que no quedará el recurso de fácil ingreso en el Mercado de trabajo Argentino.

En consecuencia, se acelerará el proceso de urbanización en el Paraguay sin el correlato del crecimiento de la economía urbana. La urbanización influirá para que descienda la tasa de fecundidad en el Paraguay. De todos modos aumentarán la marginalidad y la pobreza urbanas.

Dentro de este escenario el único camino abierto para el Paraguay sería el de incrementar sus relaciones con el resto del mundo disminuyendo su dependencia con respecto a Argentina y Brasil. Para lograr esto

aunque sea en un pequeño grado suficiente para evitar el estancamiento total sería necesario implementar políticas para:

- Lograr un alto nivel de seriedad y coherencia institucional de manera que el inversor extranjero pueda sentirse seguro con reglas de juego bien definidas y aplicadas.
- Alto grado de estabilidad y tranquilidad en el plano político
- Contar con una paz laboral y un mejoramiento de la capacidad de gestión empresarial

En suma tendrían que darse condiciones muy difíciles de alcanzar en el Paraguay a corto y mediano plazo.

## **SEGUNDO ESCENARIO: MERCOSUR MÁS SÓLIDO E INTEGRADO**

La continuidad del escenario que diseñamos anteriormente podría llevar incluso a la disolución del Mercosur; más probablemente a una disolución de hecho que de derecho. Por el contrario, podría darse una situación propicia para un radical replanteamiento del Mercosur. Esto quizás podría darse si se agregan Chile y Bolivia a la unión

y si todos los países más pequeños, con un apoyo fuerte de la Argentina, redefinen las relaciones con el hermano mayor que es Brasil.

De todos modos supongamos que en el nuevo Mercosur se otorgan algunas ventajas temporales a los países más chicos, que se crea una verdadera área de libre comercio con posibilidades de exportación a todo el Mercosur de los productos paraguayos, sin trabas aduaneros y sin pretextos sanitarios. Supongamos también que se implementan adecuadamente los proyectos de la Hidrovía y del Corredor Bioceánico.

Este escenario implicaría un fluido desplazamiento de capital, empresas, productos y fuerza laboral entre todos los países del Mercosur. Esto a su vez haría atractivo para los capitales internacionales instalarse en países del Mercosur, incluso en los países pequeños del Mercosur. Esto no eliminaría las desigualdades económicas entre países, así como subsisten desigualdades mejores oportunidades a los países chicos. En el Paraguay se daría la oportunidad de crear explotaciones agropecuarias realmente eficientes, podría darse una gran expansión de la maquila y podrían constituirse importantes centros de servicios para el transporte multimodal a través de la Hidrovía y del Corredor Bioceánico.

## **LOS IMPACTOS DEMOGRÁFICOS EN EL PARAGUAY SERÍAN:**

- Incremento de la inmigración calificada, vinculada a empresas que vienen del exterior.
- Migración hacia los nuevos centros de servicios ubicados



sobre el río Paraguay y sobre el Corredor Bioceánico.

- Reducción más rápida de las tasas de natalidad debido a una mayor interacción cultural como efecto secundario de la modernidad y pos-modernidad.
- Reducción de la emigración no calificada de paraguayos al exterior.
- Intensificación de la emigración interna y aceleración del proceso de urbanización.
- Redistribución espacial de la población sobre el eje norte-sur (Hidrografía) y sobre el eje este-oeste (Corredor Bioceánico).
- Posibles presiones para incrementar la población del Chaco, incluso planteando algunos proyectos de colonización.

### LOS GRANDES DESAFÍOS DENTRO DE ESTE ESCENARIO SERÁN:

- Mejorar notablemente la capacitación laboral mediante el método preferible de capacitación en servicio.
- Mejorar los servicios urbanos para recibir a la copiosa inmigración rural urbana.
- Evitar la excesiva dispersión y surgimiento desarticulado de muchos pequeños



centros urbanos, lo que haría más difícil la provisión de servicios.

- Evitar la degradación del medio ambiente y el deterioro general de la calidad de vida que podrían estar asociados a un desarrollo muy rápido y salvaje.
- Tomar todos los recaudos necesarios para evitar una colonización salvaje del Chaco lo que acarrearía una catástrofe ecológica.

Este escenario podría y debería evolucionar hacia una interacción de toda América Latina en un mercado común semejante al Mercado Común Europeo. Dentro de esa ampliación del mercado común el Paraguay tendría mucho más poder de negociación, aliándose con otros países pequeños que el que tiene ahora.