

# *POLÍTICA POBLACIONAL Y MIGRATORIA EN EL PARAGUAY<sup>1</sup>*

Juan María Carrón  
Director del CEPEP y Senador de la Nación

## **INTRODUCCIÓN**

El diseño de una política poblacional y, en especial, de una política migratoria requiere contar previamente con ciertos modelos explicativos acerca de los fenómenos sobre los que se quiere actuar. Las políticas no deben diseñarse ciegamente. Es necesario detectar las variables que influyen en mayor medida en los desplazamientos de población para actuar sobre ellas en el sentido deseado.

El presente trabajo es un intento bastante audaz y hasta cierto punto informal de discutir los modelos explicativos que han sido o pueden ser aplicados para interpretar las migraciones en el Paraguay. Deliberadamente hemos preferido la confrontación de ideas antes que la presentación de un fárrago de datos estadísticos.<sup>1</sup> El trabajo se sitúa más como un intento para incitar a la reflexión que como la validación de alguna hipótesis o de algún conjunto de hipótesis.

## **I. LOS MODELOS EXPLICATIVOS Y EL CASO PARAGUAYO**

En primer lugar cabe formular un supuesto que, a lo largo de muchos trabajos, ha alcanzado ya el nivel de constatación empíricamente validada: Las migraciones dentro, desde, y hacia el Paraguay se mueven dentro de un contexto regional que supera ampliamente el territorio delimitado por las fronteras del Paraguay. Esa región está conformada por el Paraguay, la Argentina y la zona sur de Brasil. Es artificioso y artificial

distinguir drásticamente entre migraciones internas y migraciones internacionales en el Paraguay. Por lo menos esto ha sido así hasta una época muy reciente.

En realidad las migraciones rural-rurales y rural-urbanas o urbana-urbanas de paraguayos y de brasileños fronterizos han pasado por encima de las fronteras casi como si estas no existieran. Ya en 1975 señalábamos que en esta amplia zona existe un mercado regional de puestos de trabajos que trasciende las fronteras nacionales (Carrón, 1975), existió también de la misma forma un mercado de tierras y un proceso de colonización. Todo esto hace concebir a las migraciones internas y a las internacionales como un continuum con características solo ligeramente diferentes.

La primera tentación consiste en adoptar un modelo de tipo inductivo como el que fue elaborado por Ravenstein en 1881 y reformulado por Everett S. Lee (1966). Estas "leyes" aunque útiles para formular hipótesis de trabajo han tenido muchas excepciones en el caso de migraciones de paraguayos. La ley del desplazamiento preferentemente a corta distancia no se cumplió durante los años 1950-1970, cuando los paraguayos se dirigían preferentemente hacia localidades lejanas situadas en el exterior del país en vez de dirigirse hacia las localidades urbanas en el Paraguay. Tampoco predominó entonces la migración femenina a corta distancia, ella siguió en cambio la pauta general de desplazamientos largos, muchas veces desde

<sup>1</sup>. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Migración Internacional Integración Regional: Paraguay y el Cono Sur

áreas rurales o pueblos del interior directamente a la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo los residentes paraguayos en la Argentina siguieron la ley de migraciones por etapas de que habla Ravenstein, ellos se dirigieron en primer lugar hacia las provincias argentinas fronterizas con el Paraguay, e incluso hacia las áreas rurales de esas provincias, solo posteriormente se concentraron en el área del Gran Buenos Aires (Carrón, 1979).

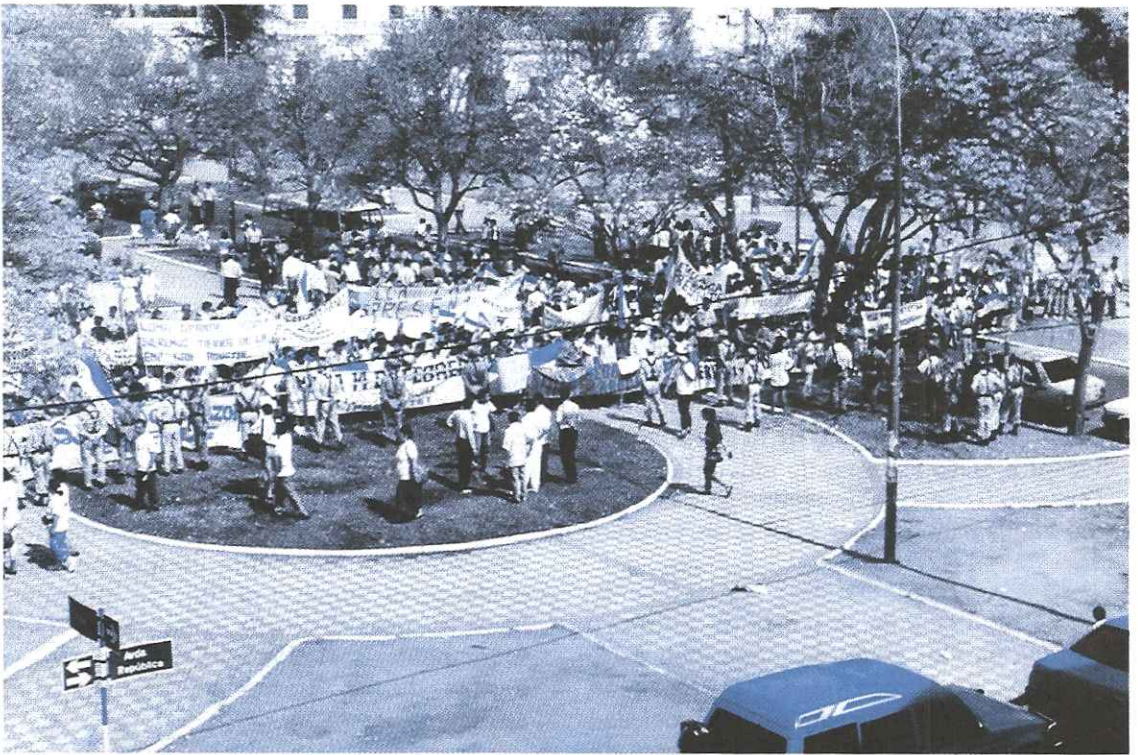
La segunda tentación es tratar de explicar la migración con una especie de modelo de "física social" donde el individuo respondería a impulsos de atracción o de expulsión determinados por oportunidades económicas, es decir por la disponibilidad de empleos o de mejores remuneraciones. Ciertamente los estudios empíricos confirman la importancia de las diferencias de ingresos, los niveles de salarios y las oportunidades de empleo en la generación de las migraciones. Según las encuestas, la migración es predominantemente una respuesta a oportunidades de mejoramiento económico (Urzua, 1980). Se ha llegado a afirmar que la migración es el

movimiento de nivelación de las diferencias regionales en los niveles de vida. Y se ha probado en no pocas investigaciones que ella disminuyó las desigualdades del ingreso entre diferentes regiones (Minoru Tachi, 1975). Sin embargo la absolutización de la motivación económica como factor explicativo de las migraciones nos suena hoy engañosa. Este es un pecado en el cual incurrió también el autor de estas líneas (Carrón, 1979).

Para analizar el caso paraguayo hoy nos parece interesante volver a enfoques metodológicos que fueron formulados por eminentes demógrafos ya hace una treintena de años. Kingsley Davis en 1963 formuló su teoría de la Respuesta Polifásica afirmando que las sociedades enfrentadas a una persistentemente alta tasa de crecimiento natural tienden a utilizar todos los medios demográficos posibles para maximizar sus nuevas oportunidades.

Las respuestas principales consisten en celibato, o elevación de la edad al casarse, o uso de anticonceptivos, o aborto y esterilización, o migración. Posteriormente





(Friedlander, 1969) demostró exitosamente que el movimiento de la población debe ser estudiado en términos de todos los componentes demográficos, es decir fecundidad, mortalidad y movimientos migratorios, tanto internos como externos. En realidad, cada uno de estos componentes demográficos puede afectar al tamaño de la población o su distribución o a ambos.

La hipótesis básica de Friedlander consiste en que la adaptación que realiza una comunidad en su comportamiento reproductivo como respuesta a la aparición de una tensión provocada por la caída de las tasas de mortalidad, que conduce a un crecimiento natural más elevado, puede ser diferente según la facilidad con que la comunidad pueda aliviar dicha tensión por medio de la emigración. La hipótesis de este autor implica vincular los movimientos migratorios con la transición demográfica y con la etapa en que ella se encuentre en un país o en una región dada.

Friedlander considera dos tipos de sociedades inicialmente semejantes en cuanto a la proporción de la población urbana y rural y en cuanto a las tasas de natalidad y de

mortalidad. En una de ellas la respuesta predominante a la tensión demográfica es la reducción de la tasa de la natalidad. En otra donde la emigración era posible, la tasa de natalidad se mantiene persistentemente alta y se produce una urbanización lenta mientras sigue siendo alta la tasa de crecimiento natural. Este fue el caso por ejemplo de Inglaterra y Suecia en el período 1800-1930. En el sector rural de Inglaterra las tasas de natalidad y por consiguiente el crecimiento natural fueron altas durante un período bastante prolongado de la transición demográfica; esto fue así puesto que prácticamente todo el excedente de la población rural debió mudarse a las ciudades, las que ofrecían puestos de trabajos vinculados a la industrialización.

En la Suecia rural, por el contrario, las tasas de natalidad tuvieron que bajar mucho más temprano porque la industrialización lenta no favorecía una migración rural-urbana tan rápida como la que se experimentó en Inglaterra. Cualquiera podría encontrar semejanzas en el caso paraguayo, donde durante mucho tiempo quedó abierta la posibilidad de altas tasas de migración hacia el exterior, en especial hacia la Argentina.

También se pueden encontrar aportes metodológicos sumamente sugerentes en la hipótesis de la transición de la movilidad (Zelinsky, 1979), la que fue formulada inicialmente por ese autor en el año 1971 y fue tomada en el artículo que citamos en 1979. De nuevo se relaciona la transición demográfica con las pautas de desplazamientos migratorios. El paso de pautas de alta fecundidad y mortalidad a niveles mucho más bajos debe ser necesariamente relacionado con los fenómenos migratorios. Zelinsky prefiere hablar de movilidad y no de migración para abarcar a todos los tipos de movimientos en el espacio físico; no solo cambio de residencia sino viajes para trabajar o estudiar, turismo, etc.

Las hipótesis de la teoría de Zelinsky postulan un alto grado de interacción entre transición de la movilidad y la transición demográfica. Así por ejemplo en una sociedad tradicional premoderna con alta tasa de mortalidad y alta tasa de natalidad, con una tasa de crecimiento natural casi nulo existiría

solo muy poca migración genuina. En una sociedad que está iniciando el proceso de transición demográfica, la fecundidad se mantiene constantemente alta, la mortalidad declina rápidamente y la tasa de crecimiento natural se incrementa con rapidez. A esta fase de la transición demográfica correspondería una fase paralela de desplazamientos migratorios, un acrecentamiento de los desplazamientos rural-urbanos o rural-rurales hacia áreas de colonización.

Finalmente en una tercera etapa de la transición demográfica cuando declina la fecundidad y también declina la mortalidad aunque un poco más lentamente y cuando se desacelera la tasa de crecimiento natural, aumentaría la migración del campo a las ciudades, disminuiría el flujo de migrantes hacia las áreas de colonización y aumentaría fuertemente la circulación de las personas dentro de un marco de complejidad estructural.

Zelinsky también hace hipótesis con respecto a otras etapas más avanzadas de la



transición demográfica que no referimos porque están fuera de las características actuales del caso paraguayo.

Estas orientaciones metodológicas no descartan la importancia de los factores económicos en la generación de las migraciones. Los estudios (Todaro, 1969, John Harris, 1970, Alvaro López Toro, 1970) muestran que la diferencia esperada en el ingreso rural-urbano (lo mismo podría decirse de la diferencia esperada en el ingreso entre un área rural y otra) moviliza expectativas que generan movimientos migratorios desde las áreas rurales.

Tampoco intentaremos corregir la afirmación que hicimos en estudios anteriores (Carrón 1975): "Los factores de índole económica influyen en los desplazamientos de población en la medida en que producen modificaciones en el volumen, la composición y la ubicación espacial de la oferta de puestos de trabajos. A la luz de lo que sabemos acerca de la evolución histórica de los países de la región, podemos suponer que la ubicación espacial de puestos de trabajo varió conforme a su modo de vinculación con la economía mundial". La vinculación entre los migrantes y la transición demográfica es una parte de la teoría general de cambio económico. Sigue siendo verdad que el estilo o modelo de desarrollo predominante influye en las modalidades de la dinámica poblacional, no solo en la mortalidad y la fecundidad sino también en las migraciones. Sin embargo es preciso superar una concepción que asocie demasiado mecánicamente las oscilaciones de la economía con los desplazamientos poblacionales.

En la más reciente investigación sobre el tema se advierte la necesidad de completar los modelos explicativos macro con indagaciones a nivel micro social para tratar de comprender qué es lo que impulsa a miembros de una determinada familia a emigrar o a aferrarse a su actual lugar de residencia. Estudios (como los de Paul Schultz, 1982) han mostrado la importancia de los diferenciales en la fecundidad para incrementar las desigualdades en el ingreso familiar. En las familias de alta fecundidad el

ingreso per cápita familiar es más bajo. Esto sin duda debe estar vinculado a la propensión de emigrar. En general se considera metodológicamente provechoso analizar las estrategias de sobrevivencia de las familias; estrategias que afectan tanto su comportamiento reproductivo como su modo de inserción en el aparato productivo, sus pautas de consumo y su comportamiento en relación a la migración.

En el Paraguay importa sobremanera analizar los comportamientos migratorios en su más importante y primigenio lugar de origen: la familia campesina. En la población del Paraguay predominantemente rural, el amplio sector del pequeño campesinado es la fuente principal de flujos migratorios que se dirigen hacia otras áreas rurales, hacia ciudades situadas dentro del Paraguay o, directamente hacia el exterior del país. En ese ámbito se origina la corriente de migrantes que posteriormente se engrosa o disminuye durante el itinerario de su recorrido.

El pequeño campesinado afronta estímulos para la emigración en primer lugar por el simple crecimiento demográfico. Cuando los hijos crecen y el lote familiar ya no puede seguir subdividiéndose para proporcionar el trabajo a las nuevas familias que se originan, el desgranamiento familiar es prácticamente inevitable. Se producen, hablando tradicionalmente, "factores de expulsión" que muy poco tienen que ver con la existencia o no de factores de atracción importantes en otras áreas del país o de la región multinacional.

Se ha señalado muy aceptadamente (Bilsborrow y DeLargy, 1991) que un incremento del tamaño de la familia dentro de una comunidad agrícola con una cantidad limitada de tierra disponible para el cultivo suele ocasionar diversos tipos de respuestas a nivel de estrategia de sobrevivencia del hogar. Una de ellas es tratar de variar el tipo de cultivo y la tecnología empleada para aumentar la productividad; posibilidad ésta bastante remota debido al poco acceso al crédito o a la nueva tecnología que tiene el campesino. Otro tipo de respuesta es el empleo fuera de la finca familiar en forma

generalmente temporal o estacional. Se trata de empleo en fuentes de trabajo a poca distancia. Mientras que la finca familiar provee una seguridad básica de subsistencia, el empleo fuera de la finca provee efectivo para necesidades de consumo. Otro tipo de respuesta consiste en que uno o más miembros del hogar emigre estacionalmente para conseguir un ingreso que ayude a su familia en la comunidad de origen. Este empleo puede ser rural o urbano. Finalmente una respuesta más drástica puede consistir que toda la familia se movilice hacia nuevas áreas de colonización agrícola o hacia áreas urbanas.

En la medida en que estas respuestas sean posibles las pautas de fecundidad de las familias campesinas no tienden a descender muy rápidamente. Por el contrario cuando la migración estacional o permanente se hace

más difícil o menos conveniente, las familias tienden a modificar sus pautas de comportamiento reproductivo. La respuesta demográfica polifásica de que habla Davis comienza a actuar y la fecundidad rural comienza a descender siguiendo ya la pauta iniciada con el descenso de la fecundidad en las zonas urbanas.

## II. TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA Y TRANSICIÓN DE LAS MIGRACIONES EN EL PARAGUAY

Ciertamente el Paraguay se halla en un proceso de transición demográfica. En términos generales se puede asociar este proceso con los factores ya conocidos de reducción de la mortalidad por introducción de algo de medicina moderna y además aparece asociado a determinados estilos de

<i>El modelo economía de subsistencia y la dinámica poblacional</i>						
	1. <i>Función de la Familia</i>	2. <i>Costo de mantenimiento de los hijos</i>	3. <i>Nivel de educación</i>	4. <i>Urbanización</i>		5. <i>Industrialización</i>
	Unidad de Producción. Unidad de consumo	Bajo	Bajo	Salvaje	Salvaje	No existe o tipo "enclave"
1. <i>Trabajo de la Mujer</i>	Dentro del hogar y de la unidad de producción familiar. No incompatible c/ alta fecundidad.		baja calificación	En el mercado formal		
2. <i>Mortalidad Infantil</i>		alta	alta	alta		
3. <i>Utilidad económica de los niños</i>	Significativa para la familia	Trabajo infantil de baja productividad y calificación		Significativa para la familia		
4. <i>Fecundidad</i>	alta	alta	alta	alta		
5. <i>Migración</i>				Alta migración rural-urbana	Alta migración rural-rural	
6. <i>Mortalidad</i>	alta	alta	alta	alta	Moderadamente alta	
<i>Crecimiento Demográfico</i>	Por contraposición de factores es estacionario o moderado. Puede ser alto si se difunde nueva tecnología en atención de la salud.					

desarrollo y a subsistemas económicos predominantes. En este trabajo se denomina subsistema económico predominante no necesariamente a aquel que hace mayor aporte al producto e ingreso global del país sino a aquel que está vinculado a la mayor proporción de la población del país como fuente de trabajo y de ingresos.

Con fines operativos se considera como predominante al subsistema económico donde trabajan y obtienen sus ingresos el 50% o más de los individuos y de familias del país. En primer lugar se considerará al subsistema económico de subsistencia y se formularán algunas hipótesis acerca de su vinculación con la dinámica poblacional.

Adoptando la definición ya clásica de economía campesina, donde predomina ampliamente la producción en la pequeña finca para la subsistencia del núcleo familiar se identifica un estilo de desarrollo donde

predominó ampliamente la economía agropecuaria de subsistencia.

En el Paraguay, la economía campesina prevaleció ampliamente por lo menos hasta el año 1950, el censo de población de 1950 registra como población rural al 65% de la población total del país. Pero si se supera una categorización urbana administrativa y se considera como población rural a la residente en localidades de menos de 2.000 habitantes, esta alcanzaba en 1950 al 74% de la población total. El censo agropecuario realizado poco después muestra que más del 70% de la población rural vivía y trabajaba en pequeñas explotaciones agrícolas menores de 10 hectáreas.

Sólo el 7% de la población económicamente activa ocupada en el sector primario trabajaba en las explotaciones ganaderas grandes y solo otro 3% en las explotaciones forestales. El resto de la

### *El modelo agroexportador y la dinámica poblacional*

	<b>1. Función de la Familia</b>	<b>2. Costo de mantenimiento de los hijos</b>	<b>3 Nivel de educación</b>	<b>4 Urbanización</b>	<b>5 Industrialización</b>
	Creciente separación entre función de producción y función de consumo.	En aumento	Creciente	En proceso de aceleración	Incipiente y desarrollo de servicios
<b>1. Trabajo de la Mujer</b>	Dentro y fuera de la chacra familiar	Menor tiempo disponible para el trabajo doméstico	Redefinición del rol de la mujer	Incremento de ocupaciones urbanas	Se incrementa proporción de mujeres que trabajan fuera del hogar.
<b>2. Mortalidad Infantil</b>	En disminución	Mayor gasto en salud infantil	Mejor información sobre cuidado infantil.	Mayor accesibilidad a servicios de salud.	
<b>3. Utilidad económica de los niños</b>	Todavía significativa pero en disminución (en el agro).	Requerimiento de mayor calificación.	Prolongamiento de la escolaridad.	Solo en el sector informal de la economía urbana.	Casi ninguna utilidad en la industria.
<b>4. Fecundidad</b>	todavía alta	tendencia a la disminución	tendencia a la disminución	en declinación	en declinación
<b>5. Mortalidad</b>	baja o en disminución	tendencia a la disminución	tendencia a la disminución	tendencia a la disminución	en declinación
<b>6. Crecimiento Demográfico</b>	Todavía alto pero con tendencia a la disminución				

población agropecuaria-rural trabajaba en explotaciones medianas de 10 a 200 hectáreas, aunque dedicada predominantemente a la pequeña ganadería, más que a la explotación agrícola. Actualmente, aún sobreviven amplios bolsones de pequeña producción campesina dentro del Paraguay, aunque la reducción de su magnitud ha sido muy significativa desde 1950 hasta nuestros días.

En el cuadro siguiente se esquematizan algunas de las relaciones entre variables que se presentan en este tipo de economía. Como se señaló anteriormente, la función de la familia es polivalente; no es solo unidad de consumo sino además unidad de producción, además de ser unidad reproductiva. El trabajo de la mujer se ejerce dentro del hogar y dentro de la unidad de producción familiar. La proporción de trabajo en la chacra que aporta la mujer suele ser alta a pesar de que comúnmente no suele estar registrada en los censos de población. Pero este trabajo intrapredial no es incompatible con una alta fecundidad. En una forma similar la utilidad económica de los niños es significativa para la familia. Ellos desempeñan un conjunto de tareas menores (buscar agua, recoger leña, cuidado del ganado) que constituyen aportes para la economía familiar. Por otro lado muy precozmente colaboran con sus padres en las tareas agrícolas. Todo esto hace que el costo del mantenimiento de los hijos sea relativamente bajo.

Las características anteriores se asocian con un nivel de educación bajo en términos absolutos y en términos relativos. La típica dispersión de la población campesina hace menos accesible el ingreso a la escuela, aparte de que existen pocos estímulos para procurar un alto nivel de escolaridad de los hijos. En 1950 el nivel promedio de años de estudios dentro de la población rural y campesina era sumamente bajo. Todavía en 1982 el promedio de años de educación aprobados en la población rural del Paraguay era de 3,3 mientras en la población urbana llegaba de 4,3.

Dentro de la población rural el segmento específicamente campesino suele tener un nivel de educación considerablemente inferior

al del nivel promedio rural. Para todos los miembros de la familia campesina el requerimiento de educación es bajo, por el hecho de que se desempeñan tareas que se aprenden en el seno mismo del hogar y no a través de la educación formal.

Todo esto hace que el trabajo de las unidades campesinas sea de baja calificación y de baja productividad si se lo evalúa a la luz de criterios más modernos.

La correlación de estos factores hace que la familia campesina considere razonable y viable tener altas tasas de fecundidad. Asimismo la mortalidad tiende a ser alta: el bajo nivel de educación y el difícil acceso a los servicios de salud inciden en una alta mortalidad infantil y en una alta mortalidad general. El modelo demográfico tendería a ser primitivo estacionario si en el mundo campesino no se hubiera ya introducido algo de tecnología moderna en salud. En nuestro país como en la mayoría de los otros países del mundo ya se introdujeron vacunas desde principios de este siglo y antibióticos a partir de la finalización de la segunda guerra mundial, así como cierto control de epidemias y cierto mejoramiento del saneamiento ambiental.

La población campesina tal como existía en nuestro país desde los años 50 y hasta ahora, entra así en la primera etapa de la transición demográfica. Se reduce la mortalidad y se mantiene alta la fecundidad. De resultados de todo esto se genera continuamente un excedente demográfico.

El excedente tiene dos destinos posibles. Si en el país existen posibilidades de impulsar la colonización y de lograr la ampliación de la frontera agrícola se da una alta amigración rural-rural, desde las regiones minifundiaras hacia las nuevas áreas de colonización y el proceso de urbanización es lento. Si por el contrario no existen estas posibilidades se da una alta migración rural-urbana. Se produce una "urbanización salvaje". Los migrantes llegados del campo se ubican en ciudades atestadas dentro del sector informal de la economía. En esas zonas marginales urbanas se reproducen algunas de las condiciones del



medio rural. El trabajo de los niños sigue siendo importante dentro de la estrategia de sobrevivencia familiar y la fecundidad sigue siendo alta.

En el Paraguay desde 1950 hasta el comienzo de los años 60 las posibilidades de expansión de la frontera agrícola estaban limitadas por el sistema de tenencia de la tierra. Esto acontecía mientras que nuestra población campesina crecía rápidamente. Hubiéramos experimentado una urbanización salvaje tal como aconteció en varios otros países de América Latina no se hubiera producido la emigración hacia el exterior del país.

Posteriormente, ya avanzados los años 60, las barreras legales se atenuaron, se incentivó el proceso de colonización y se logró impedir una urbanización demasiado rápida.

Por el contrario, hacia fines de los años 50 se produjo una transformación importante en el agro paraguayo que se acentuó desde los años 60 hasta nuestros días. Se instaura un nuevo subsistema económico predominante; se trata del modelo agro exportador.

Desde principios de este siglo se dio en el Paraguay algún tipo de actividad agroexportadora pero, las exportaciones más importantes fueron de productos ganaderos y forestales. Las exportaciones específicamente agrícolas fueron de reducida magnitud hasta que se traspasó la barrera de mitades de este siglo. El proceso de explotación de la frontera agrícola se produce con fuerza durante los años 60 y 70 y genera desde entonces una neta predominancia de las exportaciones agrícolas sobre las ganaderas y forestales.

En el ámbito rural la producción para la agroexportación se vincula a tres tipos de explotaciones. Por un lado aparecen las grandes empresas agrícolas con fuertes recursos de capital y con alta mecanización. En segundo lugar se vigoriza y extiende la explotación tipo "farmer", fincas entre 50 y 200 hectáreas donde se destina a una pequeña proporción de la producción al autoconsumo pero la mayor parte se vende en el mercado. Finalmente la economía de los pequeños

campesinos se reorienta; proporciones crecientes de los recursos familiares se destinan a la producción para el mercado (especialmente algodón) y la producción para el autoconsumo tiende paulatinamente a adquirir una posición secundaria.

La predominancia de la agricultura para la exportación genera nuevas relaciones de producción en el agro. Las grandes empresas agrícolas, incentivan el proceso de asalarización rural. Incluso la producción tipo "farmer" requiere de mano de obra asalariada estacional u ocasional en momentos pico de la actividad agrícola. Estas dos formas de explotación involucran proporciones cada vez más crecientes de la producción y de la ocupación en el agro a medida que se desarrolla la economía agroexportadora. Mucho más dramáticas son las consecuencias del modelo sobre la economía campesina. La familia campesina deja de estar cerrada sobre sí misma y se abre al mercado; tanto al mercado de productos como al mercado laboral; muchos de sus miembros dedican una parte importante de su tiempo al trabajo cíclico u ocasional fuera de la unidad de producción familiar.

Existe una tendencia a ir separando paulatinamente la función de consumo de la función de producción. Mientras que en las empresas agrícolas y en las explotaciones tipo farmer se implantan relaciones de producción capitalistas, en las unidades campesinas acontecen cambios que inciden en la modificación de las tendencias demográficas. En el cuadro siguiente se esquematizan algunos de estos cambios que se refieren principalmente a la familia campesina aunque también abarcan algunos aspectos de la evolución del agro y de la sociedad en general. Aunque estos cambios pueden observarse en casi todos los procesos similares ocurridos en otros países del mundo (McNicoll y Cain, 1990), es oportuno señalar las especificidades del caso paraguayo.

La creciente separación entre la función de producción y la función de consumo genera entre otras cosas un mayor tiempo de trabajo de la mujer fuera de la chacra familiar. Ella

se asalariza ocasionalmente, lo mismo que el hombre. También genera un menor tiempo disponible para el trabajo doméstico. Este factor generalmente se asocia con una elevación del nivel de educación promedio. La agricultura para la exportación suele plantear requerimientos de calificación más altos que la agricultura de subsistencia o por lo menos implica un mayor acceso a todo tipo de informaciones.

El mayor contacto con el mercado ocasiona una apertura de la unidad familiar a los flujos de información del mundo moderno. Comienza a redefinirse el rol de la mujer. La agricultura para la exportación también plantea el incremento de toda una infraestructura de servicios al almacenamiento y de comercialización, lo que incentiva el crecimiento de ciudades intermedias. Acrecienta además las relaciones entre el campo y la ciudad.

Tanto las mujeres urbanas -cuyo número se acrecienta como un subproducto de la agricultura de exportación- como las mujeres rurales cuentan ahora con mayor información sobre cuidado infantil, mayor acceso a servicios de salud y más altas aspiraciones acerca del nivel educativo que desean para sus hijos. Todo esto origina un mayor costo en el mantenimiento de los hijos, el que está asociado a una reducción de la utilidad económica de los niños. El período de escolaridad tiende a prolongarse mientras los niños no son absorbidos significativamente como asalariados o semiasalariados rurales en las grandes empresas agrícolas o en las explotaciones tipo *farmer*.

Esta combinatoria de factores origina tendencias hacia una disminución de la mortalidad infantil y de la mortalidad general así como a una disminución de la fecundidad. Se trata solo de una tendencia que se concreta lentamente a medida que las familias van tomando conciencia de una nueva racionalidad en el ámbito reproductivo. Las pautas tradicionales de fecundidad siguen vigentes, pero ya existen factores que desde dentro están minando su vigencia y contribuyendo a su substitución.

En el Paraguay la tasa global de fecundidad ha ido descendiendo lentamente durante la implantación del modelo agro-exportador. En el quinquenio 1960-64 era de 6,7, diez años después era de 5,5, en el quinquenio 1975-79 era de 5,1 (Brizuela de Ramírez, 1988). Actualmente se aproxima a 4,7 (CEPEP, 1990). Este descenso se observa sobre todo en las áreas urbanas del país. Sin embargo en el estrato socioeconómico "medio" del área rural la tasa global de fecundidad desciende de 6,7 en 1960 a 4,4 en 1979, lo que equivale a un 33,2% de descenso. Este estrato "medio" rural corresponde en términos generales a las familias de los *farmers* y de los *acopiadores* agrícolas.

En el estrato "bajo" rural la tasa global de fecundidad desciende más lentamente de 6,9 en 1960 a 5,8 en 1979. Este estrato puede asociarse a las familias de pequeños campesinos (Brizuela de Ramírez, 1988). Existen indicios de que el descenso se ha acelerado durante los años 80. La prevalencia del uso de anticonceptivos eficaces es un indicio de cambios en la conducta reproductiva. En el interior rural en 1977 solo el 17,1% de las mujeres casadas y unidas usaba anticonceptivos de cierta eficacia. En 1987 la proporción alcanza el 29,6%. En 1990 asciende a 38,7% (CEPEP, 1990).

La reducción de la fecundidad es moderada pero significativa en el período que va de 1960 a 1979. En el total del país la tasa se reduce en un 24%, siendo más alto el porcentaje de reducción en el área urbana y muy poco relevante en el área rural. Evidentemente las familias del área rural no se vieron presionadas a reducir su fecundidad en una forma significativa porque seguía abierta la posibilidad de la emigración. Durante estos 20 años (1960-1980) el lugar de destino preponderante de las corrientes migratorias dejó de ser la Argentina.

Se intensificó por un lado la migración rural-rural hacia nuevas áreas de colonización en el Paraguay. Por otro lado la construcción de la Gran Represa de Itaipú absorbió fuerza de trabajo e incrementó el crecimiento de las áreas urbanas ubicadas en la zona este del Paraguay. Durante la segunda mitad de los

años 70 la emigración de paraguayos hacia el exterior se redujo a cifras muy poco relevantes. En contrapartida algo así como cien mil brasileños ingresaron al Paraguay para dedicarse a labores agrícolas en las áreas fronterizas con el Paraguay. Durante esos mismos años las tasas anuales de crecimiento de la producción agropecuaria y del producto interno bruto global fueron inusitadamente altas.

Entre 1980 y 1990 la emigración paraguaya hacia el exterior no logra adquirir un carácter tan relevante como en épocas anteriores a pesar del cambio en la situación interna del Paraguay. En la década de los 80 termina la construcción de Itaipú y disminuye su capacidad de absorción de mano de obra. Asimismo el ritmo de creación de nuevas colonias agrícolas se ve entorpecido por trabas burocráticas, ineficiencia administrativa, falta de recursos y trabas legales.

Hubiera sido dado esperar un vigoroso repunte del volumen de migración hacia la Argentina; pero la Argentina a su vez se encontraba en dificultades económicas que la tornaban menos atractiva para las corrientes de inmigrantes procedentes de los países limítrofes. En consecuencia la respuesta demográfica comienza ahora a privilegiar la reducción de la fecundidad.

Dado que la tasa de uso de métodos anticonceptivos puede considerarse como un buen indicador de este nuevo comportamiento demográfico, hay que destacar que entre 1977 y 1990 la proporción de mujeres en edad fértil, casadas o unidas, que usan métodos anticonceptivos modernos y tradicionales pasa del 31,5% al 48,4% para el total del país lo que implica un incremento del 54%; pero en las áreas rurales del Paraguay se pasa de una tasa de prevalencia del 17,1% en 1977 al 38,7% en 1990, se más que duplica la proporción de mujeres rurales que recurre a algún método anticonceptivo.

Existen suficientes indicios de que el Paraguay está entrando en una fase de la transición demográfica en donde el descenso de la mortalidad ya no es muy significativo, donde la fecundidad comienza a descender todavía lentamente pero con una rapidez

**PARAGUAY. TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD (\*\*) SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA URBANA-RURAL**

Año	Total del país	Area urbana	Area rural	Diferencia (4)-(3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1960	6,68	5,64	7,44	1,80
1961	6,90	5,62	7,74	2,22
1962	6,66	5,35	7,62	2,27
1963	6,74	5,26	7,83	5,27
1964	6,64	5,05	7,80	2,75
1965	6,65	4,82	8,00	3,18
1966	6,46	4,50	7,89	3,39
1967	6,33	4,33	7,80	3,47
1968	6,10	4,14	7,54	3,40
1969	(*) 5,98	4,10	7,40	3,30
1970	(*) 5,72	4,08	7,30	3,22
1971	(*) 5,62	4,05	7,15	3,10
1972	5,54	4,00	7,03	3,03
1973	5,41	3,81	6,96	3,15
1974	5,26	3,61	6,87	3,26
1975	5,23	3,59	6,83	3,24
1976	5,17	3,51	6,79	3,28
1977	5,07	3,50	6,61	3,11
1978	5,04	3,48	6,57	3,09
1979	5,08	3,58	6,55	2,97
% de descenso	24,0	36,5	12,0	
Muj. 15-64 años según %	72: 60.873	26.189	34.684	
	100,0	43,0	57,0	
	82;	83.231	40.967	42.264
	%;	100,0	49,2	50,8

\*\*) Las TGF son promedios móviles trienales  
\*) Tasas corregidas gráficamente

Extraído de: Fulvia Brizuela de Ramírez (1988)

creciente y donde empiezan a desacelerarse las tasas de crecimiento natural. Zelinsky asocia esta etapa de la transición a características migratorias bien definidas: incremento de la migración rural-urbana, disminución del flujo de migrantes hacia las nuevas áreas de colonización y cierta declinación de la migración hacia el exterior del país.

En este caso la migración desde el campo hacia las ciudades ya no se dirigirá preferentemente hacia los países vecinos sino que ha comenzado a engrosar la población urbana del Paraguay. Finalmente, y con considerable retraso con respecto a otros países de América Latina, nuestro país

comienza a entrar en un proceso de acelerada urbanización.

Como podrá observarse en los cuadros siguientes un proceso de urbanización tardío pero relevante está aconteciendo en el Paraguay. En 1940 el porcentaje de la población urbana sobre la población total era del 32%, en 1950 se llega al 35% proporción que se mantiene invariable hasta 1960. Entre 1960 y 1970 solo se observa una variación en dos puntos porcentuales llegándose a un grado de urbanización del 37%. Recién en la década de los 80 el proceso de urbanización se acelera pasando del 41,5% en 1980 al 47,4% en 1990; actualmente la proporción de la población urbana se acerca al 50% (Villa, 1992).

Observando el comportamiento del índice de urbanización en el cuadro siguiente vemos qué proporción de la población rural se urbaniza en cada decenio. Mientras que en Argentina estos índices ya eran muy altos en la década de los 40 y siguen aumentando hasta comenzar su declinación entre los años 80 y 90, lo que también acontece en el Brasil y en Chile, en el Paraguay los índices de urbanización eran sumamente bajos hasta el año 1970 y se vuelven importantes recién en la década de los 80. Incluso se puede observar un retardo en el proceso de urbanización del Paraguay con respecto a lo acontecido en Bolivia.

De una manera quizás más fácilmente inteligible se puede constatar esta modalidad del proceso de urbanización en el Paraguay observando las tasas anuales promedio de crecimiento de la población urbana durante los años 1940 a 1990. Durante las dos primeras décadas de este período las tasas de crecimiento de la población urbana se mantienen prácticamente iguales a las tasas de crecimiento de la población global. Recién en los años 60 el crecimiento urbano es ligeramente superior al crecimiento demográfico global. En cambio en la década de los 80 la tasa de crecimiento de la población urbana es un 50% más alta que la tasa de crecimiento de la población total.

### III. POLÍTICAS DE POBLACIÓN Y POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL MOMENTO DE LA TRANSICIÓN

Actualmente no existe una política de población explícita en el país ni tampoco definiciones muy claras con respecto a las políticas migratorias. Probablemente se podría lograr consenso entre políticos y técnicos acerca de los siguientes grandes objetivos de una política de población en el Paraguay:

- Lograr una mejor distribución de la población dentro del territorio evitando vacíos poblacionales en áreas de importancia económica y estratégica (por ejemplo en la región Occidental del país o Chaco paraguayo).
- Evitar que acontezcan flujos de migración masivos hacia el exterior del país.
- Regular en alguna medida la emigración desde el campo hacia la ciudad a fin de evitar el engrosamiento de los cordones marginales urbanos.
- Regular la inmigración procedente del exterior a fin de evitar enclaves y de no favorecer el incremento de la desocupación entre los nativos del Paraguay.

Por el momento sobre pocas cosas más se podría lograr consenso. En general se piensa que la tasa de crecimiento demográfico no es excesivamente alta aunque ya muchas veces se hacen escuchar indicando que sería conveniente disminuir en algo la rapidez de nuestro crecimiento demográfico para poder satisfacer adecuadamente la demanda social. Sobre métodos y procedimientos tampoco existen acuerdos ni canales establecidos para lograr una discusión seria sobre la problemática de población y para asumir decisiones al respecto.

A pesar de que no existen políticas muy explícitas toda una serie de medidas y acciones del gobierno han influido indirectamente en la dinámica poblacional. Lo primero que debería exigirse a los organismos técnicos del gobierno es que tengan una clara conciencia

de las implicaciones y efectos demográficos que tienen los diversos tipos de políticas.

En el Paraguay ya se ha visto que una política de colonización y de ampliación de la frontera agrícola con el objetivo declarado y explícito de buscar el desarrollo agrícola tuvo fuertes impactos en el plano demográfico. También la actual política de salud de tornar más accesibles los servicios anticonceptivos probablemente tendrá efectos demográficos aunque muy moderados y a más largo plazo. Es bien sabido que las políticas generales de educación, vivienda, protección del medio ambiente, ocupación, etc., tienen impactos demográficos.

El diseño de una política de población en el Paraguay deberá tener en cuenta el hecho de que nuestro país se encuentra en un momento especial de transición política, transición demográfica y transición en las pautas de movilidad y migración.

Estarían condenadas al fracaso aquellas políticas que no tengan en cuenta las especiales circunstancias por la que atraviesa nuestro país. Las consideraciones que formulemos en los capítulos anteriores de este artículo indican que el simple recurso a la creación de nuevas colonias agrícolas esta agotado y que la política poblacional de los próximos años deberá luchar simultáneamente en dos frentes: en el frente rural y en el frente urbano.

En el frente rural habrá que hacer todos los esfuerzos posibles para evitar una rápida disolución de la forma de producción campesina. El deterioro de las condiciones de vida del pequeño campesino incentivará hasta

un punto crítico las tendencias ya existentes para la emigración rural urbana. No se trata solo de distribuir más lotes agrícolas entre los campesinos o entre las nuevas unidades familiares que se van conformando por desgranamiento de los hijos adultos. Será necesario también realizar esfuerzos para fijar el campesino a la tierra.

Las recomendaciones de políticas en este sentido son bien conocidas: esfuerzos para mejorar el ingreso promedio del campesino, mayor disponibilidad de servicios públicos en las áreas rurales y en las pequeñas ciudades, descentralización y relocalización administrativa y políticas de desarrollo regional y de locación industrial o preferentemente agroindustrial en las cercanías de áreas rurales densamente pobladas (Urzua, 1980).

Además, será necesario proporcionar a la población rural un más fácil y menos costoso acceso a métodos modernos de regulación de la fecundidad. Las últimas encuestas realizadas muestran que en la población rural existe una alta demanda por estos servicios y que las mujeres rurales responden muy positivamente a los programas públicos o privados que se desarrollan con este objetivo. Cualquiera sea la voluntad de políticos y planificadores, la estrategia de sobrevivencia de la población rural tendrá un componente de regulación de la fecundidad. Esta tendencia será creciente durante los próximos años; los políticos del sector público deberán tenerla en cuenta.

En el frente urbano el esfuerzo del gobierno difícilmente podrá frenar o revertir el proceso de urbanización. Si para algo sirve la historia reciente de otros países de América

Latina es para mostrar que una vez desencadenada la estampida del proceso de urbanización es difícil frenarlo. Para citar unos ejemplos, en Ecuador en 1980 la proporción de la población urbana era del 47%, poco más o menos igual que en el Paraguay de 1990, diez años después en el Ecuador la población urbana ya llega a al 56,3% de la población total.

PAÍSES SELECCIONADOS					
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN URBANA (POR MIL)/1940-1990					
Países	1940-50	50-60	60-70	70-80	80-90
Argentina	26,8	28,1	21,6	21,7	16,9
Brasil	56,8	52,9	49,5	42,1	30,9
Chile	30,1	35,4	31,9	21,7	20,9
Bolivia	28,9	342,4	36,4	41,2	41,0
<b>Paraguay</b>	<b>28,0</b>	<b>30,3</b>	<b>32,0</b>	<b>40,7</b>	<b>43,9</b>

Fuente: Archivo de CELADE. Extraído del artículo de Villa (1992)

**AMÉRICA LATINA. PAÍSES SELECCIONADOS.  
INDICADORES DE URBANIZACIÓN  
1940 - 1990 ÍNDICE DE URBANIZACIÓN (POR CIENTO)**

Países	1940-50	50-60	60-70	70-80	80-90
Argentina	12,3	19,2	23,0	21,1	17,0
Brasil	13,0	14,0	19,8	25,8	20,3
Chile	15,8	20,6	21,8	24,4	18,5
Bolivia	4,1	5,0	7,1	10,5	14,0
<b>Paraguay</b>	<b>2,1</b>	<b>1,6</b>	<b>2,1</b>	<b>7,2</b>	<b>10,1</b>

**Nota:** El índice de urbanización expresa la proporción de la población rural que se urbaniza en cada decenio, se obtiene dividiendo el aumento (en puntos porcentuales) del grado de urbanización por el porcentaje rural de la población total al inicio del respectivo decenio.

**Fuente:** Archivo de CELADE. Extraído del artículo de Villa (1992)

En la República Dominicana en 1980 la población urbana era el 50%, diez años después llegó a casi el 59%. Todo parece indicar que a partir del momento en que se llega a una masa crítica urbana, el proceso se acelera para volver a detenerse o por lo menos hacerse más lento cuando la población urbana alcanza más o menos el nivel del 75% de la población total. Por lo tanto el gobierno deberá diseñar políticas poblacionales de enfoque urbano, fundamentalmente tratando de incentivar la creación de puestos de trabajo y la provisión de servicios básicos.

El volumen de la migración de paraguayos hacia el exterior dependerá no solo de las oportunidades económicas que brinden los países vecinos, sino del éxito o fracaso que tengan las políticas poblacionales rurales y urbanas en el Paraguay. Por otro lado será necesario regular más cuidadosamente la inmigración procedente del exterior. Las disposiciones legales al respecto son confusas e incompletas y los acuerdos de inmigración con países que nos envían cantidades considerables de inmigrantes o no existen o deberían ser revisados teniendo en cuenta las actuales circunstancias. El Paraguay deberá enfrentarse con el peligro de altas tasas de

desocupación además de la subocupación que ya existe. Una inmigración incontrolada podrá agravar este problema porque, paradójica-mente, el Paraguay tiene una superpoblación relativa en relación a la capacidad de absorción de manos de obra de su sistema económico.

Dada la complejidad y la multiplicidad de los efectos e interacciones entre los procesos demográficos y los factores socioeconómicos y la vasta gama de opciones posibles en el ámbito de las políticas de

población y desarrollo no es suficiente crear una "unidad de investigación en población" en algún Ministerio o un programa de Planificación Familiar en el Ministerio de Salud. Como bien señala un autor (Robinson, 1979) lo que se necesita es "una unidad política y de planificación de los población, multifasética e interdisciplinaria al más alto nivel gubernamental".

En el Paraguay su ubicación lógica sería la Secretaría Técnica de Planificación o dentro de un Ministerio de Planificación a crearse. Lo importante es que esté cerca del nivel ejecutivo superior y que tenga poderes y comunicación fluida con las diversas instancias del gobierno. Esta unidad debería articular los objetivos de la población deseados, analizar los posibles efectos demográficos de nuevos proyectos, programas y políticas, mejorar la disponibilidad de datos estadísticos y la capacidad de análisis de los mismos y, eventualmente, supervisar la ejecución de determinadas políticas demográficas y evaluar sus resultados. Es indudable que en el Paraguay ya ha llegado el momento en que un organismo así debe ser implementado.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BILSBORROW, Richard E. DeLargy, Pamela F. Resources, Environment, and Population in "Land Use, Migration, and Natural Resource Deterioration: The Experience of Guatemala and the Sudan". *Population and Development Review. A Supplement to Volume 16*, 1990. p. 125.
- CARRON, Juan María. *Alternativas de Desarrollo, Dinámica Poblacional y Políticas de Población*. CEPEP, 1991.
- CARRON, Juan María. Consideraciones teóricas de las migraciones internacionales en el Cono Sur de América Latina en "Estructura Política y Políticas de Población". CELADE, Santiago, Chile, 1975.
- CARRON, Juan María. Migración Intraregionales en América Latina en "Población y Desarrollo" en América Latina. De. por Víctor Urquiri y José Morelos. Colegio de México, 1979.
- CARRON, Juan María, Shifting Patterns in Migration from Bordering Countries to Argentina 1914-1970. En "International Migration Review N° 3, 1979.
- DAVID, Kingsley. *Migraciones Internas*. p. 344. 1963.
- DAVID, Kingsley - BERNTAM, M. *Recursos*. Population Council. New York. 1991.
- FRIEDLANDER, Dob. Respuestas Demográficas y Movimientos de la Población Pública en "Demography" v. 6, 1966. p. 359-381.
- LEE, Everett S. *Demography*, 3. p. 47-58. 1966.
- MCNICOLL, Geoffrey, CAIN, Mead. *Rural Development and Population: Institution and Policy*. *Population and Development Review. A Supplement to Volume 15*, 1989. The Population Council and Oxford University Press, New York, 1990.
- RAMIREZ, Fulvia Brizuela de. Diferenciales Geográficos y Socioeconómicos de la Fecundidad 1960-1979. Publicado en "Divulgación y Resultados del Censo de 1982". Dirección General de Estadística y Censos. Paraguay, 1988.
- ROBINSON, Warren C. Hacia la Planificación Socioeconómica de la Población. En "Planificación para la Población y el Desarrollo". Consejo de Población. Bogotá, 1979. p. 229-238.
- SHULTZ, Paul. Family Composition and Income Inequality in "Population and Development Review". v. 8. 1982.
- TACHI, Minoru. Diferencias regionales en los niveles de ingresos y migración interna en "Migraciones Internas". Juan Elizaga y John J. Macisco. Santiago, Chile, 1975.
- TADARO, Michael P. "A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries", *American Economic Review* 59, N° 1 (marzo de 1969); 138-148; John H. Harris y Michael P. Todaro, "Migration, unemployment and development: A two - sector analysis", *American Economic Review* 60, N° 1 (marzo de 1970), 126-142, Alvaro López Toro. "Migración y marginalidad urbana en países subdesarrollados", *Demografía y Economía* 4 N° 2 (1970): 192-209.
- URZUA, Raúl. *Internacional Migration*. En "Population Policy". De. por Carmen Miro y Joseph E. Potter. El Colegio de México, 1980.
- VILLA, Miguel. Urbanización y Transición Demográfica en América Latina: Una reseña del período 1930-1990 en *Actas de la Conferencia "El Poblamiento de las Américas"*. IUSSP. v. 2. Veracruz, 1992. p. 339-356.