

Ponencia presentada al segundo Congreso de ONGs en el Paraguay:
Mujeres en el Desarrollo, organizado por el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD)/Comité Paraguay Kansas y Mujeres por la Democracia. Asunción, 25 y 26 de marzo de 1993

La trampa biológica y otros factores culturales a ser tenidos en cuenta en el diseño de una Política de Población con perspectiva de género

María Victoria Heikel

Servicio de Formación y Estudios de la Mujer
BASE Investigaciones Sociales
Asunción
Marzo, 1993



Contenido

1.	Introducción.....	3
2.	Las características y los condicionantes.....	6
3.	Las derivaciones del modelo paraguayo.....	10
3.1	Los efectos socio-económicos.....	10
3.2	Los efectos socio-poblaionales.....	11
4.	Caracterización de la planificación actual.....	13
5.	La necesidad de definir políticas sociales y de población.....	16
5.1	Las políticas sociales.....	16
5.2	La política de población.....	16
5.3	La importancia del enfoque de género.....	17
6.	Factores a considerar para eliminar el sexismo de la política de población.....	20
6.1	Con respecto a la reproducción biológica.....	20
6.2	Con respecto a la mortalidad y a la esperanza de vida.....	23
6.3	Con respecto a la migración.....	24
7.	Los escenarios a contribuir.....	27
	Bibliografía	29

1. Introducción

Para abordar el análisis de los factores culturales que deben ser tenidos en cuenta en el diseño de una política de población que beneficie por igual a la mujer y al hombre, hay que reconocer en primer lugar, la necesidad de contar con un modelo de desarrollo que contemple la problemática social. En segundo lugar, el conjunto de políticas y estrategias a definir deberán contemplar las características y condicionantes del proceso poblacional paraguayo. Finalmente, la política de población, aún cuando considere prioridades y sujetos/as particulares, tendrá impacto en todos los habitantes del país (nacionales y extranjeros, mujeres y hombres y de diferentes grupos de edad). Sin el reconocimiento de estos puntos de partida, el trabajo que aquí se presenta no tendrá sentido.

Se asume también que el modelo de "desarrollo" que caracterizó al Paraguay durante la segunda mitad de este siglo contenía (contiene) dos sesgos importantes: el economicismo y el androcentrismo. El primero genera exclusión de los segmentos sociales con menos recursos y con ello acelera el crecimiento de la pobreza. El androcentrismo, por su parte, refuerza la subordinación de la mujer con respecto al hombre. Este trabajo debe entenderse como una contribución para lograr políticas y estrategias en materia de población, más equitativas entre los sexos, las edades y los diferentes segmentos sociales.

La definición de las políticas públicas es responsabilidad del Estado en su triple rol de administrador, ejecutor y legislador del desarrollo. Pero esto no implica que sea el único involucrado. Cuando se trata de política de población de hecho participan los/las sujetos/as hacia quienes se dirigen. El gobierno define el marco ideológico-político del modelo de desarrollo y la forma de adecuación de los recursos económicos, tecnológicos y humanos disponibles. Pero en su implementación también influyen, en este caso, otros contenidos de tipo culturales, éticos y religiosos.

La participación amplia de la sociedad a través de las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales y también de las agencias de cooperación internacional contribuirá a la eficiencia de los planes y programas.

La perspectiva de género, así como la consideración de especificidades generacionales, es central en los temas de población. Para ello, es necesario reflexionar acerca de la manera en que la mujer fue visualizada en los diferentes modelos de desarrollo:

- Cuando se buscó el equilibrio entre crecimiento económico y demográfico, las mujeres fueron vistas como "responsables" de la reproducción.
- Cuando se pretendió dirigir las políticas públicas hacia los segmentos más pobres se vislumbró la feminización de la pobreza.
- Cuando se optó por involucrar a "la comunidad" en el proceso de desarrollo, las mujeres fueron protagonistas principales del espacio local.
- Cuando se intenta humanizar los objetivos del desarrollo se propone incentivar la participación política de las mujeres para que "ocupen puestos de decisión".

Esta evolución es presentada en el trabajo. El próximo paso es analizar, cuestionar y sobre todo proponer cambios en los comportamientos y actitudes de hombres y mujeres, revisando cuidadosamente nuestras prácticas culturales para conocer realmente si son valores o antivalores lo que de generación en generación se ha ido transmitiendo y reforzando. El desarrollo implica el crecimiento de los seres humanos y de las seres humanas, además de la conservación del medio ambiente y el crecimiento económico.

Así, la definición de una política de población deberá considerar acciones para hombres y mujeres. De este modo los planes reproductivos deberán incluir a la maternidad y a la paternidad libres y responsables; la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo requiere de una redistribución del trabajo doméstico; la participación comunitaria no podrá lograrse, por el momento, sin las cuotas de participación y/o los espacios reservados a la mujer y, a las medidas para la eliminación de la violencia les corresponde la construcción de un hombre nuevo, más humano y menos limitado por una agresividad que no es ímpetu o iniciativa, sino fuerza bruta. El enfoque utilizado sostiene que las políticas públicas, además de sus objetivos concretos y puntuales tienen el deber de velar porque se cumpla el principio de la equidad y la igualdad de oportunidades, dos grandes desafíos para el Paraguay de los años noventa.

En este trabajo no se presentan conclusiones sino acciones a seguir en el corto plazo, tales como propiciar la vinculación entre planificadores/as y políticos/as, la coordinación intersectorial en el Estado y la participación del sector privado. No se pretende adelantar el qué hacer justamente por reconocer que el tema debe ser trabajado antes. Por el momento solo se proponen estrategias hacia el cómo hacer posible la elaboración de una política de población. Sus contenidos concretos quedan por definirse, ojalá, en un futuro inmediato.

El lenguaje utilizado en la formulación de la política de población deberá demostrar explícitamente la opción por la equidad: hombres y mujeres. Esto a su vez, respaldado por una identificación clara de los sujetos y las sujetas de la planificación respetando las diferencias de edad, de posición socio-económica y étnicas, y explicitando los impactos esperados en cada caso.

Es necesario advertir que el tema: política de población, es polémico porque nos pone frente a uno de los recursos del desarrollo que hace más evidentes sus avances y retrocesos, esto es, las y los habitantes en general y a las condiciones de vida en particular. Cuando fracasa un modelo de desarrollo, las condiciones de vida de la población se deterioran de manera mucho más acelerada de lo que podrían caer los indicadores macro económicos¹.

El tema también es polémico porque la política de población se dirige a comportamientos humanos tales como la nupcialidad, la fecundidad, la mortalidad, las migraciones y otros hechos demográficos cuyo análisis mueve subjetividades sobre las cuales aún no se han establecido acuerdos. No es lo mismo definir acciones que se orienten al comportamiento del "mercado" por ejemplo, que definir programas con respecto a la reproducción humana. La política de población se dirige a conductas que están permanentemente buscando el equilibrio

¹ El otro recurso del desarrollo que evidencia los éxitos y fracasos de los modelos, es el medio ambiente. Ambos, la población y el medio ambiente están estrechamente vinculados, pero este aspecto es dejado para algún trabajo posterior.

entre lo culturalmente definido y los condicionantes económicos, sociales, medioambientales y políticos de la supervivencia humana. Dicho punto de equilibrio puede variar de posición según la perspectiva con que se defina y sus intereses subyacentes. Entre estos últimos se deben señalar dos por la importancia de su impacto: los intereses religiosos y los del sistema patriarcal de relaciones sociales².

Acerca de aquellas posturas que sustentan intereses religiosos es preciso señalar que encubren un cierto grado de determinismo fundamentalista que obliga a las personas, particularmente a las mujeres, a optar por una "naturalidad" que no siempre de adecua a los otros ámbitos de la vida.

Con respecto a las posturas patriarcales lo más importante es destacar que los beneficios y los costos del desarrollo no se distribuyen equitativamente, es decir, no están definidos los mecanismos que garanticen igualdad de oportunidades de progreso para todos y para todas, y responsabilidades compartidas en el esfuerzo. También hacia esta problemática se dirige la ponencia.

Durante su evolución, los diferentes modelos de desarrollo han ido definiendo posturas que reconocen la necesidad de lograr la participación de los sujetos de políticas en el proceso de planificación, ejecución y evaluación de los programas. Un paso más adelante se encuentra la perspectiva de género, que reivindica la participación de las mujeres en las mismas condiciones antes definidas para los sujetos de políticas y que fueron mal entendidos en la práctica como "el hombre" es decir los de sexo masculino y de edad adulta.

Finalmente cabe admitir que en este trabajo se han cometido transgresiones, las cuales pueden variar en su orden de prelación según la óptica con que se lea. En todo caso, priorizando las dificultades que implica innovar en estos temas, el orden que surge es el siguiente:

- Hay transgresiones en el lenguaje: las seres humanas, las sujetas de políticas y los padres responsables no son más que intentos por llamar la atención sobre una tarea por hacer, la cual es, revisar y re-definir, si fuera necesario, aquellos conceptos cuyos contenidos son claramente sexistas y que han contribuido a que las mujeres sean "las más pobres entre los pobres".
- Una segunda transgresión es cuestionar aquello que culturalmente se ha definido y transmitido como "valores" aún cuando en los comportamientos concretos existan antecedentes de conductas totalmente contrarias, asumidas por colectivos representativos tanto por su número como por sus características. Dos temas deben incluirse en este grupo: el aborto y la división social del trabajo entre los sexos.
- La tercera transgresión es dar, en el trabajo, mucho más peso a la necesidad de definir "políticas sexuales" (aunque no se las llama con este nombre todavía) que a la necesidad de "garantizar programas eficientes, accesibles y saludables de planificación familiar". Tal vez

² Sobre los intereses económicos y políticos ya se ha dicho bastante, aunque debería ser revisado todo el argumento desde la perspectiva de género. Este, como otros temas, no es abordado en la ponencia que aquí se presenta, más por falta de espacio que por no reconocer su importancia. En todo caso, esta primera discusión pretende tener continuidad en estudios posteriores.

lo que induce a este atrevimiento es el haber considerado que para la salud reproductiva se han dado ya dos pasos fundamentales: el Art. 61 de la Constitución Nacional y la postura asumida por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social al definir programas concretos. Con respecto al énfasis en la planificación familiar, en este caso, se ha dado un paso al costado pero nunca hacia atrás. Otras y otros continuarán con el tema.

Por ahora se ha considerado necesario y urgente señalar que asimilar sexualidad y reproducción en las mujeres, mientras que se mantienen como dos conceptos y vivencias perfectamente separados y hasta sin vinculación alguna para los hombres, es una falta grave no solo a los derechos reproductivos de ambos sino a los derechos humanos de las mujeres. Todas las medidas que se tomen con respecto a esta demanda son importantes y entre éstas habrá que incluir, obviamente, la educación y los servicios de planificación familiar.

Se espera llamar la atención acerca de que si realmente se pretende elevar las condiciones de vida de **toda** la población, tarde o temprano habrá que incluir el tema. Su pertinencia al ámbito de la política de población es parte de lo que las mismas promueven, es decir, un acto de padrinazgo responsable (no se dice paternidad porque la distorsión es anterior a la ciencia de la planificación), padrinazgo entonces, del engendro defectuoso que valoriza positivamente la sexualidad en función de la reproducción para las mujeres.

En el trabajo, por una cuestión de justicia con la ciencia demográfica, se desarrolla de manera inicial todavía, un concepto nuevo: el de trampa biológica, por la cual las mujeres a partir de sus "dotes" naturales para la concreción de la reproducción han quedado al margen de los beneficios del desarrollo y subordinadas con respecto al varón que les da la oportunidad de "ser mujer".

Para promover la inclusión de la dimensión cultural en el diseño de las políticas de población se parte de considerar algunos rasgos que son característicos del proceso de poblamiento paraguayo y que lo diferencia de sus vecinos del Cono Sur. La consideración de la especificidad paraguaya es importante no por alentar posturas nacionalistas sino porque en Argentina, Uruguay, Chile, Brasil y también Bolivia la discusión sobre el tema poblacional está mucho más avanzada y articulada, contándose en dichos países incluso con antecedentes en el plano legislativo que podrían hacernos caer en la tentación de copiarlos sin atender lo que tenemos de diferente.

A partir de nuestros condicionamientos propios, existen creencias que hasta hoy día están presentes en algunos análisis, y que fueron construidas en base a verdades parciales (que son las más peligrosas) y se han convertido en parte de la mitología nacional.

Nuestra capacidad de diseñar una política de población eficaz, realista y equitativa dependerá del grado de desmitificación de la realidad que se logre.

2. Las características y los condicionantes

La evolución social, económica y sobre todo política del Paraguay no es la misma que han vivido sus vecinos del Cono Sur. Sin embargo, a la hora de diseñar políticas públicas la influencia de Argentina, Chile y Uruguay puede llegar a ser tentadora. El Paraguay, se dice, va siempre a la zaga de los procesos que se gestan en el Cono Sur; aquí lo que se va a mostrar es que se trata de una historia diferente que coincide en algunos aspectos pero que también tiene su especificidad.

En lo económico, el país no atravesó ningún período de industrialización importante, pasando así de la antigua orientación agro extractiva hacia las nuevas modalidades de crecimiento siempre hacia afuera³, lo cual implicó una neta dominancia agraria en materia de estrategias de crecimiento que, entre otras cosas, generó procesos muy tardíos en la urbanización, impidió la constitución de organizaciones solidas de trabajadores y demoró la conformación de grupos o sectores económicos nítidamente hegemónicos.

Vinculado a lo anterior, en la dimensión política el Estado se constituyó tempranamente en un aparato autoritario, centralizado, bajo la hegemonía de las FF.AA y más recientemente con Stroessner, en núcleo de la corrupción que se extendió al resto de la sociedad provocando distorsiones severas, entre otras cosas, en los aportes estatales al sector social (ya de por sí menguados). El golpe de febrero de 1989, con su propuesta económica neoliberal y una agenda política conservadora, ofreció márgenes apreciables de afectación correctiva al ordenamiento jurídico en el que se sustenta el Estado, por lo que es posible caracterizar este período de transición (hasta las elecciones de 1993), como de introducción de piezas jurídicas que eventualmente serán capaces de generar políticas sociales orientadas en favor de los sectores pobres de la sociedad paraguaya. De la futura administración política dependerá la explicitación de un modelo de desarrollo equitativo entre sectores sociales y entre los sexos.

En lo socio-cultural la especificidad del Paraguay es múltiple. Por un lado, el país es una sociedad con fuerte predominancia campesina; las migraciones rural urbanas de la última década y media ruralizaron las ciudades, en tanto la crisis de los 80 pauperizó a una débil y no constituida clase media. Por otro lado, el país posee una relativamente alta homogeneidad étnica pero con la más notable heterogeneidad lingüística de América; el idioma propio ha implicado entre otras cosas, a la vez, un rezago importante en la calidad y la cobertura de los servicios de la educación formal y una importante valla a los procesos de desidentidad cultural a los que asisten la mayoría de los países del continente.

La evolución de la estructura demográfica paraguaya también es resultado de un proceso que puede considerarse como atípico en el Cono Sur. Al igual que las otras dimensiones de nuestra identidad, el poblamiento no ha seguido las pautas que caracterizaron a nuestros vecinos.

³ El modelo de desarrollo paraguayo priorizó tradicionalmente la exportación de productos agro-pecuarios; desde la yerba mate y la carne pasando por la madera, hasta el algodón y la soja. Con la modernización, las políticas públicas favorecieron la instalación de agro-industrias y se facilitó la operación con capital transnacional, que en su versión más reciente conecta la producción agropecuaria de exportación con la especulación inmobiliaria y la tecnificación del mercado de los servicios financieros, fundamentalmente.

En efecto, desde la época de la colonia, el Paraguay tuvo su especificidad en tribus guaraníes semi-nómadas que pronto se acomodaron a la agricultura (Meliá, 1988) y a la vida en reducción. El mestizaje en el Paraguay y la vigencia socio-lingüística del mismo hasta la actualidad imprimen a la población actual características diferentes tanto de sus vecinos, donde la población indígena fue desplazada y exterminada prácticamente en su totalidad, como de países como Bolivia y Perú en los que aún cuando perviven importantes contingentes humanos de origen autóctono, éstos se mantienen como grupos de población separados de los "criollos".

La inmigración europea característica en países como Argentina, Uruguay y Chile tampoco se ha dado del mismo modo en Paraguay. A nuestro país han llegado colonos de vocación agrícola que se han asentado en enclaves y estos sí se han mantenido al margen de la población criolla/mestiza, (Heikel y Rojas, 1992) conservando en la mayoría de los casos, hasta la actualidad, sus propias pautas de comportamiento económico y cultural. Los ejemplos más evidentes de esta situación están dados por la inmigración menonita, la rusa y la japonesa de principios de siglo. Actualmente los nuevos movimientos inmigratorios, de origen brasileño principalmente, muestran una mayor tendencia a la integración social a través de la descendencia aunque mantienen su propio idioma, sus formas de producción e incluso su sistema monetario (Palau y Heikel, 1987).

Las bruscas alteraciones en la estructura por sexo y edad que han producido dos guerras internacionales (Triple Alianza 1865-1870 y del Chaco 1932-1935) mantienen al Paraguay en una situación de escasa densidad demográfica y contribuye a su estructura aún joven, ya que el promedio de edad de los excombatientes supervivientes está alrededor de los 70 años (Maluff, 1988).

Cada una de estas características del proceso poblacional paraguayo ha generado toda una "mitología" interpretativa que en muchos casos ha contaminado no solamente el análisis de los hechos demográficos sino también la formulación misma de las políticas sociales.

Uno de los mitos que aún se mantiene es el de matriarcado, que tiene su origen en las relaciones de parentesco matrilineales de las tribus indígenas, en la función distribuidora (del alimento) que ejercía la mujer y sobre todo en la libertad de su comportamiento sexual y reproductivo (Rojas, 1991). De las relaciones de parentesco se ha encargado la costumbre hispana patrilineal; el poder que otorga la administración del alimento se diluyó cuando los indígenas dejaron de ser cultura de excedencia para convertirse en cultura de infrasubsistencia; y el comportamiento sexual ha debido enfrentarse, en una lucha desigual, con la evangelización.

El segundo mito tiene que ver con la práctica del aborto que se asume como método utilizado por las mujeres indígenas para planificar su familia, y se omite señalar que esto formó parte de las estrategias de resistencia desarrolladas por las mujeres indígenas ante las formas de mestizaje impuesto por los españoles. Al respecto Bartolomeu Meliá expresa: "La mujer guaraní-paraguaya llegó a tenerle odio a la función de ser madre; ser madre se había convertido, en aquel mundo colonial, en algo terrible... Esas mujeres, por no dar vida a la muerte, daban muerte a la vida... Frente a la opresión, la mujer guaraní-paraguaya tenía una respuesta desesperada: infanticidio, procedimientos anticonceptivos, mortalidad infantil...".

(Acción pág.12).

El cuñadazgo, como forma de mestizaje, fue establecido entre los colonizadores y los jefes indígenas quienes unilateralmente entregaban a sus "hermanas" a los españoles.

En tercer lugar están los mitos relacionados con la migración, que sostienen que el Paraguay es un país expulsor, descuidando hasta hace muy poco tiempo, los movimientos de retorno y la aparición de nuevos flujos de inmigrantes que traen consigo nuevas pautas económicas sociales y políticas. Ciertas formas de participación política, el auge del sector no formal urbano y el crecimiento de algunos segmentos técnico profesionales en el mercado de trabajo responden mucho más a la "importación de experiencias" que a la evolución del proceso (político y económico, en este caso) paraguayo. Hay que reconocer sin embargo, que la migración es, de todos los mitos poblacionales, el más débil, por el impacto que ha tenido la presencia de colonos brasileños en la región del Este del país.

Finalmente, el cuarto mito es aquel que sostenía (sostiene) que hay 7 mujeres por cada varón. Esta desequilibrada proporción es herencia de los dos períodos de post-guerra antes señalados y fue mantenida interesadamente en el discurso cotidiano porque refuerza posturas machistas, donde el varón queda sobre-valorizado mientras sea un recurso escaso.

Entonces, el Paraguay se encuentra frente al siglo XXI con una larga historia de deformación política, con un precario aparato productivo, con una sociedad segmentada y con la pervivencia de creencias que distorsionan la realidad. Este es el equipaje con que partirá el tren de las políticas sociales del próximo gobierno, si es que decide abandonar el andén.

3. Las derivaciones del modelo paraguayo

3.1 Los efectos socio-económicos

Entre los efectos sociales del modelo de desarrollo adoptado hasta hoy pueden enumerarse: el rápido agotamiento de la fértil frontera agrícola paraguaya, la aceleración de los procesos de diferenciación campesina y su permanente exclusión expresada primero en migraciones internacionales y luego rural-urbanas para ser hoy predominantemente rural-rural. La incapacidad del modelo de retener mano de obra campesina para la agricultura⁴ y de generar empleo urbano, dio origen a nuevos actores sociales: el campesino sin tierra y el poblador informal urbano, en ambos casos con una presencia relativamente alta de mujeres constituyendo y protagonizando la canalización de demandas de estos nuevos segmentos sociales.

El mismo modelo generó en algunos casos (por su capacidad depredatoria) y acentuó en otros, diferencias regionales y sectoriales. La incorporación desigual de tecnologías "modernas", propia del modelo de crecimiento del capitalismo periférico, el deterioro de los términos de intercambio y la creciente dependencia de la exportación para la generación de divisas fueron características estructurales de la co-existencia funcional de la empresa agrícola con economías campesinas, y de la ampliación de los servicios financieros modernos, a la par del crecimiento de la informalización de los servicios personales y del comercio en el sector urbano.

La obra de Itaipú, el auge de los precios del algodón y la soja en el período 72-81, el crecimiento del tráfico de contrabando así como la inversión pública y privada en aquel período, retrasaron la explosión de la demanda social manteniendo artificialmente sano el comportamiento de varios indicadores económicos-sociales tales como el tipo de cambio, el crecimiento del producto interno y el valor de los salarios (condiciones de vida) entre otros. La especulación inmobiliaria, como una de las principales fuentes de renta, mantuvo el crecimiento del sector de la construcción y con ello el crecimiento de la periferia urbana, hasta los primeros años de la década del '80.

La emergencia de la crisis recesiva⁵ provocó un impacto desestructurante sobre el sistema de pactos políticos que sustentaban la prebenda y el clientelismo, y que caracterizó la gestión de la última etapa del stronismo. El anacronismo de dicha administración impedía a su vez la libre gestión de mercado de los intereses económicos genuinamente capitalistas (especialmente del sub sector financiero) que precisaban de condiciones de operación menos impredecibles. Concomitantemente se verificó una lenta articulación de la contestación social proveniente de grupos campesinos, sindicales, estudiantiles, de mujeres y de pobladores urbanos. En el último año y medio de la administración anterior, a la fragmentación del grupo político de gobierno se le sumó la división del ejército, frontalmente acosado por un intento de copamiento por parte de la fracción stronista del partido colorado. En estas condiciones se produce el derrumbe del viejo régimen y la actual reconstitución del

⁴ Debido principalmente a la rápida expansión del cultivo en escala de la soja y la pecuarización de las tierras ociosas de vocación agrícola.

⁵ Provocada entre otras cosas por la finalización de las obras de Itaipú, la caída de los precios internacionales de los dos principales rubros de exportación y el pago de los servicios de la deuda contraída durante la década anterior.

escenario de fuerzas políticas.

Entre 1989 y 1993 el deterioro de las condiciones de vida siguió acentuándose, compensado solo parcialmente por la vigencia de las libertades públicas las cuales permitieron, por lo menos al nivel del debate, un replanteamiento de los problemas sociales y la formulación de propuestas de solución. Aun así, este último período se caracterizó mucho más por el reordenamiento jurídico-legal que por acciones concretas en el campo social y económico. Sin embargo, esto no impidió que se asuman a nivel discursivo los postulados (internacionales) acerca de la necesidad de humanizar el modelo de desarrollo⁶.

3.2 Los efectos socio-poblacionales

La diferenciación social provocada por el estilo de crecimiento adoptado durante los últimos 20 años tuvo efectos similares en el campo y la ciudad. La degradación ambiental estuvo acompañada de un progresivo deterioro en los indicadores de salud, nutrición y educación, un aumento exponencial de grupos campesinos sin tierra y de la periferia urbana sin vivienda, así como de una creciente informalización del empleo, que encuentra como respuesta oficial el sendero del micro-empresariado.

En los sectores de menores ingresos, la unidad familiar se vuelve otra vez el centro de producción de bienes y servicios que, o no existen en el mercado o cuando están, sus precios son inaccesibles. El regreso a la familia extensa y las alteraciones en sus ciclos de vida parecerían ser dos de los efectos poblacionales más notables de la crisis. En esta dinámica las mujeres, jefas de familia o no, deben no solo insertarse y permanecer compulsivamente en los niveles más bajos de empleo, sino también asistir a un progresivo y generalizado deterioro de sus condiciones de vida.

Los cambios en las funciones de la unidad familiar exigen un replanteamiento de la fecundidad sobre todo en lo que respecta a la valoración de los hijos vis a vis los costos de reproducción y de tiempo de trabajo materno que exigen. El tiempo de trabajo materno incluye, además del doméstico, aquel que es destinado a generar ingresos. Estudios recientes sobre comportamiento reproductivo (Fogel y otros 1992) han dejado ver que ante el deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres, ellas realizan consideraciones diferentes acerca del aporte y costos económicos que representan los hijos según la forma en que se insertan en los diferentes segmentos de la economía campesina. Las más pobres, encuentran en sus hijos una posibilidad de inserción en el mercado de trabajo y con ello la obtención de ingresos, y las mujeres de los segmentos económicamente más estables ven en los hijos mano de obra familiar, mientras que las de segmentos medios, cuando se insertan en trabajos extraprediales, procuran generar ellas mismas sus ingresos para lo cual deben reducir el tamaño de la prole.

La inserción de cada vez más miembros de la unidad familiar en el mercado informal de trabajo, si bien puede constituirse en lo inmediato en una estrategia eficaz para

⁶ La influencia de la teoría de Transformación Productiva con Equidad (CEPAL) y del Desarrollo Humano (NN.UU) se debió principalmente al esfuerzo que organismos multilaterales vienen realizando en todo el mundo y su inclusión en la agenda política paraguaya se hizo sin que existieran antecedentes de debate teórico ni análisis de la experiencia de implementación de modelos de desarrollo promocionados por las mismas agencias en épocas anteriores. De allí la dificultad de implementar acciones concretas que den coherencia entre el discurso y la práctica.

mejorar los niveles de ingreso, deteriora en plazos medianos los niveles de salud y educación (y con ello compromete de hecho la capacidad de supervivencia) del grupo familiar y de la población pobre en su conjunto. Esta sobre oferta laboral en el mercado informal (urbano) implica también una intensificación de la migración hacia determinados "polos de crecimiento" que se saturan poblacionalmente dada la insuficiencia de equipamiento urbano, obteniéndose así un escenario que imposibilita el desarrollo de rearticulaciones productivas con márgenes previsible de eficacia.

La predisposición a la re-campesinización⁷ que mostraron los agricultores sin tierra en los últimos tiempos y la ocupación de espacios urbanos alrededor de la ciudad capital, están mostrando formas colectivas y espontáneas de dar respuesta a la crisis.

⁷ Cierta literatura reciente, pero aún con escasa verificación empírica, habla de variadas formas de recampesinización, entre las cuales la ocupación de la tierra es solo una de ellas; otras formas son; el aumento del número relativo en TFNR de la PEA rural para ciertos departamentos y la reconversión con diversificación productiva en fincas aledañas a los principales centros urbanos.

4. Caracterización de la planificación actual

El Paraguay ha tenido entre los años 1960 y 1985 planes quinquenales de desarrollo económico y social, elaborados por la Secretaría Técnica de Planificación. En dichos planes el componente social fue sistemáticamente postergado y su conceptualización no llegaba más allá de la especificación de metas con respecto a escolaridad, salud, nutrición, construcción de viviendas y empleo, siempre sujetas a complementar los postulados del crecimiento económico.

Para el período 1989-1990 se elaboró un Plan de Emergencia para la Transición que, además de ser el último conocido, fue aplicado solo como directrices generales. Este, en su capítulo de Desarrollo social plantea como objetivos principales: (STP, 1989, Pág. 276 y sgtes.).

- a. La familia como unidad moralizadora y democratizadora de la sociedad.
- b. Una sociedad moderna, participativa y mejor calidad de vida.
- c. Justicia Social e igualdad de oportunidades.
- d. Expansión máxima del empleo.
- e. Aprovechamiento de los recursos humanos.
- f. Distribución igualitaria del ingreso, de la riqueza y de las oportunidades de acceso al trabajo y "con ello a los beneficios del desarrollo".
- g. Alfabetización, escolarización, educación (?) y profesionalización en áreas rurales y urbanas.
- h. Acceso a la alimentación, nutrición, salud, vivienda, previsión y seguridad social.
- i. Condiciones amplias (incluye legales) para la participación democrática y para el desarrollo, y utilización de las capacidades de toda la sociedad.
- j. Asistencia técnica y crediticia para: nuevos empresarios, desarrollo comunitario, asociaciones, cooperativas y promoción de la vivienda popular.
- k. Promoción de la dignidad, capacidad, equidad jurídica y participación de la mujer "en las responsabilidades (?) del proceso de desarrollo socio-económico del país".
- l. Programas realistas de cuidados sico-médico-preventivos a la niñez; organización y formación de la juventud; promoción de valores, conocimiento

y acceso laboral, justicia social e igualdad de oportunidades a los grupos indígenas, protección y promoción de los grupos desprotegidos y marginados.

Como puede observarse, de alguna manera fueron incluidos los conceptos de calidad de vida, igualdad de oportunidades, democratización, promoción y desarrollo comunitario,

como así también se hace referencia a grupos: mujeres, jóvenes, niños, indígenas. Pero fuera de esto, el tratamiento es superficial y sobre todo inconexo. En términos de población no hay ninguna mención a estrategias concretas con excepción de "los programas que intensifican su acción en la prevención de las enfermedades de las mujeres". (pág 269).

Además de las deficiencias del plan mismo (que nunca llegó a aplicarse) pueden mencionarse otras constataciones que hacen referencia a las diferentes instancias de la planificación social en que se apoyan los planes de gobierno.

- i. Las instituciones que generan (al más alto nivel) políticas sociales dirigidas a enfrentar los problemas derivados de la pobreza y la exclusión son apenas (y en el mejor de los casos) entidades consultivas.
- ii. El Estado no muestra ni el interés, ni la capacidad de aplicar y hacer aplicar los principios normativos (de por sí ya deficientes) que existen.
- iii. Los planes y políticas sociales son grandilocuentes y casi siempre huecos. Su formulación no es el resultado de estudios serios previos. Cuando estos existen, son diagnósticos descriptivos sociográficos sin mayor valor para fines propositivos.
- iv. Existe, como ya se ha visto, una insuficiente e inadecuada formulación indicativa de los planes nacionales, los cuales a su vez, ignoran generalmente los determinantes provenientes de los factores políticos y de los costos financieros que supondría su implementación.
- v. Si es posible hablar de "políticas" orientadas al sector social, éstas resultan eminentemente reactivas ante situaciones coyunturales puntuales y de ninguna manera apuntan a desarrollar respuestas coherentes y proactivas en la solución del deterioro de la calidad de vida.
- vi. Las diferentes dependencias que de hecho producen políticas públicas orientadas al sector social actúan descoordinadamente, con lo cual se multiplican los costos en términos de aplicación de recursos y la planificación en sí resulta deficiente.
- vii. Aún cuando existen técnicos suficientemente capacitados en las diferentes instancias de planificación, sus diagnósticos y recomendaciones pasaron siempre por el tamiz político.
- viii. No existen antecedentes de una política de población formulada durante los últimos 50 años. Solo se constataron algunos decretos, resoluciones (Ministerio de Salud) y leyes (Ley de migraciones) que responden a problemáticas parciales y no están vinculados entre sí.

Los recientes esfuerzos internacionales por: a) definir un modelo de desarrollo que integre las dimensiones social y medio ambiental, b) elaborar políticas que promuevan mecanismos distributivos en lo económico y participativos en lo político y c) remover los obstáculos para la igualdad entre los sexos, han encontrado eco en instituciones paraguayas. Las primeras respuestas se articularon en el sector de las ONG`s, tanto en aquellas con

experiencia en investigación como en las dedicadas a la promoción social. Más recientemente y desde el sector público se advierte la actitud de replantear sus anteriores formulaciones de políticas, pero que no llega a concretarse por las incertidumbres que crean las elecciones de 1993. A nivel político, el logro más resaltante es la inclusión de esta problemática en varios artículos de la Constitución Nacional, recientemente promulgada, que deberá ser tomada en cuenta a la hora de establecer prioridades de desarrollo y de definir estrategias para las políticas públicas.

5. La necesidad de definir políticas sociales y de población

5.1 Las políticas sociales

En el Paraguay la escasa gestión planificadora siempre puso el énfasis en las políticas económicas. En el plano internacional las políticas sociales fueron cobrando importancia a medida que iban fracasando los modelos "economicistas" de desarrollo y a partir de la década del 70 ya se había tomado conciencia de la necesidad de incluir la dimensión social entre los objetivos de desarrollo. Pero, es recién a partir de la crisis de los 80 cuando se advierte la necesidad de incluir también la dimensión política y cuando los conceptos de redistribución y equidad adquieren un significado más amplio.

En el Paraguay no ha llegado a constituirse el modelo de Estado de Bienestar en el sentido estricto del término, sino que más bien hubo un "Partido de Bienestar" (el Partido Colorado) que asumió prebendaria y clientelísticamente ciertas funciones del Estado. De este modo, el concepto de bienestar social y, consecuentemente, el de políticas sociales que se manejó, hacía referencia a un conjunto de prestaciones y servicios de carácter social en las áreas de educación, salud, vivienda, empleo y otros como asistencia en nacimientos, defunciones, accidentes, etc. En sentido técnico, estas acciones deben enmarcarse en el concepto de servicios personales, mucho más cercanos a la beneficencia que a las políticas sociales propiamente dichas. (Heikel, 1989).

En la planificación actual las políticas sociales se refieren al colectivo humano de menores recursos (no a casos particulares) e implican un conjunto de acciones que, como parte de las políticas públicas, tiene el propósito de mejorar la calidad de vida de la población mediante la presentación de una serie de servicios sociales que procuran atender las necesidades básicas de todos los habitantes, asegurando niveles mínimos de ingresos, alimentación, salud, educación y vivienda. Así mismo, tienden a disminuir las desigualdades sociales y a brindar atención a los colectivos, que por razones de edad o de impedimentos físicos o prejuicios, no pueden generar recursos por medio de su trabajo (BID/PNUD, 1993).

La nueva perspectiva adoptada incluye así los conceptos de:

i) colectivo social, frente al de individuo, como sujeto de políticas, ii) calidad de vida frente al de ingreso, iii) desigualdad social frente al de pobreza. A esta perspectiva más amplia se debe agregar también el enfoque generacional y de género para atender necesidades específicas de los diferentes grupos de edades y de cada sexo.

5.2 La política de población

La política de población, considerada aquí como parte del conjunto de políticas sociales, también ha revisado sus contenidos. Este proceso de revisión que sigue (e impulsa) la evolución de las propuestas para el desarrollo ha recogido de modo particular las iniciativas y reivindicaciones de las organizaciones de mujeres. Este hecho se debe, en gran medida, al interés que dichos colectivos han demostrado en el debate de ciertos aspectos de las medidas estatales (y privadas) asumidas con respecto a la reproducción, en las cuales las mujeres se han visto particularmente involucradas.

La política de población ha dejado de ser "el conjunto de metas a ser alcanzadas en relación con el tamaño, composición, distribución espacial y ritmo de cambio" de los habitantes de un territorio determinado (Torrado y otros, 1986 pág.6) para convertirse en "acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la reproducción de la población que es la de la sociedad" (Barbieri, 1993, pág 6). En esta cita Barbieri utiliza el concepto de reproducción en sentido amplio, es decir: biológico, económico y cultural.

La dinámica demográfica, principal objeto de dicha política, no puede ya ser entendida de manera aislada a los seres humanos que la protagonizan (sujetos de política), seres humanos: hombres y mujeres, niños, jóvenes, adultos y adultos mayores con necesidades específicas de crecimiento personal y colectivo, que establecen relaciones entre sí y con el habitat en el cual están insertos. Con esta perspectiva se incluyen dos nuevas dimensiones, la de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales y la del medio ambiente.

Con respecto a sus características se debe tener presente que, por un lado la política de población no es neutra en el sentido que va dirigida hacia personas y se propone modificar situaciones que, en el caso de los hechos demográficos, implican comportamientos concretos. Reforzarlos o desalentarlos, influye necesariamente en la libertad de "opción" de las personas y de los grupos sociales.

Por otro lado, las políticas de población, si bien se ocupan de hechos demográficos (nacimientos, muertes, migraciones) se dirigen a colectivos: pautas de nupcialidad y reproducción, niveles de calidad de vida y desplazamientos de grupos sociales desde un territorio a otro. Cada uno de estos fenómenos están a su vez considerados como "un conjunto de interacciones que hacen del individuo un micro cosmos dentro de un macro cosmos poblacional, que es a la vez social, político e histórico. Se puede decir que la población es un agrupamiento estructurado, sujeto a regulaciones y equilibrios" (Galves Murillo, 1988, pág.16)

Finalmente, se debe señalar que los fenómenos poblacionales son parte de un proceso en el cual los grupos humanos se adecuan (o se resisten) a su entorno cultural, medio ambiental, económico, político y social en general. Así, aun cuando se puedan considerar hechos demográficos puntuales los cambios poblacionales requieren de un lapso de tiempo para concretarse.

5.3 La importancia del enfoque de género

La mujer ha sido destinataria tanto de las políticas sociales como (más aún) de las políticas de población. Sin embargo la incorporación del enfoque de género al debate de las políticas públicas es reciente y no se da de manera general. Es más, este es un punto de permanente fricción y de resistencia tanto de parte de los planificadores como de parte de los agentes que implementan las políticas, entre quienes debemos incluir, sin lugar a dudas, a hombres y mujeres.

La definición de las funciones que cumplen las mujeres en el desarrollo y de los impactos que las políticas tienen sobre ellas, fueron evolucionando a través de los diferentes modelos de desarrollo (Portocarrero, 1990). En un primer momento, cuando los beneficios del crecimiento económico debían distribuirse por filtración, la mujer estuvo prácticamente ausente, excepto en lo que respecta a obstáculos para el desarrollo. Ella, vista (unilateralmente) como madre y responsable del crecimiento de la población fue objeto de un sinnúmero de políticas tendientes al control del crecimiento poblacional.

Más adelante, fue considerada como un recurso económico, en tanto podía participar de la fuerza de trabajo y fue entonces objeto de políticas dirigidas a la universalización de la educación y a la creación de empleo. En ambos casos la "participación" de las mujeres estuvo limitada a la recepción de los planes, sin que éstos tuvieran en cuenta las especificidades de género.

En el caso de la educación, si bien hubo un aumento sustancial de la matrícula femenina, la ausencia de planes que tengan en cuenta las características (y condiciones) de las mujeres hizo que el sistema de educación formal sea abandonado por ellas mucho antes que por los hombres, y que aquellas que alcanzaron niveles superiores no puedan hacer uso efectivo de su capacitación. Además, los contenidos sexistas de los programas, planes e incluso de la infraestructura educativa, en lugar de incorporar a la mujer al desarrollo, reforzaron su posición tradicional de subordinación.

En el mercado de trabajo también se produjo la incorporación masiva de mujeres, sobre todo de mujeres jóvenes urbanas. Ellas fueron consideradas entonces en su doble función: como madres (porque los programas de planificación familiar nunca fueron abandonados) y como trabajadoras (principalmente obreras). Aún cuando fueron admitidas ambas funciones, no se tuvo en cuenta que podrían darse simultáneamente, sino que se hacía el supuesto de que la mujer alternaba su rol de madre y de trabajadora según el desenvolvimiento del ciclo vital familiar.

A esto se sumó la fricción cultural, que hasta hoy subsiste, entre las funciones "naturalmente" reconocidas a las mujeres y las "otras". Entre las otras funciones estaba (está) el empleo productivo que por ser "antinatural" fue desvalorizado. Así, las mujeres, si bien lograron entrar en el mercado de trabajo, lo hicieron en los sectores de menor tecnificación, en los peores puestos, con malas condiciones de trabajo y los más bajos salarios.

En el enfoque de las necesidades básicas, la mujer fue vista como proveedora de bienes y servicios en el sentido de ser la responsable de concretar la satisfacción de las necesidades de alimentación, salud, cuidado de los niños y de la vivienda, etc. Fue entonces definida como sujeto del desarrollo e identificada como la más pobre entre los pobres, pero siempre en función de la familia y de la comunidad.

Por ser la encargada de la reproducción biológica y material del hogar, ella fue destinataria principal de las políticas anti-pobreza y de los planes que requerían la participación de los sectores más "marginados" en la solución de sus problemas. Así, tuvo que hacer frente a planes de saneamiento ambiental, programas de nutrición y de mejoramiento de la vivienda y, en no pocos casos, de pequeños proyectos de generación de ingresos. La mayoría de las veces, sin tener en cuenta que ahora se le exigía el desempeño de una triple función: como madre, como trabajadora y como encargada de proveer de servicios al hogar y a la

comunidad.

Sin embargo, fue alrededor de la década de los 70, con estas políticas, que la mujer logró tener mayor visibilidad y por ello, importancia en la planificación del desarrollo y en las políticas públicas. En aquel momento el concepto era: Mujer en el Desarrollo.

Durante la prevalencia del enfoque del Nuevo Orden Económico Internacional la mujer no cumple una función diferente a la que se le había asignado en el enfoque anterior, pero sufre los efectos negativos del modelo en dos aspectos principales: por un lado, la sobrevaloración de los cultivos de exportación determinó el aumento de la demanda de trabajo familiar y un creciente empobrecimiento campesino lo cual a su vez empeoró las condiciones de vida y trabajo de las mujeres. Por otro lado, los recortes presupuestarios efectuados en el Estado hicieron que sean cada vez más los bienes y servicios auto-producidos en el hogar: entre los más importantes están el suministro de agua potable, la salud, la educación, la infraestructura para vivienda, los caminos y el combustible doméstico.

Los efectos no deseados que produjeron los planes elaborados desde la perspectiva: "Mujer en el Desarrollo" tales como la doble y triple jornada y la sobre-auto-explotación, llevaron a las propias mujeres a ver la necesidad de plantear la desigualdad de género como un obstáculo para alcanzar niveles más humanos de desarrollo.

En el nuevo enfoque "Género en el Desarrollo" se hace el esfuerzo por evidenciar de qué modo "los factores culturales causantes de la subordinación de las mujeres, tales como la jerarquía en la familia, el fundamentalismo religioso y la violencia contra las mujeres, se mezclan con factores económicos responsables de que ellas sean mayoría entre los pobres del mundo, entre los analfabetos y los desempleados y las más afectadas por el hambre, la sequía y la crisis de alimentos, de energía y de agua y por la deuda externa". (Aguilar, 1990, Pág. 16).

En otras palabras, se trata de encontrar nuevas respuestas a viejos problemas, que pasan, además de reconsiderar los recursos poblacionales/humanos de desarrollo, por revalorar los valores culturales y las relaciones de poder que excluyen a grandes sectores sociales (en este caso las mujeres) de los beneficios del desarrollo. La mujer pasa así a convertirse en sujeto de participación activa en el diseño de las políticas públicas, al menos en el plano discursivo/teórico. En la práctica, las organizaciones sociales de mujeres y más recientemente los partidos y movimientos políticos han considerado la necesidad de incluir a la mujer (y a otros grupos sociales como los jóvenes, los niños y adultos mayores) en las diferentes etapas de la tarea del desarrollo, esto es, durante la planificación, en la ejecución y en la evaluación de los impactos de las políticas públicas.

6. Factores a considerar para eliminar el sexismo de la política de población

La ausencia de antecedentes, en términos de política de población, es una relativa ventaja para la definición de estrategias que se adecuen tanto a las necesidades actuales del país como a los nuevos enfoques de desarrollo. En otros países como Argentina, Chile, Brasil y Bolivia se está trabajando actualmente en la revisión de las estrategias sociales para el desarrollo y en la derogación de leyes y decretos que hoy en día se consideran obsoletos. En Paraguay, con excepción de la Ley de Migraciones, cuya revisión se está discutiendo en el Parlamento, es muy poco lo que se debe derogar y mucho lo que falta por hacer.

Un primer aspecto que debe ser tomado en cuenta es que cuando se plantean políticas en materia de población no se hace referencia exclusivamente a los programas de planificación familiar, ni siquiera a políticas de natalidad o crecimiento de la población (Miró, 1979). En segundo lugar, aceptando que los fenómenos poblacionales se refieren a colectivos e implican procesos, hay que considerar que además de los determinantes y las limitaciones económicas, la política de población debería tener en cuenta aquellos factores culturales y políticos que influyen en la definición de los comportamientos. En tercer lugar, habrá que prever diferencias de género y de generaciones para que los impactos de dichas medidas beneficien por igual a toda la población y signifiquen también para todos/as idénticos costos.

Con el objetivo de simplificar esta primera propuesta se identifican aquí tres grandes áreas pertinentes a la política de población: a) la reproducción biológica, donde se incluyen además de los nacimientos, la nupcialidad y la lactancia; b) la mortalidad y c) la migración que a su vez incluye la distribución espacial de la población.

6.1 Con respecto a la reproducción biológica

Este es el ámbito de la política de población en el que está más directamente inserta la problemática de género, por la vinculación que existe entre reproducción y sexualidad.

En el primer punto de este documento ya se había señalado entre los mitos poblacionales (con los cuales deberán lidiar planificadores/as y parlamentarios/as) el matriarcado, el aborto y la superioridad numérica femenina en relación 7x1. A éstos, deben agregarse otros rasgos culturales que hacen a la identidad femenina, como por ejemplo:

- La maternidad constante durante el período fértil como mecanismo de realización del ser mujer y del ser varón (esposo o compañero).
- La nupcialidad temprana. En el Paraguay la mujer pasa de la niñez a la maternidad sin detenerse en la adolescencia y mucho menos en la juventud. La menarca es el hito que define a la mujer y la habilitación para la sexualidad-maternidad-uniión conyugal. Esta venerada trilogía determina al esposo (compañero) como ser supremo, ya que "mediante él" la mujer se realiza en la maternidad, que es su designio principal.
- La lactancia como método de espaciar los nacimientos encarada espontáneamente y

sin control médico alguno. En muchos casos, el amamantamiento es considerado como una prolongación del embarazo, ocupa a la mujer en "sus" funciones y por ende evita que se "distriga" con otros roles diferentes a la maternidad. En el Paraguay, como en otras sociedades, se asume que mientras la mujer está embarazada (o en período de lactancia) no engañará a su compañero. Detrás de estos prejuicios se encubren crueles mecanismos de posesión/subordinación.

De todos estos elementos, la relación existente entre sexualidad y reproducción es la más importante de considerar a la hora de definir políticas públicas. Para las mujeres, ambos conceptos traducidos en comportamientos concretos, están fuertemente asociados, hasta el punto de constituir uno solo. Para los hombres, en cambio, la sexualidad no implica reproducción y de hecho se ejerce la primera sin asumir la segunda. Esto hace parte de la "trampa biológica" de la cual se desprenden las diferencias de género, independientemente de los segmentos sociales (o de clase si se prefiere), de las posiciones político partidarias, de las áreas de asentamiento (rural o urbano) y de los grupos de edad, por mencionar aquellas diferencias usualmente debatidas.

La idea de "trampa biológica" hace referencia, en lo esencial, a todas aquellas situaciones de subordinación a que es sometida la mujer a partir de su constitución física. Esto incluye a la maternidad por supuesto, pero también a los demás roles "femeninos" asignados socialmente y asumidos culturalmente. El tipo de trabajo (manual y sin herramientas) asociado a sus dotes fisiológicas para la reproducción y el amamantamiento, la actitud de sumisión y resignación asociada al determinismo de lo natural y también su objetivación para el placer del otro (compañero, hijos, extraños) que viene por la misma vía (genital) que la maternidad, no son más que derivaciones de la misma trampa inicial que diferentes sociedades han mantenido para conveniencia del sistema patriarcal de relaciones.

La trampa biológica es justamente trampa, porque imprime una condición desde el nacimiento, que hace diferentes a los grupos de seres humanos que, salvo casos excepcionales, no podrán traspasar la frontera. Esto, y siempre en términos de relaciones de subordinación, acerca la problemática de los sexos a la que corresponde entre las castas. En este sentido Miller (1975) señala: "Aun cuando los grupos que gobiernan por derecho de nacimiento están desapareciendo rápidamente, subsiste un modelo arcaico y universal del dominio, ejercido por un grupo natural sobre otro: el que prevalece entre los sexos" (pág.33). Además, se trata de una trampa para atrapar, en este caso a las mujeres. Ellas quedan prisioneras de una serie de roles que si bien se han construido en base a su capacidad natural para concretar el acto del nacimiento, perpetúan conductas que no tienen ninguna otra raíz física que la trampa misma. "En otras palabras, los femeninos y masculinos no se derivan de la naturaleza humana sino que son una construcción interesada que se hace (y se ha hecho por demasiado tiempo) a partir de una diferencia biológica concreta. En este sentido, la misma autora afirma : "...sin embargo, ni la diversidad de temperamentos creada por el patriarcado (rasgos masculinos y femeninos de la personalidad) ni, menos aún, los distintos papeles y status, parecen derivar en absoluto, de la naturaleza humana..." (pág 36).

Las políticas de fecundidad orientadas a beneficiar por igual a ambos sexos deberán asumir posturas concretas ante esta realidad y transformarla, mucho antes que definir si lo que conviene es aumentar el número de nacimientos o disminuirlos.

Entre las estrategias poblacionales se destaca la necesidad de desmitificar la problemática de la sexualidad ejercida de modo diferencial entre hombres y mujeres. Se debe esperar que el ejercicio, disfrute, y goce de este fundamental derecho humano, que además contribuye al desarrollo de la persona (iniciativa, creatividad), tenga idénticos beneficios y costos para ambos sexos. Además de la educación, para lograr una concepción más humana de la sexualidad y la reproducción, habrá que involucrar a los hombres en los programas que se diseñen y promover una distribución más equitativa de la división social del trabajo entre los sexos, lo cual incluye las tareas inherentes a la procreación y la crianza de los/las niños/as.

La información sobre el funcionamiento del cuerpo humano masculino y femenino es necesaria aunque no suficiente, del mismo modo que es preciso contar con servicios adecuados (confiables y seguros) de planificación familiar que incluyan información, acceso al método libremente escogido y sobre todo un trato humano de parte de los/las profesionales e instituciones hacia las/los usuarias/os.

Finalmente se deben considerar aquellas argumentaciones que sostienen que el comportamiento reproductivo (y ya no sexualidad) tiene expresiones diferentes según la inserción económica de los grupos sociales y sobre todo según las condiciones de vida en que se reproducen (en el sentido amplio). Los análisis afirman que para aquellos segmentos sociales en los cuales la pérdida reproductiva (mortalidad perinatal y de niños menores de 5 años) es alta, los embarazos también tendrán una valoración positiva, mientras que si la madre se ha incorporado al mercado de trabajo, los embarazos tendrán una valoración negativa.

Si bien estas interpretaciones son frecuentes, inclusive entre las mismas mujeres, dicha valoración de los embarazos responde a un sistema conceptual que favorece a una concepción patriarcal y machista de la fecundidad femenina y puede tener una interpretación diferente si se hace desde la perspectiva de género, con lo que, de paso, evitamos caer en la peregrina discusión de si las políticas de fecundidad deben ser pro o antinatalistas. Así, cuando la pérdida reproductiva es alta, el problema debe ser tratado desde las políticas que están dirigidas a disminuir la mortalidad, la política económica y sobre todo la de bienestar social y participación política. Esto permite, por una parte, resolver el problema en sus causas y no a través de mantener grávidas a las mujeres para sostener la proporción deseable de habitantes por kilometro cuadrado. Por otra parte, no se puede responsabilizar a la mujer que desea (o debe) incorporarse al mercado de trabajo o a cualquier otra esfera del ámbito público (hasta hoy masculino), de estar restando tiempo a la crianza de hijos, porque de ese modo ponemos a un sexo (la mujer) en la disyuntiva de ser madre-mujer o trabajar, ser madre-ser mujer o pasar a participar de los quehaceres políticos, mientras que el otro sexo puede ser varón, padre y trabajador simultánea o alternativamente. Las definiciones de los roles de maternidad y paternidad deberían ser también revisados si se espera lograr una participación equitativa en la preservación del equilibrio poblacional.

6.2 Con respecto a la mortalidad y a la esperanza de vida

Las políticas dirigidas a disminuir la mortalidad, son las que hacen más evidentes las relaciones entre política social y política de población, ya que su propósito debería estar dirigido a mejorar la calidad de vida de los/las habitantes durante un número mayor de años. En ese sentido coincidimos con quienes sostienen: "Toda vez que la muerte sea inevitable, la meta de la salud pública no es reducir el número de fallecidos sino aumentar el número de años que una persona puede vivir activamente y sana". Por esa razón, el número de años de vida potencial perdidos, es un índice más útil para los profesionales de la salud pública, que el número total de fallecidos (Galves Murillo 1988, pág.23). Este enfoque apunta a corregir las causas que determinan la pérdida de la vida activa y sana y toma a la esperanza de vida como principal indicador.

El deterioro de las condiciones de vida pasa a ser así objeto de preocupación de las políticas referidas a la mortalidad y exige un alto grado de coordinación entre las áreas de la salud, bienestar social, población y medio ambiente por un lado, y de éstas con las de economía y participación política por otro.

La mujer, reconocida "como la más pobre entre los pobres" (Sen, 1988) sufre los efectos del deterioro de la calidad de vida, en su propia persona, en su familia y también en su comunidad. Ella es la encargada principal de mantener la salud y de multiplicar esfuerzos para combatir las enfermedades y enfrentar sus causas (Corvalán, 1992).

En términos de la mortalidad se hace ineludible encarar dos aspectos que afectan particularmente a las mujeres: la salud reproductiva y, en ella, el aborto. En cuanto a la salud reproductiva en general, ésta debe ser considerada como un derecho humano básico, del mismo modo que hoy día es considerado el derecho a la salud y trascendente el proceso del embarazo y del parto. En otras palabras, la salud reproductiva debe incluir los procesos de cambio en la adolescencia (menarca entre otros) y en la edad adulta (menopausia). Una y otra requieren de programas especiales con enfoque hacia la mujer considerándola más como ser humano que como generadora de nuevos niños/as.

Otro aspecto fundamental de la salud reproductiva vuelve a ser la necesidad de incluir a los hombres y sus derechos en los planes y programas. Mientras que en Paraguay solo se encuentran experiencias superficiales de implementación de programas⁸ el debate acerca de la salud reproductiva masculina lleva más de una década. En 1981 la "Conferencia Internacional de Planificación Familiar en los 80" (Jakarta, Indonesia) afirmó que los hombres tienen los mismos derechos reproductivos que las mujeres, es decir, el derecho a controlar sus cuerpos. La conferencia además notó que los servicios asistenciales no reflejan dichos derechos, y recomendó que, como prioridad para la década, se incluyan programas para hombres (Population Council, 1991).

Finalmente, la salud reproductiva deberá encarar programas de atención de la infertilidad de hombres y mujeres así como el debate amplio e informando acerca de las diferentes estrategias de anticoncepción o concepción no natural, acercando a una mesa de diálogo a profesionales de la salud, grupos de mujeres y de hombres, si los hubiese.

⁸ El único antecedente disponible son los esfuerzos del Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) por incluir la participación de parejas en los programas de las Clínicas de la Familia.

El aborto es otro de los temas que deberá ser encarado por las políticas que se propongan disminuir la mortalidad, ya que constituye una de las causas de muerte materna más importante en el país. Este problema social que afecta de manera diferente a mujeres y a hombres ha sido introducido en el debate público por las Iglesias, durante la Convención Nacional Constituyente y por las organizaciones de mujeres, frente a la discusión de propuestas gubernamentales para el período 93/98 (FORO DE LA MUJER IV). Las políticas de población deberán propiciar el debate y asegurar mecanismos jurídicos de atención sanitaria que permitan, tanto evitar la mortalidad femenina por complicaciones post aborto⁹ como iniciar investigaciones científicas para conocer las causas por las que permanece este tipo de práctica en la sociedad paraguaya.

Tanto en el debate como en los estudios a realizar, deben participar las mujeres organizadas y los hombres, los/las profesionales de la salud, especialistas en materia de población y legisladoras/es.

6.3 Con respecto a la migración

Las migraciones constituyen el fenómeno poblacional sobre el cual existen antecedentes legales más claros. La ley 470/74 está siendo revisada actualmente en el Parlamento. El proyecto de la nueva ley de "Migraciones Internacionales" tiene un enfoque economicista, incluye superficialmente los aportes a la ciencia y la cultura de los inmigrantes y se dirige mucho más directamente a la inmigración que a la emigración. Su lenguaje no incluye la perspectiva de género y es discriminatoria en cuanto a los beneficios de que gozan las cónyuges de paraguayos nativos, que no son iguales a los que corresponden a los cónyuges de paraguayas nativas. A modo de ejemplo, vale la pena citar el art. 138 que dice: "Los cónyuges no nacionales de paraguayos y los hijos de paraguayos o paraguayas nacidos en el extranjero, podrán salir y entrar en territorio nacional, cuantas veces lo deseen". El defecto del lenguaje puede o no coincidir con el espíritu de la ley, pero es seguro que refleja la asociación conceptual que se hace entre padre y patria¹⁰. Este es un ejemplo más de la vigencia del sexismo en la legislación.

En las políticas migratorias, que incluyen la legislación al respecto, hoy en día se ha acordado incluir conceptos tales como los "derechos humanos" de los migrantes ya sean extranjeros en el país o nativos en el exterior. El debate de estos derechos aun no se ha iniciado en el Paraguay, con excepción de los reclamos de los grupos niseis (de origen japones) y mennonitas (canadienses y mexicanos) a las autoridades nacionales para mantener condiciones más "blandas" de permanencia.

Los convenios internacionales de migración recomiendan la consideración, en primer lugar, del derecho a no migrar, es decir al desarrollo personal, económico, cultural, social y político de los habitantes en un territorio determinado; como contrapartida se reconoce el derecho a la libre movilidad a través de las fronteras. También se mencionan los

⁹ Durante las sesiones del Foro de la Mujer IV se señaló que existe una disposición del MSP y BS que garantiza la atención gratuita para las mujeres con complicaciones de aborto pero que este servicio no es utilizado por el temor que tienen las mujeres y las parteras a ser denunciadas.

¹⁰ No existe ningún antecedente de vinculación entre los conceptos de madre y patria sin embargo sí es evidente la relación entre padre y patria.

derechos del migrante a la justicia social, a mantener su identidad cultural y a participar políticamente (Mármora, 1990). Acerca de los derechos políticos del migrante, la actual Constitución Nacional permite la participación de los extranjeros exclusivamente en las elecciones municipales e inhabilita a los nativos residentes en el exterior a participar de cualquier elección. Esta limitación de los derechos políticos de los emigrados paraguayos no tiene una relación clara con sus obligaciones, ya que, por ejemplo, los mismos no fueron exceptuados de cumplir con el servicio militar obligatorio. (Constitución Nacional, 1992, art.120 y 129.) En la discusión de estos artículos durante la redacción de la Constitución Nacional fue evidente que no existió una política clara con respecto a las migraciones; lo mismo sucede con el texto de la ley 470/74, en revisión.

Además de la reforma y actualización de las normas e instituciones vinculadas al fenómeno migratorio, la política de población deberá considerar que, si bien aun no se han hecho estudios específicos de migración por sexo (que deberían alentarse), la escasa información disponible muestra que la mujer paraguaya migrante es siempre más joven que los hombres migrantes, es menos escolarizada, demuestra altas tasas de participación económica en el país de destino, pero se inserta en las mismas actividades económicas que absorben mano de obra femenina en el Paraguay (Heikel y Rojas, 1992).

En los movimientos internos también existen diferencias por sexo y aquí el peso de la dimensión cultural es más evidente. La joven campesina cuando llega a la adolescencia tiene como alternativas, formar pareja y/o tener hijos, o migrar a los centros urbanos para trabajar. No existen otras oportunidades para ellas en el campo. En el caso de los varones la situación es diferente porque el hombre campesino se define a sí mismo como trabajador cuando realiza tareas agrícolas. El varón campesino es y trabaja como campesino, independientemente de que lo haga en su tierra, en otra finca, en su localidad o en otras más distantes. El trabajo agrícola que realizan las mujeres no se contabiliza ni en los registros estadísticos, ni en las relaciones familiares como trabajo, sino como "ayuda" aunque desempeñen las mismas tareas que los varones. Las mujeres para "trabajar", es decir, para obtener ingresos en dinero o en cualquier otra forma, deben migrar o, como sucede actualmente, realizar tareas extraprediales. Esta última alternativa es asumida por mujeres campesinas solas, cuando el mercado local así lo permite. Dichos rasgos de identidad son los que explican por qué las mujeres se mueven predominantemente con desplazamientos rural-urbanos y los hombres con movimientos rural-rurales.

Las políticas referidas a migraciones internas, deberán tener en cuenta las características culturales campesinas para diseñar estrategias apropiadas para ambos sexos. Del mismo modo deberán considerarse las diferencias de género cuando se plantean programas de re-distribución espacial de la población, que en el Paraguay han tomado la forma de "colonización", al Norte en la década del sesenta y al Este en los años setenta. En ambos casos no se definieron estrategias específicas para las mujeres, sino que se supusieron como acompañantes (cónyuges) del colono varón (Palau y Heikel, 1987).

La problemática de las mujeres solas campesinas (madre soltera, separada o viuda) tampoco es tenida en cuenta en los nuevos asentamientos, ni en el Estatuto Agrario, que es el marco legal de los mismos y que regula una parte importante de la re-distribución de la población rural. Si bien el Instituto de Bienestar Rural (IBR) contempla la posibilidad de que la madre (prolífera) acceda a un título, la modalidad de habilitación de los lotes en las

colonias, tiene exigencias que no pueden ser asumidas por las mujeres, tales como el desmonte. El resultado es que a la mujer sola le quedan los "sitios" y no los lotes. En el sitio es imposible, por sus dimensiones, emprender tareas productivas que puedan alimentar a una familia. Siguiendo el mandato de la nueva Constitución Nacional "las protecciones que se establezcan sobre (éstas y otras) desigualdades impuestas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios (Constitución Nacional, 1992, art.46).

7. Los escenarios a construir

La elaboración de las políticas públicas y, entre ellas, la política de población, es tarea técnica y política. Su dimensión técnica exige idoneidad en materia demográfica y en planificación pero sin dejar de lado la capacidad de interpretar desprejuiciadamente la situación poblacional del país. Su dimensión política exige la participación de las/los destinatarias/os de sus programas y proyectos en todas las etapas, desde la formulación de los diagnósticos hasta la evaluación de sus impactos, que sabemos serán sólo parciales en el corto y mediano plazo. La corresponsabilidad de la sociedad civil y el gobierno en materia de estrategias poblacionales es uno de los ejes fundamentales para el éxito de las mismas.

Antes que enunciar formulaciones de objetivos para la política de población se ha optado, de momento, por poner sobre la mesa de discusión algunos puntos, a modo de sugerencias, que hacen a la estrategia a seguir para lograr una base sólida desde la cual plantear dichas políticas.

- i. En el Paraguay es necesario, tal como lo están haciendo otros países, impulsar un debate amplio, profundo y desprejuiciado sobre aquellos temas que hasta hoy no nos habíamos atrevido a hablar: la sexualidad, la reproducción (incluyendo tanto planificación familiar como aborto) y la división sexual del trabajo. La socialización de conocimientos y experiencias sobre estos temas podría hacerse de manera más objetiva si es que queda claro que la intención final es humanizar el desarrollo a través del mejoramiento de la calidad de vida de toda la población. Y, cuando se dice "toda la población" se está haciendo referencia a las relaciones que se dan entre los sexos y entre las diferentes generaciones, en cada una de las etapas del ciclo de vida.
- ii. Para que la tarea de planificación responda a las necesidades del país, deberá tomar en consideración las reivindicaciones y propuestas de las organizaciones sociales, en particular las de las mujeres, los y las jóvenes, de derechos humanos, campesinas y sindicales, de pobladoras/es urbanas/os y otras, que durante los últimos años han estado reflexionando permanentemente sobre su condición.
- iii. Se deben analizar las nuevas estructuras poblacionales y sus causas, es decir, los cambios en la composición por sexo y edad así como las transformaciones que se vienen dando en la unidad familiar con un número cada vez mayor de mujeres solas y la tendencia a re-editar la familia extensa. Del mismo modo, se debería prestar atención a las alteraciones de roles de cada uno de sus miembros y del hogar como unidad que tiende a convertirse cada vez más en un refugio económico de subsistencia y cada vez menos en espacio de reproducción cultural. La influencia de los medios masivos de comunicación en la cotidianidad y lo privado podría incluirse en éste mismo punto.
- iv. Es conveniente crear una instancia gubernamental de carácter provisorio y desde allí definir la composición y competencia de la institución que se hará cargo de las políticas de población. Dicha instancia requiere de una composición multisectorial que incluya a la Secretaria Técnica de Planificación, la futura Secretaría de la Mujer, los ministerios pertinentes, las organizaciones no gubernamentales y

representantes de organizaciones sociales, sobre todo de mujeres, porque hasta la fecha han sido las más afectadas por ciertas estrategias de población y porque hace tiempo vienen pensando el tema.

- v. Aun cuando es escaso el número de leyes, normas y disposiciones vigentes en materia de población habría que revisarlas a la luz de: a) lo que se establece en la Constitución Nacional y b) los lineamientos generales definidos por la instancia gubernamental que fuera a crearse.
- vi. Fortalecer institucionalmente al organismo que finalmente se decida crear, con atribuciones para formular, ejecutar y evaluar políticas de población que beneficien por igual a hombres y mujeres de todos los grupos de edad y que estén basadas en diagnósticos y pronósticos realistas de la situación poblacional.

Bibliografía

- Aguiar, Neuma: "Las mujeres y la crisis latinoamericana". En Aguiar Neuma (coord.): **Mujer y crisis: Respuestas ante la recesión**. DAWN/ MUDAR, Ed. Nueva Sociedad, Río de Janeiro, 1990.
- Barbieri, Teresita: "Pensar la Maternidad". En FEMPRESS, número especial: **Población, hablan las mujeres**. Mujer/FEMPRESS, Santiago, 1993.
- BID/PNUD: **Reforma social y Pobreza** (Hacia una agenda integrada de desarrollo). BID, Nueva York, 1993. Versión preliminar.
- Carrón, Juan Ma.: "Alternativas de Desarrollo, dinámica Poblacional y políticas de población". En: Daniel Campos (comp.): **Desarrollo en el Paraguay: Contribuciones a una visión global**. CIRD/Comité Paraguay Kansas, Asunción, 1991.
- Congreso Nacional, Cámara de Senadores: Proyecto de **Ley de Migraciones**. Mensaje n° 150, remitido a la Cámara de diputados el 4 de marzo de 1993.
- Convención Nacional Constituyente: **Constitución Nacional del Paraguay**. CNC, Asunción, 20 de junio de 1992.
- Corvalán, Graziella y Ma. Eugenia Arce: **La salud de la mujer rural en el Paraguay: condicionantes educativos y culturales**. GEMPA/CEPES, Asunción, 1992.
- Fogel, Ramón; A. Pantelides y otras: **Determinantes principales de la Fecundidad en la áreas rurales del Paraguay: El caso de Itapúa**. CERI, Asunción, 1992.
- Galvez Murillo C., Alberto: "Políticas de Fecundidad" en: **Temas de política social: La población**. ILDIS, La Paz, 1988.
- Guzmán, Virginia y otras (Eds.): **Género en el Desarrollo: Una nueva lectura**. Flora Tristán, Lima, 1991.
- Heikel, Ma. Victoria y Carolina Barh: **Otra vez migrantes** (una relectura de las condiciones socio-económicas de la migración reciente desde y hacia el Paraguay). BASE-IS, Asunción, 1992. Serie: Documentos de Trabajo, N° 42.
- Heikel, Ma. Victoria: **Dinámica socio familiar y comunitaria y las políticas sociales para hacer frente al problema de la pobreza**. Grupo Regional de trabajo sobre Mujeres y Políticas Sociales a nivel local. CIEPLAN, Santiago, 1989. (Fotocopia).
- Maluff, Marcia: **Tercera edad en el Paraguay**. BASE-ISEC, Asunción, 1988. Serie: Resultados de Investigaciones, N° 4.
- Mármora, Lelio: **Derechos humanos y políticas migratorias**. En **Revista de la OIM sobre migraciones en América Latina**. OIM/CIMAL, Santiago, Agosto/Diciembre, 1990. Vol. 8

Nº, 213.

Meliá, Bartolomeu: **Economía Guaraní**. BASE-ISEC, Asunción, 1988. Serie: Documentos de trabajo, nº 11.

Meliá, Bartolomeu: "Para una historia de la mujer paraguaya". En revista **Acción SF**.

Millet, Kate: **Política Sexual**. Aguiar, México, 1975.

Miró, Carmen: Política de Población: qué, porqué, para qué, cómo?. CELADE, Santiago, 1979.

NN.UU: **Estrategias de Población: Paraguay**. UNFPA, Asunción, 1991.

Ocampos, Genoveva: **Mujeres campesinas y estrategias de vida**. (El caso de las señoras de la coordinación de agricultores asociados) BASE.ECTA/RP. Ediciones, Asunción 1992.

Oszlak, Oscar: **Políticas Públicas y Regímenes Políticos**: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. CEDES, Buenos Aires, 1984.

Palau, Tomás y Ma. Victoria Heikel: **Los Campesinos, el Estado y las Empresas en la frontera agrícola**. BASE/PISPAL, Asunción, 1987.

Population Council: "Hombre: Respuestas a las necesidades de la Salud Reproductiva Masculina en América Latina". **Quality**, Nueva York, 1991.

Portocarrero, Patricia (Ed): **Mujer en el Desarrollo**: Balance y Propuestas. Flora Tristán, Lima, 1990.

Rojas, Raquel: **Cultura de las mujeres Ayoreo del Alto Paraguay**. CLACSO, Buenos Aires, 1991.

Secretaría Técnica de Planificación: **Plan Nacional de Desarrollo Social 1989-1990**. STP, Asunción, 1989.

Sen, Cita y Caren Grown: **Desarrollo y crisis, visiones alternativas** (perspectiva de las mujeres del tercer mundo). DAWN/MUDAR, Co-edición Espacio y Tiempo, Río de Janeiro, 1988.

Suarez, Mireya y Marlene Libardoni: **Mulheres e Desemvolvimento Agrícola no Brasil**: Una perspectiva de género. IICA, Brasilia, 1992.

Torrado, Susana: "La cuestión poblacional Argentina y la política de población". En **Política, Población y Políticas de Población**, Argentina 1946-1986. CEUR, Buenos Aires, 1986. Serie: Cuadernos del CEUR, nº18.