



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Política de Población

REPUBLICA DEL PARAGUAY

AÑO 2005

I. Presentación y justificación

Durante muchos años el Paraguay ha vivido procesos demográficos de extraordinaria trascendencia, sin que se tuviera una clara comprensión ni se tomara la suficiente conciencia sobre la importancia de los mismos. Entre 1950 y 2002, años del levantamiento del primero y del último censo de población de validez técnica reconocida, vale decir en un lapso de un poco más de medio siglo (52 años), la población del país se cuadruplicó pasando de poco más de 1,3 millones a casi 5,2 millones de habitantes.

En ese período se registraron intensos movimientos migratorios de diferente signo. Los múltiples contingentes de habitantes que se dirigieron hacia países vecinos en los años 40 y 50, se frenan algo durante la década del 70 como efecto del dinamismo que imprimen a la economía la construcción de Itaipú y el boom del algodón y la soja, pero vuelven a intensificarse a partir de la década de los 80 hasta el presente. Durante todo ese medio siglo las corrientes migratorias internas son intensas, aunque cambiantes en su dirección y composición: en la década del 60 se produce una importante redistribución de la población, desconcentrándose el área central y poblándose el Este de la región Oriental, registrándose un notorio movimiento migratorio rural-rural provocado por la política de “colonización y extensión de la frontera agrícola”. Sin embargo, ya hacia finales de los años 70 y, más intensamente entre los 80 y 90, se revierten los movimientos migratorios, se intensifican las migraciones rural-urbanas y, últimamente, las urbana-urbanas, iniciándose un intensivo y creciente proceso de concentración demográfica en el área central (Área Metropolitana de Asunción) y en pocas ciudades fronterizas al Este del país.

En lo que respecta a la migración internacional, durante la década del 70 se produce un cambio importante con el ingreso masivo al país de inmigrantes brasileños que comienzan asentándose preferentemente en el departamento de Alto Paraná, para extenderse luego a una amplia región fronteriza y proyectarse progresivamente hacia la casi totalidad de la región Oriental del país. Se trata inicialmente de colonos agrícolas y, más tarde, de grandes empresas dedicadas al cultivo extensivo y mecanizado de la soja, que adquieren enormes extensiones de tierra y provocan la progresiva emigración de la población nativa que comienza a volcarse hacia las áreas urbanas y peri-urbanas del departamento Central. Las cifras exactas de población brasileña asentada en territorio paraguayo son contradictorias y poco precisas, debido al carácter ilegal de muchos de los inmigrantes; según el último Censo Nacional de Población (2002), existen unos 83 mil ciudadanos nacidos en el Brasil y residentes en el país, mientras algunas estimaciones como las de la Pastoral Social de la Iglesia Católica triplican ese número y la propia Cancillería brasileña admite una cifra de 350 mil ciudadanos de ese país residentes en el Paraguay.

En esas cinco décadas, solamente una nueva ciudad importante se fundó registrando un rápido ritmo de crecimiento (Ciudad del Este), mientras otros centros urbanos tradicionales de la historia paraguaya, como Encarnación, Concepción, Pilar, Villarrica, crecían muy poco significativamente frente a la emergencia de nuevas áreas de poblamiento intensivo y concentrado (como el departamento de Alto Paraná) o a la consolidación de áreas de antiguo e intenso poblamiento como los distritos aledaños a la capital.

Asunción, aunque sostuvo un volumen de población relativamente moderado, aumentó un poco más de 2 veces el número de sus pobladores entre 1950 y 2002, en tanto su área periférica comenzaba a crecer de manera significativa a partir de los años ochenta, conformando lo que pasó a denominarse Área Metropolitana de Asunción (menos de 1% del territorio nacional) que, en 2002, reunía 36% de los habitantes del país. En el mismo lapso, la región Occidental, con 60% de la superficie territorial, se ha mantenido como área de mínimo peso demográfico (con menos de 3% de la población total).

La cultura rural tradicional y conservadora, que ejercía influencia en las pautas de organización y reproducción familiar, ha ido perdiendo vigencia y transformándose en una cultura con características más urbanas que han venido cambiando las relaciones entre sus miembros. A esta situación se suman los rasgos fuertemente internacionales que va imponiendo la globalización y que influyen notoriamente sobre el área rural en la cual se pueden identificar brechas de desigualdad e inequidades en el acceso a la salud, educación, economía, ejercicio de la ciudadanía, entre otros factores. Además, en cada uno de estos aspectos, las desigualdades son más notorias entre mujeres y hombres, y entre mujeres urbanas y rurales e indígenas.

En ese contexto, las pautas reproductivas han venido modificándose paulatinamente. La Tasa Global de Fecundidad (TGF), que al promediar los años cincuenta superaba una media de 7 hijos por mujer en edad fértil, al llegar a los noventa ha descendido a poco menos de 4 hijos por mujer, con una fecundidad urbana menor que la rural. La TGF ha estado descendiendo mucho más en el área urbana que rural y muestra significativas diferencias según edades y nivel de instrucción, entre otros factores.

Así, la más reciente Encuesta de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (ENDSSR, 2004), ha registrado para el período 2001/2004 una TGF de 2,9 hijos por mujer, a nivel nacional, en tanto en el área urbana llegaba a 2,5 y en área rural a 3,7. Asimismo, las mujeres con 0 a 5 años de estudios tienen en promedio 4,2 hijos y las que tienen 12 y más años de estudio llegan solamente a 2,1, dejando al descubierto una clara diferencia por áreas de residencia y por nivel educativo. Es importante tener presente, sin embargo, que el promedio general de hijos por mujer encubre disparidades muy notorias de fecundidad que se registran en departamentos y distritos del país donde, la combinación del área de residencia, con los bajos niveles educativos y el poco acceso o calidad de los servicios de salud reproductiva mantienen todavía tasas de fecundidad muy altas.

En su momento, la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (1998) había revelado que una importante proporción de las mujeres jóvenes mantiene relaciones sexuales premaritales: 44,5% de las comprendidas entre 15 y 24 años de edad, y un alto porcentaje de las mismas son relaciones precoces: casi 20% de las jóvenes de 15 a 17 años se encuentran comprendidas en esa categoría. Y si bien el peso de estas relaciones en área urbana es mayor, no deja de ser importante en área rural (47% y 41%, respectivamente).

Al mismo tiempo, según la encuesta citada, se evidenciaba que las preferencias en cuanto a número ideal de hijos eran significativamente bajas en mujeres adolescentes y jóvenes, siendo esto válido en ambas áreas de residencia: 3 y 3,3 hijos para las jóvenes de 15 a 19 años urbanas y rurales, respectivamente, y 3 y 3,6 hijos para las de 20 a 24 años.

Por otro lado, en 1950 la población menor de 15 años representaba casi 45% del total y la mayor de 65 años no alcanzaba 5%, con lo cual el porcentaje de población en edades activas (15 a 64 años) era de poco más del 50%, una estructura que se mantuvo prácticamente constante hasta los años ochenta. A partir de ese momento comienza a perder peso la población comprendida entre 0 y 14 años de edad, que en 1992 baja a 41% y en 2002 se reduce a 37%, en tanto que el incremento del porcentaje de personas en edades activas (15 a 64 años) se vuelve más significativo y en el Censo de 2002 alcanza ya el 58% del total, en tanto que la proporción de población mayor de 65 años casi no experimenta cambio (de 4,6% en 1992 pasa a 4,9% en 2002).

El proceso de incremento de la población en edades activas y de progresivo envejecimiento de la población, con el aumento de los mayores de 65 años de edad, se irá intensificando en los próximos años de modo que para 2020, sobre una población total de 7,5 millones de habitantes, el 29,4%

estará compuesto por niños /as de entre 0 y 14 años de edad, el 7,3% por mayores de 65 años y el 63,3% (un tercio del total) por personas de entre 15 y 64 años.

Con esta estructura por edades, el volumen de la Población Económicamente Activa (PEA), tomada como población de 12 y más años de edad, ha venido oscilando en torno a un tercio de la población total, llegando a 38% en 2002. La tasa de actividad económica (porcentaje de PEA sobre Población en Edad de Trabajar) llegaba en el citado año a 54,2%. Si bien en los años 50 la participación de la mujer en la actividad económica era poco relevante (con aproximadamente 14 % de las mujeres en edad de trabajar formando parte de la PEA), en 2002 se había incrementado considerablemente hasta alcanzar 35%.

Las tasas de desempleo han sufrido oscilaciones en la última década. Según la Encuesta Permanente de Hogares de 2003 el desempleo abierto es del orden del 8% de la PEA y la sub-ocupada es de 24%¹. Según la misma fuente, la población total en situación de pobreza representa el 44,1% en 2002. Las altas tasas de desempleo y subempleo explican la baja calidad de vida de la población, especialmente en los hogares campesinos e indígenas.

En la ocurrencia de la mayoría de estos fenómenos y procesos demográficos, la intervención estatal y gubernamental ha sido escasa o reciente y limitada a algunos ámbitos políticos reducidos y sin mayor continuidad. Tal es el caso de la política de redistribución espacial que se llevó a la práctica en los años sesenta para desconcentrar el área de minifundio y expandir el poblamiento y la actividad productiva hacia la región del este, o la repatriación de connacionales que apenas benefició a un escaso número de emigrados.

Esa política, basada en el Estatuto Agrario de los años sesenta, tuvo efectos visibles e importantes durante aproximadamente una década y media, al impulsar un proceso poblador en la cuenca del Alto Paraná, con alguna irradiación hacia los departamentos del norte del país, antes muy escasamente poblados. A partir de los años ochenta, una importante migración interna de retorno se ha venido produciendo de modo que la población, especialmente femenina, proveniente del área rural y de pequeños centros urbanos, afluye nuevamente hacia la zona central y Area Metropolitana de Asunción, que han sido los espacios de mayor concentración demográfica del país a lo largo de su historia.

Otra política, quizás la que mayor impacto ha provocado en los eventos demográficos del país, es la de salud, al haber contribuido notoriamente a reducir las tasas de mortalidad general e infantil y al influir sobre la natalidad con las mejoras registradas en la salud materna e infantil y con la paulatina expansión de los servicios de salud sexual y reproductiva, que incluyen la universalización del derecho a la planificación familiar reconocido a partir de la Constitución Nacional de 1992.

De lo que sí se ha carecido en todo este tiempo, ha sido de una política de población integral que tuviese el propósito deliberado de actuar en la posible previsión, canalización y orientación de los procesos demográficos y sus factores determinantes y que, convenientemente articulada con las políticas económicas y sociales, podía haber creado la necesaria sinergia entre los factores que impulsan el desarrollo sustentable.

¹ Es importante señalar que la Encuesta Permanente de Hogares 2003 registra una población total de 5.670.238 habitantes y considera Población en Edad de Trabajar (PET) a todas las personas mayores de 10 años de edad. Con este criterio, la PEA representa 59,8% de la PET y los porcentajes de desempleo abierto y sub-ocupados están referidos a las 2.556.642 personas que forman parte de la PEA

Si algo queda claro del análisis de la situación vivida por el país en el medio siglo pasado, es que las estrategias y políticas de desarrollo puestas en práctica durante ese lapso, no han tomado en cuenta ni incorporado en sus cálculos y previsiones, las variables y la dinámica de la población paraguaya, o lo hicieron sólo de modo tangencial.

En otras palabras, la población, con sus procesos internos de cambio en el tamaño, la estructura, la movilidad y las expectativas culturales de las personas, no ha sido considerada como factor fundamental en los esfuerzos realizados para producir riqueza y calidad de vida y, por consiguiente, tampoco lo ha sido como objetivo final y beneficiario central de la política de desarrollo.

Y si bien, en rigor, no puede atribuirse a la falta de una política de población el escaso dinamismo del desarrollo económico y social en todos esos años, es lícito admitir, en cambio, que la potenciación de la población como capital humano del desarrollo pudo haber contribuido positivamente a la transformación estructural de la economía y al mejoramiento de las condiciones sociales de vida.

Lo cierto es que, en todo ese período, el país no logró despegar de su atraso y, por el contrario, se ha producido un franco deterioro de su situación económica y social de modo que, al entrar por las puertas del nuevo siglo y del tercer milenio, se va cerrando el círculo vicioso de una población que no es aprovechada para construir niveles de vida de calidad, mientras se acrecienta la falta de calidad de vida que podría potenciar aún más a la población como factor dinámico de su propio desarrollo.

La política de población se constituye, por tanto, en un recurso complementario a ser articulado con las demás políticas de desarrollo del país. Las proyecciones y los estudios realizados sobre la población del Paraguay, permiten avizorar un horizonte de posibilidades demográficas que, bien aprovechadas, podrían dar un extraordinario impulso al crecimiento económico y al desarrollo sustentable, pero que dejadas una vez más de lado, pueden significar un contexto explosivo de multitudes en condiciones de trabajar, pero desocupadas, sin el necesario nivel educativo para convertirse en creadoras de riqueza y calidad productiva, sin condiciones adecuadas de alimentación, nutrición y salud y con niveles de carencia y de pobreza extrema que pondrían en riesgo la integración de la sociedad nacional.

La política de población debe ser un instrumento capaz de rescatar el valor y la fuerza de los procesos demográficos y encauzarlos hacia la contribución positiva y fortalecedora de los esfuerzos que realizan el Estado y los gobiernos, para llevar adelante el desarrollo del país. Debe poner el acento, más que en aspectos cuantitativos de la población, en la calidad de vida de las personas en tanto el capital humano es el factor esencial del desarrollo sustentable.

Tomando en cuenta las consideraciones precedentes, el Ministerio del Interior, a través de su Dirección de Población, y la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, a través de su Dirección de Planificación y Políticas Públicas, han decidido llevar adelante el proceso de elaboración de la Política de Población, someterla a consulta con diversos organismos del gobierno competentes en la materia y con los más amplios sectores posibles de la sociedad civil.

Con ello, se quiere superar una larga carencia en el campo de la planificación y programación del desarrollo y se recoge el mandato de la Constitución Nacional que, en su Artículo 6º, establece:

“La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad”.

“El Estado también fomentará la investigación de los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico - social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes”.

Capítulo 1

Marco conceptual de la política

Introducción

De acuerdo con las proyecciones de población², en las próximas décadas el Paraguay seguirá incrementando de manera sostenida su población. En los tres quinquenios venideros, hasta llegar a 2020, su tamaño demográfico alcanzará los 7 millones y medio de habitantes, para llegar a una cifra superior a los 10 millones en 2050, con una proporción en general casi simétrica de hombres y mujeres, aunque con mayor peso de las mismas en los grupos de edades avanzadas. Dos tercios de estas personas vivirán en área urbana y un importante porcentaje de las mismas en el Área Metropolitana del Departamento Central.

Cada año el número de personas en edades aptas para desarrollar actividades económicas (15 a 64 años) será más alto, mientras la Población Económicamente Activa (actualmente considerada como la comprendida entre 10 y más años de edad), llegará a 3,8 millones de personas en 2020 (más del 50% de la población total) y a casi 4,5 millones en 2030 (superando el 53% del total), un caudal de recursos humanos nunca antes alcanzado en el país. La población adulta mayor (65 y más años de edad) también se incrementará como nunca, para llegar a 10% del total de la población. Por primera vez en la historia del país, los menores de 15 años constituirán apenas un cuarto de sus habitantes.

Estas previsiones sobre el comportamiento futuro de la población paraguaya se basan en las tendencias demográficas registradas entre los años censales, especialmente en el período 1982-1992 y, si bien las mismas podrían modificarse con la aplicación de políticas orientadas deliberadamente a ese fin, no es fácil suponer que ello habrá de ocurrir en lo inmediato debido a los efectos retardados de cualquier acción correctiva sobre las variables de la dinámica demográfica, que requieren de un mediano o largo plazo para su concreción.

Frente a este horizonte demográfico, cabría enfrentar la realidad desde dos perspectivas:

- a) como problema y grave desafío que impone la obligación urgente de acelerar el crecimiento económico y el desarrollo sustentable para garantizar una vida digna a todas las personas.
- b) como oportunidad histórica de constituir un capital humano y social de alta calidad que sea capaz de impulsar el desarrollo y acrecentar las condiciones favorables al logro de las mejores posibilidades de vida para todos los habitantes.

Compromiso y oportunidad son los criterios orientadores de la política a desarrollar. A veces podrán revelarse contrapuestos y conflictivos, a veces tenderá a primar el uno sobre el otro; en todas las ocasiones será preferible asumir la dualidad dialéctica de esta realidad, y resolverla en una síntesis integradora que resulte de una asimilación de la dinámica demográfica sujeta a factores sobre los cuales se puede influir, y de variables sociales y económicas que se deben combinar y armonizar convenientemente con los procesos que rigen los cambios en la población, teniendo siempre como eje de articulación de las políticas el respeto a los derechos humanos, el principio de equidad social y de género y el paradigma del desarrollo sustentable.

² Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (STP / DGEEC), Asunción, 2005 (en imprenta).

En ese escenario, la política de población se propone cooperar, a corto, mediano y largo plazo, con el desarrollo sustentable del país y con el logro de una mejor calidad de vida para sus habitantes, actuando con base en el conocimiento de las tendencias y comportamientos previsibles de la dinámica demográfica.

Se trata de una oportunidad histórica de implementar una política que tome en consideración e incorpore, por primera vez de manera explícita, la dinámica demográfica como elemento estratégico del desarrollo, en tanto hombres y mujeres de todas las edades, que forman la población paraguaya, son el recurso fundamental y el objetivo más importante de todo esfuerzo y de todo logro en materia de crecimiento económico, equidad social y desarrollo humano.

Por otro lado, incorporar el contexto demográfico y la población como elemento integral del diseño de políticas y de la programación del desarrollo, no significa diluir el valor fundamental de la persona y las individualidades en ese proceso. Por el contrario, el concepto de población rescata su carácter de totalidad dinámica y de objeto colectivo, en el cual el todo está formado por individualidades que viven, cada una de ellas, sus propios proyectos de vida en un marco de relaciones sociales y de conductas pautadas culturalmente.

Concepto de la Política de Población

En el marco descripto, la política de población se concibe como el conjunto de medidas que el Estado paraguayo aplicará para actuar sobre la dinámica demográfica y sus factores intervinientes, con el fin de potenciar a la población como recurso estratégico para impulsar el desarrollo sustentable, contribuir a la reducción de la pobreza y de la falta de equidad social, territorial y de género y a la elevación de la calidad de vida de la población. Comprendiendo la especificidad de hombres y mujeres, generando la igualdad de oportunidades, resultados y trato, contribuyendo a la reducción de la pobreza y de la exclusión social y territorial.

Con este fin, la política de población tomará en consideración el conocimiento sobre las tendencias históricas y las proyecciones del comportamiento futuro de los procesos vinculados con la población, actuando de manera coordinada con las demás políticas sociales y económicas y tratando de armonizar la evolución de los factores de la dinámica demográfica con los del desarrollo económico, social y ambiental.

La política prestará atención prioritaria a los cambios que se producen en la estructura por edades de la población, tomando en cuenta que los mismos ponen al Paraguay frente a un formidable caudal de recursos humanos que ya se está generando, y que alcanzará su nivel más alto al promediar el presente siglo. A este respecto, en estrecha articulación con las políticas económicas y con las demás políticas sociales, promoverá las medidas necesarias para asegurar la consolidación de un capital humano y social de la más alta calidad, desde el punto de vista de la su salud, educación, capacidad laboral y localización espacial y de la participación igualitaria.

La política favorecerá una distribución geográfica de la población en los diferentes ámbitos territoriales que sea compatible con el desarrollo sostenible y promueva la preservación de un ambiente sano, potenciando el uso racional y productivo de los recursos económicos y del territorio nacional. En este contexto, la política promoverá el crecimiento ordenado, saludable y sustentable de los centros urbanos, de modo que las ciudades se constituyan en núcleos generadores de trabajo y desarrollo humano y no se conviertan en fuentes de pobreza y falta de equidad social y de género.

En el marco de interacción entre la dinámica demográfica y el desarrollo y de la optimización de la población como capital humano y social, la política promoverá el desarrollo integral de mujeres y

hombres y buscará contribuir al fortalecimiento de la familia como núcleo básico de la organización social y escenario importante de la socialización de la conducta sexual y reproductiva, sin desconocer ni omitir los derechos esenciales de las personas fuera del ámbito familiar, desde un enfoque de igualdad de género, respetando los derechos fundamentales de las personas.

Objetivo general de la política

La política de población se propone, a corto, mediano y largo plazo³, contribuir con las demás políticas sociales y económicas a impulsar el desarrollo sustentable del Paraguay y a elevar la calidad de vida de sus habitantes, favoreciendo la creación de condiciones sociodemográficas adecuadas a dicho fin a través de medidas vinculadas con la dinámica, la estructura y la distribución territorial de la población.

La política de población será llevada adelante de manera consistente con los esfuerzos que el país realiza para el pleno cumplimiento de sus compromisos con la aplicación del Programa de Acción de la Conferencia de El Cairo, la Plataforma de Acción de Beijing y el logro de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Estrategias generales

- a) Contar con una instancia institucional, de alto nivel, responsable de la coordinación, monitoreo y evaluación de la política de población con la participación de los organismos ejecutores de políticas sectoriales e intersectoriales, de modo que se logre la necesaria integridad de las acciones.
- b) Articular y coordinar la política de población con las demás políticas económicas, sociales y ambientales de desarrollo, en particular las de salud, educación, promoción de la mujer, reducción de la pobreza, vivienda, empleo, desarrollo rural y medio ambiente.
- c) Promover desde el gobierno central la mayor participación de los gobiernos departamentales y municipales en la aplicación coordinada de la política de población, a través de mecanismos de descentralización operativa.
- d) Estimular, a través de los canales institucionales del gobierno, la mayor participación social y comunitaria en la ejecución, seguimiento y evaluación de la política de población.
- e) Asegurar institucionalmente el proceso de producción y análisis de la información social y demográfica, en el marco del funcionamiento orgánico de un Sistema Estadístico Nacional que englobe y articule en el nivel nacional las oficinas departamentales, municipales y sectoriales de estadísticas sociodemográficas.
- f) Promover estudios, investigaciones, proyecciones de población y construcción de escenarios socio demográficos de futuro, como instrumentos de sostén a la política de población y al diseño de políticas sociales y económicas.

Para lograr que la política de población se traduzca en acciones concretas de ejecución factible y para que el objetivo general propuesto se convierta en realidad tangible, se proponen las siguientes áreas de política de población con sus respectivos objetivos y estrategias específicas:

³ Con el fin de darle el alcance de largo plazo que se propone esta política, el presente documento se divulgará del modo más amplio buscando el mayor consenso posible sobre sus contenidos, promoviéndose la participación de instituciones oficiales y sectores sociales, políticos y económicos de la sociedad civil en su ejecución.

- Familia
- Capital humano y social
- Migraciones y distribución espacial

En cada una de estas áreas se establecen medidas transversales de política relacionadas con la salud y la educación, en especial las vinculadas a salud sexual y reproductiva, por sus implicancias directas con los derechos esenciales de las personas y su evidente influjo en la dinámica demográfica, así como sobre el medio ambiente que sustenta la calidad de vida de la población. Así mismo, son transversales a cada área de la política de población las consideraciones tendientes a asegurar la equidad social e igualdad de género.

Capítulo 2

Familia

Objetivo general

Fortalecer a la familia como núcleo básico de la sociedad e importante escenario de socialización de valores, actitudes y pautas de conducta y su transmisión intergeneracional, en cuyo seno es posible registrar y constatar las condiciones de vida de la población y las relaciones entre sus miembros.

Políticas

1. Implementación de acciones educativas, jurídicas y legales necesarias para garantizar y proteger la institución familiar y contribuir a su estabilidad e integración, buscando eliminar de su seno la violencia y la discriminación de género, fomentando la vigencia de los derechos fundamentales de sus integrantes, visibilizando el aporte económico, emocional y social de la mujer, de la salud sexual y reproductiva de sus integrantes, en especial los y las menores de edad, adultos y adultas mayores y discapacitados y discapacitadas.
2. Ejecución de programas públicos de educación, información y comunicación dirigidos a progenitores, niños y niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores y sociedad en general, tendientes al fortalecimiento de los vínculos familiares y sociales de sus miembros, el respeto de sus derechos y el cumplimiento de sus responsabilidades, en especial los relacionados con la paternidad y maternidad responsable y la protección integral de los derechos de todos sus miembros.
3. Fomento de la producción de datos, la investigación social y la divulgación de informaciones sobre la familia, testando los procesos de cambio que experimenta y derivando de los mismos las medidas más convenientes para evitar la desintegración familiar.

Estrategias

- a) Impulsar la actualización continua del marco legal de la familia, en lo referido a derechos y responsabilidades emergentes de las uniones legales y de hecho del hombre y la mujer, la procreación, la tenencia, alimentación y educación de los hijos, entre otros aspectos.
- b) Vigilar y controlar la aplicación efectiva de la legislación que protege a la familia, Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 1600 contra la Violencia Doméstica, el Código Penal y Procesal Penal, ley 1885/02 de Adultos Mayores, desde los ámbitos institucionales respectivos.
- c) Realizar el seguimiento y la evaluación de la política de Salud Integral de la Mujer y de los Planes Nacionales de Salud Sexual y Reproductiva, Asistencia Integral a la Adolescencia y la Niñez y de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, en lo referente a: reducción de la mortalidad materna e infantil, mayor nivel de atención del embarazo y parto calificado, satisfacción de la demanda de planificación familiar y eliminación de toda forma de violencia intrafamiliar.
- d) Promover programas de información, comunicación y educación no formal destinados al ámbito extra escolar sobre los valores de la vida familiar y los derechos sexuales y reproductivos, en especial la paternidad y maternidad responsable, la igualdad entre sus miembros, el cuidado de los niños, las niñas y las madres, la lactancia y la nutrición adecuadas, la estimulación temprana, la afectividad paterna y materna en la crianza de los hijos e hijas, la planificación familiar y la erradicación de la violencia doméstica.

Fortalecer, en todos los niveles y modalidades educativas, los programas de promoción de ciudadanía, valores, participación cívica y principios éticos y espirituales centrados en la familia

Capítulo 3

Capital humano y social

Objetivo general

Consolidar la formación del capital humano y social sobre la base de los cambios previstos en la estructura por edades y sexo de la población, asegurando su incorporación plena a los procesos productivos de carácter económico, social, educativo, intelectual, científico, tecnológico y cultural y a los beneficios de un desarrollo sustentable, basado en la equidad social, intergeneracional y de igualdad de género.

Políticas

1. Planificación del desarrollo sobre la base de la construcción de escenarios sociodemográficos que permitan prever los cambios en la estructura y composición de la población y crear respuestas a las diversas demandas sociales emergentes y al aprovechamiento intensivo de las respectivas capacidades productivas.
2. Diseño y ejecución de programas de salud, educación, seguridad social, recreación y bienestar dirigidos de modo intencionado al fortalecimiento del capital humano de acuerdo a los resultados de la proyección de los escenarios sociodemográficos.
3. Mejoramiento de las condiciones de empleo, ingreso y acceso a los servicios sociales básicos, como mecanismo de integración social, en especial de los grupos que viven en condiciones de pobreza, marginalidad o exclusión, trazando metas periódicas cuantificables de reducción de estos problemas.
4. Fomento de las redes de participación ciudadana, en particular las que propenden a la interacción entre solidaridad y ayuda mutua, por grupos de edades, sexo y lugar de residencia, tales como barrios, municipios y localidades rurales.

Estrategias

1. Construcción de escenarios sociodemográficos

- a) Aplicar las proyecciones demográficas a la construcción de escenarios del capital humano y sus vinculaciones con los requerimientos del desarrollo económico y social, estimando y planificando alternativas de oferta laboral, necesidades de salud, educación, capacitación y seguridad social de los recursos humanos, demandas sociales y desafíos que plantea el sistema productivo en la generación de empleos.
- b) Establecer un programa de monitoreo del mercado laboral, basado en la construcción de los escenarios sociodemográficos de futuro, destinado a prever requerimientos derivados de la dinámica y los procesos de crecimiento económico y demográfico, promoviendo la creación de empleo productivo en el sector privado.

2. Educación y capacitación laboral

- a) Establecer convenios tripartitos (gobierno, sociedades científicas - gremios productivos - organizaciones sindicales) para la elaboración de programas y el funcionamiento de sistemas de capacitación y formación laboral, conforme a las estimaciones previstas en los escenarios sociodemográficos y en respuesta a las demandas previsibles del mercado laboral, a los avances tecnológicos y a los requerimientos del proceso de integración regional, eliminando estereotipos sexistas

- b) Desarrollar programas de educación y capacitación laboral que, además de conocimientos, destrezas y habilidades para la actividad productiva, aborden temas que incluyan aspectos de igualdad de género, salud sexual y reproductiva, erradicación de la violencia doméstica, combate a las adicciones, formación cívica y participación democrática, con énfasis en el acceso de las mujeres y de los jóvenes al empleo decente, con acento en la igualdad de oportunidades para el empleo femenino y el empleo juvenil, en particular el primer empleo.
- c) Establecer medios de verificación de la vigencia y aplicación de los contenidos educacionales desde un enfoque integral que ponga en ejercicio los principios de igualdad, derechos y obligaciones de la paternidad y la maternidad responsables, erradicación de la violencia doméstica, la igualdad de género, el respeto a la niñez y al adulto mayor, la integridad familiar, el trabajo y la producción, la salud general y la salud sexual y reproductiva, la higiene, el saneamiento y protección ambiental, la nutrición y alimentación, y el ejercicio de la ciudadanía activa, así como los derechos y obligaciones de los ciudadanos y las ciudadanas en un marco de convivencia democrática.
- c) Incorporar en la educación formal y no formal el estudio y la investigación de temas sociodemográficos y sus vinculaciones con el desarrollo sustentable del Paraguay.

3. Salud, igualdad de género y seguridad social

- a) Apoyar acciones nacionales y municipales que promuevan políticas que protejan los derechos humanos de la mujer, incluidos los derechos sexuales y reproductivos.
- b) Asegurar recursos financieros para la atención de la salud sexual y reproductiva de la población y realizar el seguimiento con la utilización de indicadores de resultados
- c) Elaborar el perfil de necesidades de salud y seguridad social de la población por grupos de edad y sexo, sobre la base de los escenarios sociodemográficos, planificando y llevando a cabo campañas de promoción y servicios de atención primaria, secundaria o terciaria, preventiva y curativa, con mejor aprovechamiento de los recursos tecnológicos para el diagnóstico, tratamiento de enfermedades.
- d) Incorporar, en los programas educación y capacitación laboral y profesional, contenidos de salud y seguridad laboral que incluyan salud sexual y reproductiva con enfoque de género dirigidos de manera intencionada a la obtención del mayor grado de eficiencia y calidad del capital humano.
- e) Establecer y verificar, en la política nacional de Salud Integral de la Mujer, Planes de Salud Sexual y Reproductiva, Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y Asistencia Integral a la Adolescencia y la Niñez, el cumplimiento de metas de atención diferenciada e integral al hombre y a la mujer trabajadora, en materia de salud sexual y reproductiva, reducción del embarazo precoz, prevención y reducción de incidencia de las ITS y el VIH-SIDA, eliminación de la violencia, satisfacción de demanda de uso de anticonceptivos y seguridad laboral en aspectos de sexualidad y reproducción.

4. Fortalecimiento del capital social y la gestión ambiental

- a) Monitorear los impactos regionales, socio espaciales y ambientales de la dinámica demográfica y de la actividad económica (inversiones de capital y tecnología) y promover la utilización de las redes de organización social como principal promotor de la “gestión ambiental” del desarrollo regional sustentable.
- b) Promover en el ámbito nacional, departamental y local, la organización social y el fortalecimiento de las redes organizadas de la sociedad civil que promueven la oferta calificada de recursos humanos, con contenidos de preservación del ambiente e igualdad de género.
- c) Fomentar la participación de las redes de organizaciones sociales en el proceso de integración comunitaria, cuidado del ambiente y la ecología, uso racional de los recursos naturales,

erradicación de la violencia doméstica,, salud y educación, orientación al o la migrante y promoción de la cultura nacional.

5. Reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza

- a) Analizar las causas y condiciones de la transmisión intergeneracional de la pobreza, a través de los escenarios demográficos y estudios sobre la familia, testando el nivel de correspondencia entre fecundidad deseada y fecundidad real, embarazo no planeado, embarazo precoz, tamaño ideal de la familia, relaciones de género, entre otros factores de las condiciones de vida en los estratos menos favorecidos de la sociedad, con el fin de trazar acciones que contribuyan desde la perspectiva demográfica, a las políticas económicas y sociales de combate a la pobreza y mejoramiento de la calidad del capital humano.
- b) Priorizar a los sectores sociales más vulnerables, en particular los que se hallan en situación de pobreza extrema, población indígena, asentamientos campesinos, adultos mayores y personas discapacitadas, en base a un análisis por género y edad.

Capítulo 4

Migraciones y distribución espacial de la población

Objetivo general

Mejorar las condiciones de ocupación y desarrollo del territorio nacional, en función del bienestar de la población, minimizando los efectos nocivos de la alta concentración y de la excesiva dispersión demográfica y promoviendo la utilización equilibrada del espacio territorial y los recursos naturales, así como la preservación del medio ambiente.

Políticas

1. Elaboración de un diagnóstico territorial como base para el reordenamiento y reorganización político administrativa del territorio considerando sus condiciones geográficas, socioeconómicas, demográficas, ecológicas, culturales e históricas.
2. Ejecución e impulso de los cinco ejes reguladores de la Política Nacional de Migraciones: a) fomento del arraigo de la población en su área de origen; b) promoción de flujos de migración, interna e internacional, que contribuyan al desarrollo nacional; c) intervención en los flujos migratorios preexistentes con el fin de lograr su reorientación; d) recuperación de la población nacional emigrada a través de la repatriación; e) integración sociocultural, económica, política y territorial de los inmigrantes a la sociedad paraguaya.
3. Promoción del poblamiento equilibrado del territorio nacional ocupando las áreas vacías, impulsando la consolidación de ciudades intermedias y polos de desarrollo, fortaleciendo las cabeceras departamentales y otros centros poblados y fomentando el crecimiento planificado de las ciudades mayores y áreas metropolitanas, sobre la base de la planificación del desarrollo territorial y la racionalización del uso de los recursos (naturales, de capital, tecnológicos, de infraestructura, etc.).

Estrategias

- a) Establecer la clarificación normativa de los órganos del Estado responsables de las políticas de Migración y Repatriación, a través de las disposiciones que sean pertinentes, y conforme con las necesidades de coordinación interinstitucional en el marco de aplicación de la Política de Población.
- b) Elaborar la Ley de Organización y Desarrollo Territorial del país, basada en la combinación de criterios geográficos, socioeconómicos, demográficos, ecológicos, culturales e históricos, que determine con claridad los dominios y jerarquías regionales, departamentales y municipales de los asentamientos humanos y permita modernizar el catastro nacional.
- c) Llevar a cabo el ordenamiento ambiental y territorial y la redistribución de la población en el territorio nacional, de acuerdo con las prioridades del interés social y ambiental, la producción y manejo de sistemas referenciados geográficamente de información sociodemográfica, de nivel nacional y regional, y el uso de mapas de ordenamiento territorial regionalizados con apoyo informático, combinado con los escenarios sociodemográficos.
- d) Impulsar la enmienda constitucional que permita a los paraguayos naturalizados en países extranjeros, mantener su nacionalidad de origen, permitiendo su integración voluntaria desde la distancia a su país de origen mediante la conformación de las “comunidades nacionales en el exterior”.
- e) Proveer a los gobiernos departamentales y municipales de asistencias adecuadas para llevar a cabo diagnósticos y estudios periódicos de la migración regional, interna e internacional, que permitan desarrollar campañas de orientación a migrantes potenciales y crear condiciones

adecuadas para la decisión de migrar en base a información previa sobre las oportunidades existentes en posibles lugares de destino.

- f) Promover, en áreas de expulsión y escasa población, inversiones en sectores productivos y en infraestructura física y social basadas en ventajas comparativas de carácter local y departamental e implementar proyectos solidarios de desarrollo comunitario que permitan atraer y arraigar población, con miras a potenciar la expansión pobladora del territorio nacional, creando polos de desarrollo sobre la base de la utilización racional de los recursos naturales, preservación ambiental y desarrollo urbanístico.