



Aprovechar ahora la juventud: un análisis del bono demográfico del Paraguay Período 2000 - 2025



**DIRECCIÓN GENERAL
DE ESTADÍSTICA,
ENCUESTAS Y CENSOS**



**Aprovechar ahora
la juventud: un análisis
del bono demográfico
del Paraguay
Período 2000 - 2025**

Autoridades

Horacio Manuel Cartes Jara

Presidente de la República del Paraguay

José Molinas Vega

Ministro Secretario Ejecutivo

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social

María Elizabeth Barrios Kück

Directora General Interina

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos

Yolanda Barrios Sosa

Directora

Dirección de Estadísticas Sociales y Demográficas

Esta publicación fue elaborada por la investigadora Nathalia Rodríguez en el marco del programa de utilización y difusión de la información recogida en el Censo Nacional de Población y Viviendas 2012.

Ficha Técnica

Procesamiento de datos

Martiniano F. Barrios

Equipo de revisión

Yolanda Barrios Sosa

Nancy E. Cano

Mirta C. Leiva

Myriam C. Dávalos

Mirian G. Llano

Antonio Giménez

Cuidado de edición

Walter D. Benítez Castelví

Diseño gráfico y diagramación interior

Susana A. Vargas García

Diseño de tapa

Patricia N. Ortíz Peña

Susana A. Vargas García



©dgeec, Fernando de la Mora, Paraguay. Diciembre de 2016.

El contenido de este material puede ser reproducido siempre y cuando se mencione la fuente.
Para mayor información o para la obtención de esta y otras publicaciones editadas dirigirse a:

Naciones Unidas e/Centeno – Fernando de la Mora, Zona Norte Central

Tels.: (595-21) 677 920 - 672 063 - 677 929

E-mail: info@dgeec.gov.py / Web-site: www.dgeec.gov.py

Presentación

En el marco del programa de explotación y difusión de la información recogida en el Censo Nacional de Población y Viviendas 2012, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República, presenta el documento **“Aprovechar ahora la juventud: un análisis del bono demográfico del Paraguay. Período 2000 - 2025”**, que forma parte de la serie de estudios temáticos del Censo Nacional de Población y Viviendas 2012.

En este material se expone la situación de Paraguay en su transición demográfica y las perspectivas para la población joven hasta el año 2025. A efectos de presentar el bono demográfico, se presenta un análisis de la población total en tres grandes grupos, la población infante en dependencia (0 a 14 años), en edad productiva activa (15 a 64 años), y adulto mayor en dependencia (65 años y más), desde el año 1950 al 2025, y a nivel departamental para el período 2000 – 2025.

Se presentan indicadores que muestran tal transición, tasas de fecundidad, natalidad y mortalidad, tasa o relación de dependencia demográfica (TDD), tasa de dependencia económica (TDDE), tasas de dependencia en educación y salud, y las principales características del perfil de la población joven.

Con esto, se pretende aportar expectativas de la dimensión del fenómeno conocido como bono demográfico, conocer el perfil de gente joven con la que el país cuenta actualmente y qué desafíos se plantean para maximizar las ventajas de la liberación de recursos debido a la menor proporción de personas en situación de dependencia.

Esta ventana de oportunidad representa desafíos de implementación de políticas macroeconómicas que incentiven la inversión productiva, aumenten las chances de acceder al mercado laboral y promuevan un ambiente económico predecible y estable.

La Dirección

Índice

Acrónimos	13
Resumen Ejecutivo	15
Introducción	19
Marco teórico	21
Metodología	23
Capítulo 1. La transición demográfica de Paraguay	25
1.1 Estructura poblacional 1950–2012	25
1.2 La tasa de dependencia demográfica	28
1.3 Estructura demográfica departamental	30
1.4 Evolución de población de grupos vulnerables	32
Capítulo 2. El bono demográfico y su impacto en la economía	32
2.1 Ingreso y consumo en Paraguay	33
2.2 La tasa dependencia económica	34
2.3 La magnitud económica del bono demográfico	35
Capítulo 3. La población joven con la que se empieza a transitar el bono demográfico	37
3.1 La población joven de Paraguay	37
3.2 Perfil educativo y nivel de actividad de la población joven	40
Capítulo 4. Experiencias ajenas y la agenda de Paraguay	43
4.1 Experiencias de países que han transitado su bono demográfico	43
4.2 El momento de Paraguay: a dónde apunta para el 2030	44
Conclusiones y recomendaciones	47
Bibliografía	51

Acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CNPV	Censo Nacional de Población y Viviendas
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
EIG	Encuesta de Ingresos y Gastos
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EUT	Encuesta del Uso del Tiempo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
STP	Secretaría Técnica de Planificación
TBM	Tasa Bruta de Mortalidad
TBN	Tasa Bruta de Natalidad
TDD	Tasa de Dependencia Demográfica
TDE	Tasa de Dependencia Económica
TGF	Tasa Global de Fecundidad

Resumen Ejecutivo

La estructura de la población de un determinado territorio está sujeta a lo que se denomina la transición demográfica; este proceso lleva a que, en un determinado momento, se susciten cambios sustanciales en sus estructuras etarias, que se manifiestan principalmente a través de reducciones en el peso relativo de la población en edad infante y juvenil, el ensanchamiento temporal de la faja etaria en edad activa y el aumento sostenido del peso de la población de adultos mayores. El momento en el cual ocurren estos acontecimientos difiere entre los países.

Saad (2012) define al bono demográfico como el “período durante la transición demográfica en que la proporción de personas en edad de trabajar (potencialmente productivas) crece en relación a las personas en edades potencialmente dependientes”. Este período se conoce también como «ventana demográfica de oportunidades». Esta ventana de oportunidad representa desafíos de implementación de políticas macroeconómicas que incentiven la inversión productiva, aumenten las chances de acceder al mercado laboral y promuevan un ambiente económico predecible y estable.

La tasa o relación de dependencia demográfica (TDD) mide la proporción de personas en edad infantil (0 a 14 años) junto con las personas en edad de vejez (65 años y más), respecto a la población potencialmente en edad activa (15 a 64 años). Esta tasa puede separarse en tasa de dependencia infantil y en tasa de dependencia de vejez.

En el caso de Paraguay, en 1950, la población comprendida en 0 a 14 años (población infante en dependencia) representaba el 43,8% del total, la población de 15 a 64 años (población en edad productiva activa) representaba el 52,5% del total, y la población de 65 años y más representaba el 3,7% del total (población adulta mayor en dependencia); de acuerdo a las estimaciones y proyecciones de población revisión 2015 de la DGEEC, para el año 2012 pasaron a representar 31,9%, 62,5% y 5,6% respectivamente.

La pirámide poblacional al año 2012, define a Paraguay como un país joven, cuya población está principalmente concentrada en la edad activa: de cada 10 habitantes, 3 tenían de 0 a 14 años, 1 tenía 65 años o más, y 6 formaban parte de la franja etaria de 15 a 64 años de edad, franja identificada como la potencialmente activa; más aún, de estas 6 personas, 3 estaban en el rango de 15 a 24 años de edad. De acuerdo a la proyección de población realizada por la DGEEC hasta el año 2025, Paraguay seguiría con esta característica en las décadas venideras, por lo que, es innegable que hay una oportunidad concreta de bono demográfico que ha comenzado a materializarse.

La TDD de Paraguay tuvo su punto más alto en el año 1962, alcanzando 1,04. Desde ese año se observa una tendencia a la baja de esta tasa; en el caso particular de la tasa de dependencia de niñez se observa también una tendencia a la baja, mientras que, la tasa de dependencia de vejez, muestra una tendencia al alza.

En el año 2007, la TDD del país alcanzó el nivel de $\frac{2}{3}$, es decir, 2 personas dependientes por cada 3 personas en edad activa, y desde el año 2012, la misma ya está por debajo de 0,6 y seguiría bajando en los siguientes años; estos valores marcan el inicio del “bono demográfico” de acuerdo a la literatura sobre el tema. Las proyecciones de población realizadas para el 2025 señalan que esta relación de dependencia se situaría alrededor de 0,5, esto significa, que por cada persona en situación de dependencia habría casi 2 personas en plena edad potencialmente activa.

Comparando la TDD a nivel departamental, se distinguen departamentos que al año 2012, aún mostraban una tasa de dependencia superior al $\frac{2}{3}$ (Concepción, Caazapá, San Pedro y Alto Paraguay), otros departamentos con una tasa de dependencia inferior al $\frac{2}{3}$ (Caaguazú, Itapúa, Pdte. Hayes, Amambay, Canindeyú,

Paraguarí, Cordillera y Misiones), y otros incluso menor a 0,60, nivel de la tasa de dependencia demográfica a nivel país en ese año (Boquerón, Guairá, Ñeembucú, Alto Paraná, Central y Asunción).

Por otra parte, considerando los patrones de ingreso y consumo recogidos por la EIG y CV, y asumiendo el supuesto de mantenerlos constantes en el tiempo, puede observarse el comportamiento de la tasa de dependencia económica (TDE) en el período 2000 – 2025. Esta tasa indica el número de consumidores efectivos por cada productor efectivo. Concretamente, en el año 2002 la TDE habría estado en 0,82, en el año 2012 alcanzó 0,76, y en el año 2025 llegaría a 0,71. Entre los años 2002 y 2025 se daría una reducción cercana al 15,5%. Aproximando el ejercicio propuesto por Saad (2012), este porcentaje da una idea del volumen del bono demográfico: un aumento del 15,5% en los ingresos laborales por consumidor durante 23 años.

La oportunidad que presenta el bono demográfico consiste en que la población en edad potencialmente activa para generar ingresos, enfrenta una carga menor en términos de transferencias de fondos hacia la población dependiente. Es por ello que resulta clave promover las condiciones para que este segmento, mayoritariamente joven, alcance mayores niveles de ingresos gracias a un aumento de su productividad.

Delimitando la población de 15 a 29 años de edad como la población joven del país, la población estimada para el año 2012 refiere un total de 1.846.682 personas jóvenes, en términos relativos esto es el 28,6% de la población total. Desde una perspectiva histórica, el nivel de participación mínimo de este segmento se dio en el año 1960, alcanzando el 23,9%, mientras que el máximo ocurrió en el año 2010, 28,7% del total. Al año 2025, esta franja etaria representaría el 25,8% de la población, un total de 1.999.471 personas jóvenes de acuerdo a las proyecciones realizadas por la DGEEC (Revisión 2015).

La proporción de jóvenes respecto a la población total y a la Población en edad de trabajar (PET), mostró desde el año 2009 al 2012 un comportamiento descendente respecto a ambos agregados, y la perspectiva al año 2025 es que continuaría descendiendo. Este hecho indica que a medida que el tiempo transcurre se tendrá menor oportunidad de influir en el perfil profesional del capital humano, ya que este se forma principalmente en la edad de juventud, dado que, en la medida que transcurren los años y se ingresa al mercado laboral, las actividades de educación ocupan menor proporción en el uso del tiempo.

A nivel departamental, los grandes centros urbanos albergan cerca de la mitad de la población joven, como Asunción, Central y Alto Paraná, que se encuentran más avanzadas en su transición demográfica. De acuerdo al Censo Nacional de Población y Viviendas 2012, de igual modo que a nivel de la población total del país, la distribución de la población joven entre hombres y mujeres está casi balanceada (50,9% y 49,1% respectivamente). A nivel urbano, se aprecia similar distribución entre hombres y mujeres, sin embargo, a nivel rural, muestran una predominancia de hombres con, el 53,9% sobre el total de jóvenes en esa área.

Al comparar la composición de la población joven, según los tres grupos de edad quinquenales que incluye, en los años 2002, 2012 y 2025, se observa que la población de 15 a 19 años de edad va disminuyendo en proporción (40,9%, 36,0%, y 34,4%), la población de 20 a 24 años de edad no muestra significativos cambios (33,5%, 33,8%, y 33,3%), y la población de 25 a 29 años de edad va en aumento (25,5%, 30,2%, y 32,4%). Es importante tener presente esta transición para evaluar los cambios observados en cuanto al nivel de educación y participación en el mercado de trabajo de esta población entre principios del siglo y más recientemente.

El promedio de años de estudio de la población joven ha mejorado en el período 2002 – 2012, destacando el aumento en el promedio de años de estudio de los ocupados (de 8,8 en el año 2002 pasó a 10,3 en el año 2012). De hecho, el comparativo de educación formal alcanzado por la población joven, también refleja mejoras: al 2012, casi 2 personas alcanzan nivel primario y 6 nivel secundaria cuando que, en el año

2002, 4 alcanzaron nivel primario y casi 5 alcanzaron el nivel secundario.

Por otro lado, indicadores de calidad educativa que se presentaron en el informe de resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE en el año 2015) sobre logros de aprendizaje, revelan que, en Paraguay, el 43,5% y el 60% de los estudiantes de 3er. y 6to. grado se concentran en los niveles más bajos de rendimiento en Matemáticas y Ciencias Naturales, respectivamente. Así también, 94,1% de los alumnos de 6to. grado muestran bajos niveles de desempeño en Matemáticas; 84,1% en Lectura y 90,5% en Ciencias (Juntos por la Educación, memoria y balance 2015), revelando la calidad de la formación escolar que ha logrado esta población joven, comprendida entre 15 y 29 años de edad.

Así mismo, el perfil educativo se ve altamente definido por la calidad de sus docentes, y en este sentido, la evaluación hecha por la organización “Juntos por la Educación” en Formación Docente revela que el 38% de docentes de Educación Escolar Básica y el 53% de los docentes de Educación Media no cuentan con el perfil apropiado para el nivel en el que enseñan.

Respecto a la participación en el mercado de trabajo, la tasa de participación de la población joven, entre los años 2002 y 2012, ha mostrado una disminución (54,7% en el año 2002 y 50,0% en el año 2012). Este hecho se condice con el fenómeno regional al que el país no estuvo ajeno, y se explica fundamentalmente por el aumento de la escolarización o, dicho de otra manera, la retención del joven en el sistema educativo.

Estos aspectos comentados en cuanto a educación y nivel de actividad de la población joven son solo algunas de las principales variables que deben ser elementos constructivos para las políticas públicas, es decir, el tablero de comando de las políticas enfocadas a este segmento de la población debe monitorear permanentemente el nivel que alcanzan, estableciendo metas concretas en el corto, mediano y largo plazo, ya que el aprovechamiento óptimo del bono pasa por disponer de un capital humano inserto en la actividad económica con elevado nivel de productividad que le retribuya con elevados ingresos.

Los números a hoy, reflejan que aún hay importantes desafíos para lograr que, hacia mitad del siglo XXI, cuando Paraguay se aproxime a su nivel mínimo de tasa de dependencia, se haya efectuado un reemplazo positivo de las cohortes.

Por otra parte, el aprovechamiento del bono demográfico puede traer consigo ganancias en crecimiento económico. Bloom y Williamson (1998), analizaron la contribución de los cambios demográficos en el llamado milagro del este asiático entre los años 1960 y 1995. Las conclusiones a las que llegaron indicaron que una tercera parte del crecimiento económico promedio experimentado por los países del este asiático se debió a cambios en la estructura por edades en la población, es decir, los cambios demográficos explicaron entre 1,4 a 1,9 puntos porcentuales del crecimiento promedio del PIB per cápita de esos países, cuyo valor se situó en 6,1%.

Aprovechar esta ventana de oportunidad demográfica depende de factores como el ambiente social, político y económico. El círculo virtuoso que lograron los países asiáticos para optimizar el período de bono consistió en un grupo de políticas específicas en áreas de: Aceleración de la transición para salir de la pobreza, Educación, Política económica y Buena gobernabilidad.

Entonces, es importante reconocer y tener presente que de aquí en adelante hasta el año 2045, la TDD como la TDE de Paraguay estarán en franca descendencia, permitiendo así, relajar la carga sobre la población en edad productiva de las demandas de la población en dependencia. Es decir, se necesitará menos para cubrir las mismas necesidades, por ende, es posible aprovechar recursos para ahorro y consecuente inversión para mejorar las condiciones de vida y elevar el perfil del capital humano del país.

En este contexto, conforme al Decreto N° 2.794 del 16 de diciembre de 2014 se ha aprobado el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND 2030, 2014), bajo la coordinación de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. Este instrumento es actualmente la base de los planes estratégicos del actual gobierno (2013 – 2018) y, por ende, es la guía de orientación de las políticas públicas dirigidas a maximizar el bienestar social de la ciudadanía paraguaya. La revisión del documento indica que el mismo incluye en su marco de referencia el hecho de que se transitará esta etapa de bono demográfico y, en consecuencia, se establecen metas concretas en cuanto a inversión en salud y educación de jóvenes y niños.

Contar con una herramienta que oriente a que las políticas públicas reconozcan esta realidad que está transitando el país, como lo es el PND 2030, es un buen inicio y una condición necesaria; no obstante, se requiere además una importante coordinación a nivel de instituciones, y un monitoreo permanente del logro de los resultados. Está claro que, la oportunidad de bono demográfico ha comenzado a concretarse para el país, por lo que, es urgente asegurar que las líneas de acción estén tomando el curso para aprovechar ganancias en crecimiento económico. Llegada la mitad del presente siglo, Paraguay debe haber logrado una notoria diferencia en el nivel de productividad de su población activa respecto a los niveles actuales, es decir, haber optimizado el efecto de reemplazo de cohortes.

Introducción

El presente trabajo fue elaborado en el marco del Programa de Desarrollo del Sistema Estadístico Nacional a través del Censo Nacional de Población y Viviendas 2012 – contrato de Préstamo BID Nro. 2542/BL-PR.

En los últimos años, Paraguay ha pasado por un proceso económico satisfactorio al hacerse notar entre las primeras posiciones a nivel regional, pese a su dependencia de economías vecinas que han atravesado importantes contracciones por la crisis mundial y, de su fuerte apalancamiento en actividades agrícolas, sujetas al comportamiento de las condiciones climáticas. Sin embargo, los resultados aún son insuficientes para concretar resultados sociales deseados como, la erradicación de la pobreza extrema y la reducción perceptible de la situación de pobreza.

Desde fines del gobierno anterior, con el lanzamiento de bonos soberanos en el mercado internacional, y en la misma línea, el actual gobierno viene trabajando con mayor énfasis en poner al país en la mirada del mundo, destacando entre sus virtudes la estructura demográfica actual: “Paraguay es un país joven”. Esto significa que el país tiene un stock de capital humano para aprovechar en diversas actividades económicas y que, en los siguientes años, la perspectiva apunta a que esta población no estará sometida a fuertes cargas respecto a la asignación de ingresos para sus dependientes (niños y ancianos).

En este sentido, Paraguay tiene la oportunidad de explotar en el presente y en los próximos años el hecho de estar transitando su bono demográfico, resultado del impacto de la transición demográfica en la estructura de la población. Esto es, el crecimiento menos acelerado en la tasa global de fecundidad y la expansión de la expectativa de vida al nacer encausan a aumentar el peso relativo de la población activa en relación a la población infante y la población en edad de jubilación, esto genera liberación de recursos en el sentido de que es decreciente el número de consumidores respecto al número de productores.

El objetivo general de la investigación es exponer la situación de Paraguay en su transición demográfica y las perspectivas para la población joven hasta 2025. Además, identificar las diferencias en la estructura poblacional a nivel de departamentos para identificar aquellos que se encuentren más adelantados en el tránsito del bono demográfico.

Con esta investigación se pretende aportar expectativas de la dimensión del fenómeno conocido como bono demográfico, conocer el perfil de gente joven con la que el país cuenta actualmente y qué desafíos se plantean para maximizar las ventajas de la liberación de recursos debido a la menor proporción de personas en situación de dependencia.

Los insumos primarios de información estadística tienen como fuente a la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, y en particular, se emplean los datos del último Censo Nacional de Población y Viviendas 2012, y de la Encuesta de Ingresos, Gastos y Condiciones de Vida (EIG) en su versión 2011/2012.

En el primer Capítulo se presenta la evolución de la estructura poblacional por grandes grupos de edad para el período censal del año 1950 hasta el año 2012 y la proyección de la población al año 2025 (Revisión 2015), y como resultado se calcula la tasa de dependencia demográfica con el objeto de identificar el período a partir del cual la misma toma niveles inferiores a 2/3 y cuál es el nivel que alcanzaría hasta el año 2025. Asimismo, se analiza la estructura poblacional en el período 2000 al 2025 a nivel de departamentos, de manera a determinar el ritmo de cambio de la tasa de dependencia en la transición del bono demográfico.

El segundo Capítulo presenta la estimación de la tasa de dependencia económica, combinando los datos de estructura poblacional con los datos de ingreso y consumo promedios obtenidos de la EIG con el obje-

tivo de determinar la magnitud de la liberación de recursos provocada por el aumento de ingresos laborales en relación al consumo.

En el tercer Capítulo, se compara las principales características del perfil de la población joven a principios del año 2002 con el capturado en el Censo Nacional de Población y Viviendas 2012, de manera a identificar el potencial joven con el cual Paraguay empieza a transitar su bono demográfico.

En el cuarto Capítulo, se comenta sobre las lecciones aprendidas de países que han transitado su bono demográfico, como así también, las políticas públicas que se delinean a nivel de Paraguay para transitar los próximos años.

En el quinto Capítulo y como último punto, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones.

Marco teórico

La estructura de la población de un determinado territorio está sujeta a lo que se denomina transición demográfica, proceso de larga duración, que transcurre entre dos situaciones: en un principio, ocurre un bajo crecimiento demográfico con altas tasas de mortalidad y fecundidad, pasando, finalmente a un bajo crecimiento, pero con niveles también bajos en las respectivas tasas.

Por ende, este proceso lleva a que, en un determinado momento, las poblaciones experimenten cambios sustanciales en sus estructuras etarias, que se manifiestan principalmente a través de reducciones en el peso relativo de la población en edad infante y juvenil, el ensanchamiento temporal de la faja etaria en edad activa y el aumento sostenido del peso de la población de adultos mayores. Cabe señalar que, el momento en el cual ocurren estos acontecimientos difiere entre los países.

Por otro lado, se ha encontrado relación entre la fase de transición demográfica en la que se encuentran los países y el grado de modernización; esto es, países en fase de avanzada transición demográfica presentan avanzado nivel de modernización, y países que están iniciando su transición denotan un incipiente estado de modernización (BID/CEPAL/CELADE). En este proceso de transición demográfica, se enmarca lo que se conoce como “bono o dividendo demográfico” y el mismo supone potenciales beneficios económicos que deben ser acompañados de políticas públicas adecuadas para su aprovechamiento pleno.

El trabajo seminal de Coale y Hoover (1958) analiza las transformaciones en la estructura de la población por edades y su incidencia en el crecimiento económico a través del aumento del capital y sus efectos en el aumento de la productividad. Bloom y Williamson (1998) examinaron la importancia de la estructura poblacional en el despegue económico de los países del sudeste asiático y concluyeron que un tercio del crecimiento del ingreso per cápita de esas economías podría encontrar su explicación en el bono demográfico. En este sentido, Cano (2010) estima para Paraguay, asumiendo los supuestos del modelo de crecimiento de Mankiw, Romer & Weil de 1992, que aproximadamente el 20% del crecimiento económico experimentado (mientras dure el período del bono demográfico), encontraría su explicación en la dinámica transicional de su población y en la implementación de políticas públicas coordinadas para capitalizar el momento poblacional.

Por su parte, Saad (2012) define al bono como el “período durante la transición demográfica en que la proporción de personas en edad de trabajar (potencialmente productivas) crece en relación a las personas en edades potencialmente dependientes. Este período se conoce también como «ventana demográfica de oportunidades», en referencia a las posibilidades que ofrece para aumentar las tasas de crecimiento económico per cápita y los niveles de bienestar de la población”.

Esta relación entre personas activas y dependientes se observa a través de la “tasa (o relación) de dependencia demográfica” que provee información crucial sobre la manera de interpretar el proceso transicional y la etapa en que se encuentra una sociedad particular. En este sentido, CEPAL (2008) clasifica a los países latinoamericanos en cuatro tramos distintos de acuerdo a la dinámica de natalidad y mortalidad: muy avanzada, avanzada, plena y moderada. Cada etapa conlleva demandas específicas por parte de la población que deben ser satisfechas, por tanto, una comprensión cabal del proceso es importante para mejorar el bienestar poblacional.

Esta ventana de oportunidad representa desafíos de implementación de políticas macroeconómicas que incentiven la inversión productiva, aumenten las chances de acceder al mercado laboral y promuevan un ambiente económico predecible y estable. En las etapas iniciales de la transición demográfica la disminución de la fecundidad trae aparejada la disminución del número de consumidores respecto al número de personas activas. En una etapa intermedia, el número de personas activas se incrementa a través del ac-

ceso al mercado laboral permitiendo el aumento de los ingresos, proceso que puede durar varias décadas. Al término de esta etapa intermedia, comienza una etapa donde el número de personas dependientes, en especial de la tercera edad, aumenta considerablemente haciendo que la relación entre dependientes y activos aumente.

Las tres etapas mencionadas presentan características propias del ciclo de vida de las personas, donde en las etapas iniciales las transferencias familiares juegan un rol fundamental para suplir las necesidades de los dependientes infantiles sumado a las transferencias que los gobiernos realizan a ese sector de la población; en la segunda etapa, las necesidades de una mayor inversión en capital humano garantizaría mejores oportunidades de acceso al mercado laboral, permitiendo niveles de ingresos superiores. En la última etapa de la vida de las personas, las transferencias gubernamentales juegan un rol importante al permitir alcanzar ingresos a través de jubilaciones a los dependientes, al igual que prestaciones sociales del servicio de salud y asistencia social en general, lo que conlleva otros desafíos a diferencia de las dos etapas anteriores.

Un aspecto interesante de la transición demográfica es la duración de la misma. Conforme a estimaciones realizadas por CELADE/CEPAL (2008), el tramo de descenso (mayor cantidad de activos) en América Latina es 54 años en promedio, mientras que la duración del tramo en que la tasa de dependencia se mantiene por debajo de 2/3 (2 dependientes por cada 3 activos) es 40 años en promedio. En el caso específico de Paraguay, la duración del período de reducción de la tasa de dependencia es 76 años, y el año 2015 es el inicio del período en que la relación es menor a 2/3 cuya culminación estimativa será en año 2055.

Siguiendo la metodología planteada por Saad (2012) y anteriormente presentada por CEPAL (2008), para cuantificar el análisis del bono demográfico desde la perspectiva económica se utilizará la “tasa de dependencia económica” que resulta de dividir a los consumidores con los productores utilizando información sobre los patrones de consumo y producción por grupo etario. Siendo más específicos, el cálculo se hará de acuerdo a la siguiente formulación:

$$\frac{C_t}{P_t} = \frac{\sum(c_{(x)} * n_{(x,t)})}{\sum(I_{(x)} * n_{(x,t)})}$$

Donde:

C_t : Número efectivo de consumidores en el año “t”

P_t : Número efectivo de productores en el año “t”

$C_{(x)}$: Consumo medio de la edad “x”

$I_{(x)}$: Ingreso medio del trabajo en la edad “x”

$n_{(x,t)}$: Población total de edad “x”, en el año “t”

En cuanto a las demandas asociadas a las etapas de la transición demográfica, se analizará la tasa de dependencia en educación y salud, que es una adaptación de la formulación anterior en la que, en vez de medir el consumo medio, se mide el gasto medio en educación y salud por cada grupo de edad, respectivamente.

Metodología

La metodología aplicada para el estudio de la situación del bono demográfico en Paraguay es el análisis descriptivo mediante el uso de datos provenientes de las distintas fuentes del Censo Nacional de Población y Viviendas (1950 – 2012), y la Encuesta de Ingresos, Gastos y Condiciones de Vida (EIG y CV) en su versión 2011/2012.

A efectos de presentar el bono demográfico, se presenta un análisis de la población total en tres grandes grupos de edad, de los años 1950 al 2025: dependientes infantiles de 0 a 14 años, potencialmente activos de 15 a 64 años y dependientes adultos de 65 años y más. Asimismo, se realiza el análisis a nivel departamental para el período 2000 - 2025. A partir de la estructura poblacional, se calcula la tasa de dependencia demográfica, relación entre el total de población en dependencia (niños y ancianos) y la población en edad activa, para evaluar la trayectoria descendente que sigue la misma y hasta qué nivel llegaría en el año 2025.

De manera a mostrar el impacto del bono en el campo económico, aplicando la metodología propuesta por Saad (2012), se mide la tasa de dependencia económica. En particular, las tasas de dependencia económica en el sector educación y salud. A través de la tasa de dependencia económica se obtiene una estimación de la cantidad de consumidores por cada persona en edad activa y produciendo. Las tasas de dependencia económica en educación y en salud, darán información de cómo el ingreso laboral cubre estas necesidades de la población; esto es, a medida que envejece la tasa mostrará una tendencia creciente en el caso de salud y decreciente en el caso de la educación. El cálculo de estas tasas de dependencia involucra la combinación de la estructura poblacional del año 2000 al año 2025 con los datos de promedio por grupos de edades de ingreso, consumo, gasto en educación y gasto en salud calculados, como se mencionó, a partir de la EIG y CV 2011/2012.

Dada la oportunidad que representa el bono demográfico, las políticas públicas deben estar enfocadas a lograr mejores resultados en términos de elevar la productividad de la mano de obra activa. En este sentido, se realiza un análisis comparativo del perfil educativo de la población joven de los años 2002 y 2012 con los datos censales, y otros datos referidos por investigaciones nacionales sobre el tema.

Por último, siguiendo una revisión y análisis de fuentes secundarias se destacan las principales lecciones de países que han transitado su bono demográfico, en particular, las políticas educativas y de empleo que aplicaron. Complementariamente, a través de una revisión del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes estratégicos de instituciones claves en materia de educación y juventud, se presenta cuál es la visión y el trabajo actual en Paraguay con miras a aprovechar satisfactoriamente las ganancias, que potencialmente se tendrían en este tramo de la transición demográfica.

Capítulo 1. La transición demográfica de Paraguay

De acuerdo al Censo Nacional de Población y Viviendas 2012, en Paraguay en el año 2012, de cada 10 habitantes, 3 tenían de 0 a 14 años, 1 tenía 65 años o más, y 6 formaban parte de la franja etaria de 15 a 64 años de edad, franja identificada como la potencialmente activa; más aún, de estas 6 personas, 3 estaban en el rango de 15 a 24 años de edad. Por lo que, sin dudas, Paraguay cuenta con un cúmulo importante de mano de obra joven, y se enfrenta al desafío de dotarla de mejor formación y preparación para su inserción al mundo laboral con altas perspectivas de productividad.

1.1 Estructura poblacional 1950 – 2012

La población es un objeto de estudio cuyo dinamismo se evalúa observando los cambios en su estructura en diferentes momentos del tiempo; es decir, comparando la composición por sexo y edad de los habitantes que ocupan un determinado territorio geográfico en determinados momentos. El comportamiento de las tasas vitales es el principal factor explicativo de los cambios que pudieran suscitarse.

Un hecho resaltante en términos demográficos durante la segunda mitad del siglo XX fue el comportamiento de las tasas de fecundidad, natalidad y mortalidad, las cuales mostraron una tendencia marcadamente descendente en los países de Latinoamérica, y Paraguay no quedó fuera de tal proceso. En comparación a los países de la región, Paraguay se ubica por encima del promedio en la tasa global de fecundidad (TGF) y en la tasa bruta de natalidad (TBN), mientras que su tasa bruta de mortalidad (TBM) está por debajo del promedio regional.

De acuerdo a la CEPAL (2008), Paraguay forma parte del grupo de países en transición plena cuyas considerables reducciones en la TGF son relativamente recientes a diferencia de otros países que experimentaron esta situación en décadas anteriores.

Cuadro 1.

Evolución de tasas vitales en Paraguay y América Latina. Período 1950 - 2015

Quinquenio	TGF		TBN		TBM	
	Paraguay	América Latina	Paraguay	América Latina	Paraguay	América Latina
1950-1955	6,5	5,9	44,2	42,9	8,8	15,9
1955-1960	6,5	5,9	42,6	42,0	8,5	13,9
1960-1965	6,5	5,9	41,2	40,7	7,9	12,4
1965-1970	6,2	5,5	39,4	38,3	7,6	11,0
1970-1975	5,4	5,1	35,6	35,9	7,0	9,7
1975-1980	5,2	4,5	36,1	33,4	6,9	8,7
1980-1985	5,2	3,9	36,7	31,0	6,9	7,9
1985-1990	4,8	3,4	35,0	28,1	6,6	7,2
1990-1995	4,3	3,0	32,0	25,2	6,3	6,6
1995-2000	3,9	2,7	29,3	23,3	6,0	6,1
2000-2005	3,3	2,5	25,1	21,4	6,1	5,8
2005-2010	2,9	2,3	23,3	19,5	5,8	5,8
2010-2015	2,7	2,1	21,7	17,9	5,7	5,8

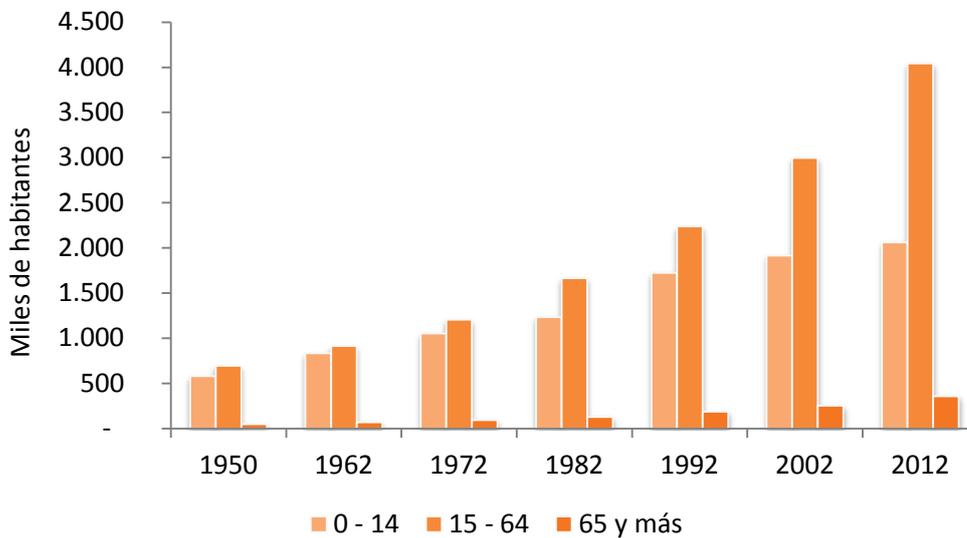
Fuente: STP/DGEEC para Paraguay; CELADE para América Latina.

Las mejores condiciones de vida, la situación política sin grandes sobresaltos, y las favorables tendencias en las tasas vitales, permitieron el constante crecimiento de la población paraguaya en los últimos 70 años. En particular, la disminución de las tasas de fecundidad y natalidad, acompañada de una menor tasa de mortalidad, tuvo implicancias en la composición de la población, que se comprueban al observar su evolución desde el año 1950 al año 2012.

Agregando a los habitantes por grandes grupos de edad: 0 a 14 años, 15 a 64 años, y 65 años y más, se puede notar que en términos absolutos, los tres grupos fueron incrementándose notoriamente; sin embargo, en términos relativos la población balanceada entre niños y jóvenes-adultos activos de 1950, cambió al llegar el siglo XXI, a una población mayormente integrada por jóvenes y adultos de 15 a 64 años, es decir, en plena edad activa y con una participación de adultos mayores también superior respecto a la mitad del siglo pasado.

Gráfico 1.

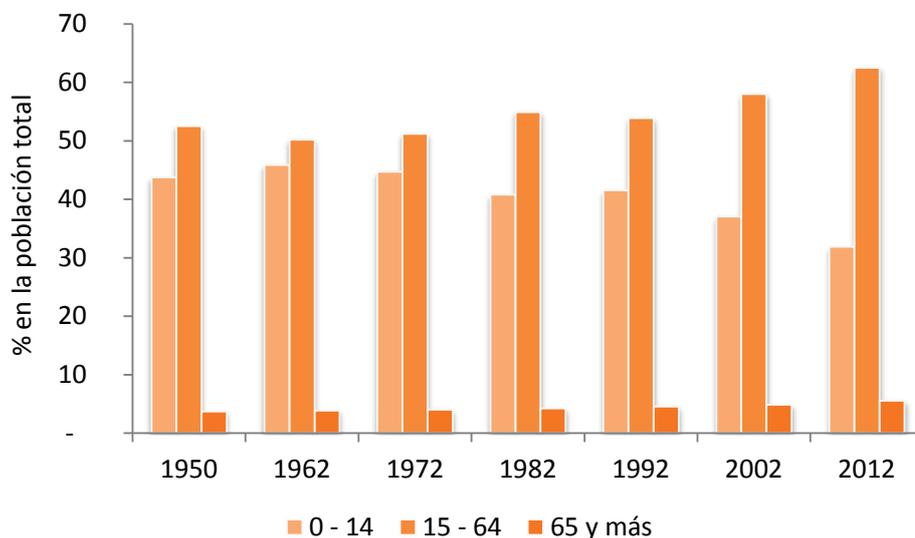
Paraguay: Evolución de la población total por grandes grupos de edad. Período 1950 - 2012



Fuente: STP/DGEEC. Censos Nacionales de Población y Viviendas 1950, 1962, 1972, 1982, 1992, 2002 y 2012.

Gráfico 2.

Paraguay: Evolución de la población relativa por grandes grupos de edad. Período 1950 - 2012

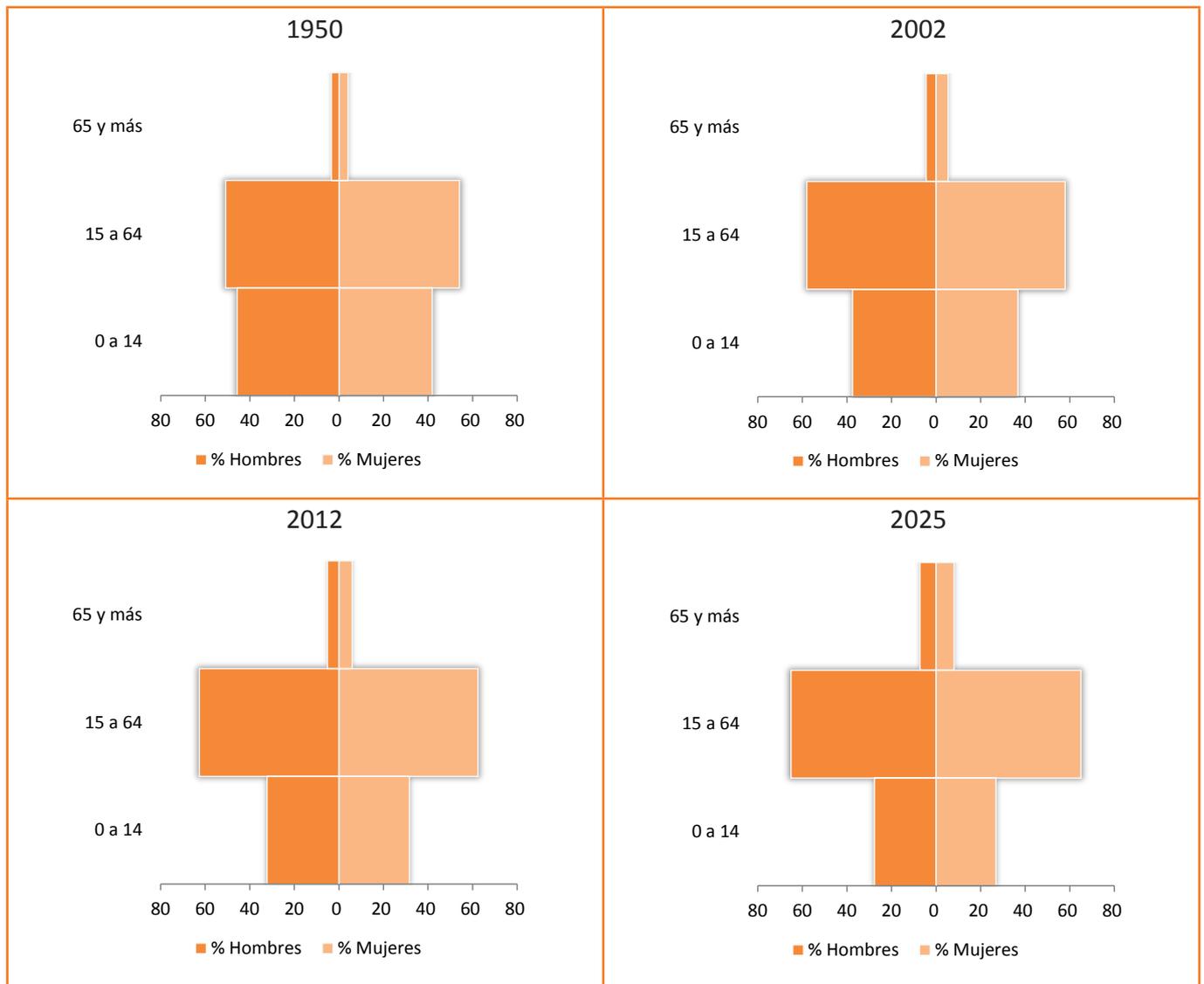


Fuente: STP/DGEEC. Censos Nacionales de Población y Viviendas 1950, 1962, 1972, 1982, 1992, 2002 y 2012.

Los cambios relativos en la composición pueden observarse al comparar las pirámides de población de 1950, respecto a las captadas al iniciar el siglo XXI en 2002, y la más recientemente medida por el último censo poblacional en 2012. En 1950, la población comprendida en 0 a 14 años representaba el 43,8% del total, la población de 15 a 64 años representaba el 52,5% del total, y la población de 65 años y más representaba el 3,7% del total; de acuerdo a las Estimaciones de las Proyecciones de Población Revisión 2015 de la DGEEC, para el año 2012 pasaron a representar 31,9%, 62,5% y 5,6% respectivamente.

Gráfico 3.

Paraguay: Estructura de la población por sexo y grupos de edad. Período 1950 - 2025



Fuentes: STP/DGEEC. Censos Nacionales de Población y Viviendas 1950, 2002 y 2012.

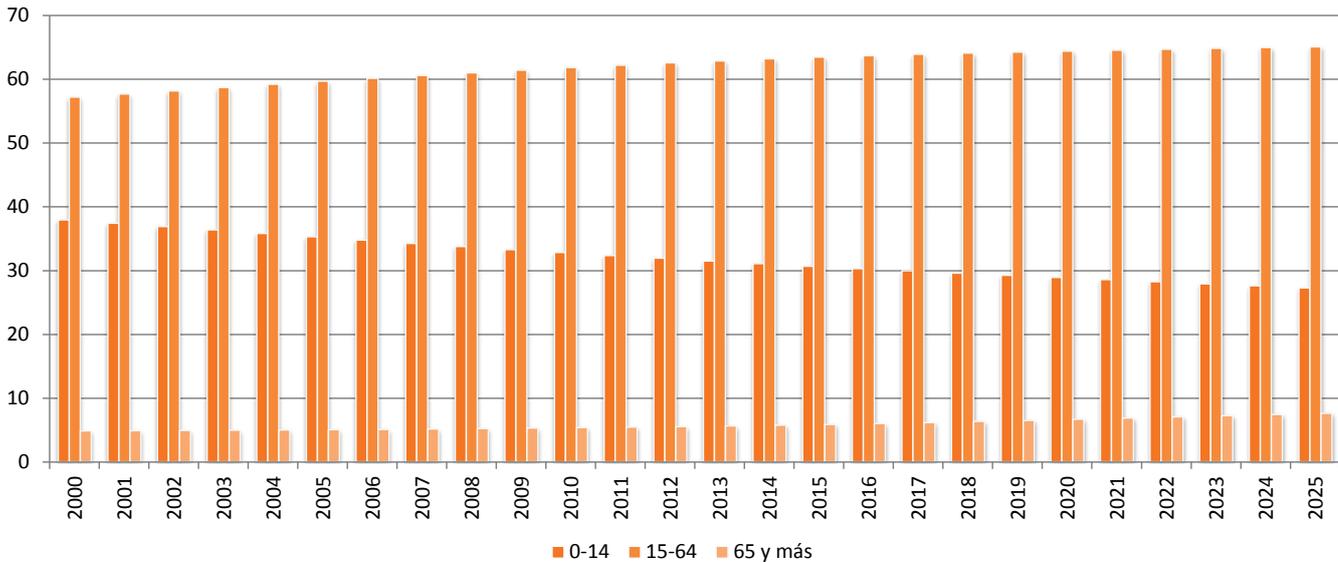
Proyección de la población nacional, áreas urbana y rural por sexo y edad, 2000-2025. Revisión 2015.

La pirámide poblacional corresponde al año 2012, define a Paraguay como un país joven, cuya población está principalmente comprendida en la edad activa, es decir, en la edad para producir y generar los ingresos suficientes para afrontar sus necesidades, incrementar su patrimonio, y sostener a la población de ella dependiente. A partir de este hecho es necesario tomar conciencia de la oportunidad de ganancias que podría lograrse como país durante el tiempo que dure esta etapa de la transición demográfica.

Observando más de cerca la composición de la población paraguaya en el presente siglo, de acuerdo a la proyección de población realizada por la DGEEC hasta el año 2025, Paraguay seguirá siendo un país joven en las décadas venideras, por lo que, es innegable que hay una oportunidad concreta que ha comenzado a materializarse. Es así que, los conductores de políticas públicas deben responder a la interrogante acerca de cómo el país podría aprovecharla.

Gráfico 4.

Paraguay: Evolución de la población relativa por grandes grupos de edad. Período 1950 - 2025



Fuente: STP/DGEEC. Proyección de la población nacional, áreas urbana y rural por sexo y edad, 2000- 2025. Revisión 2015.

1.2 La tasa de dependencia demográfica

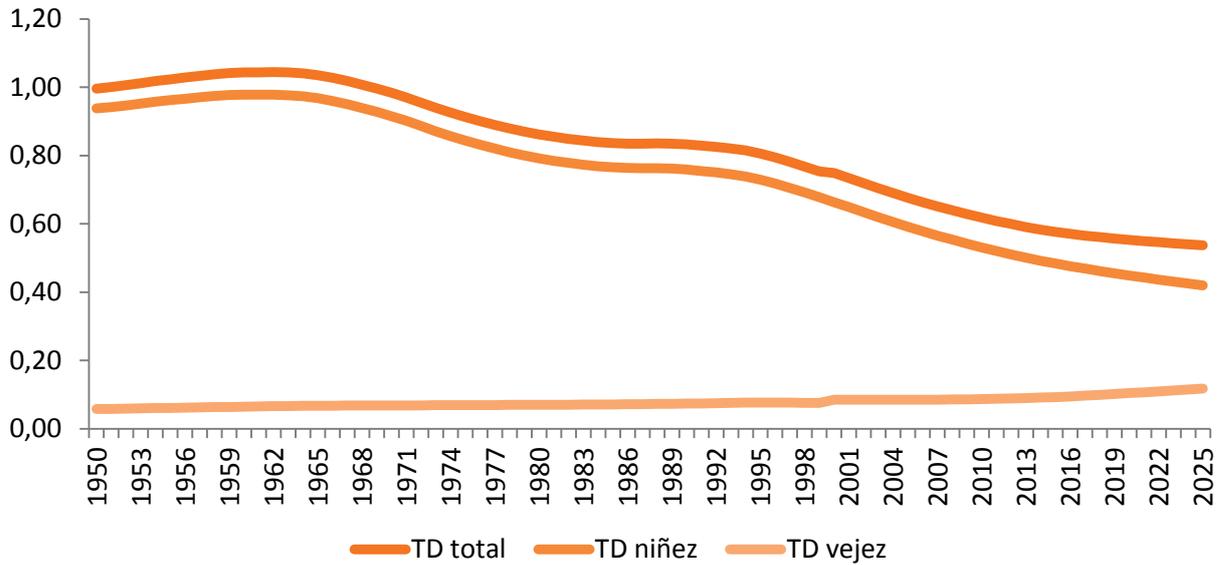
El comportamiento económico de las personas está en función del ciclo de vida en el que se encuentran y, por ende, el efecto sobre el desempeño económico de un país es importante. Un indicador que permite visualizar el impacto eventual de los cambios en la estructura poblacional sobre el desempeño socioeconómico es la relación o tasa de dependencia demográfica (TDD), la cual tiene la versatilidad de ser comparada por sub grupos de dependientes con relación a personas en edad activa.

La tasa o relación de dependencia demográfica mide la proporción de personas en edad infantil (0 a 14 años) junto con las personas en edad de vejez (65 años y más), respecto a la población potencialmente en edad activa (15 a 64 años). Esta tasa puede separarse en tasa de dependencia infantil y en tasa de dependencia de vejez.

El gráfico 5 denota que el punto más alto de la relación de dependencia demográfica fue en el año 1962, y alcanzó 1,04. Desde ese año se observa una tendencia a la baja en la tasa de dependencia demográfica, así como en la tasa de dependencia de niñez, resultado del cambio relativo en la composición de la población comentado anteriormente y, por otra parte, como producto de este cambio, también se observa el aumento de la tasa de dependencia de vejez, debido al incremento absoluto y relativo de la población de 65 años y más de edad.

Gráfico 5.

Paraguay: Tasa de dependencia demográfica. Período 1950 - 2025



Fuente: Cálculos propios basados en información de la STP/DGEEC.

En el año 2007, la TDD del país alcanzó el nivel de $2/3$, es decir, 2 personas dependientes por cada 3 personas en edad activa, y desde el año 2012, la misma ya se encontraba por debajo de 0,6 y seguiría bajando en los siguientes años; estos valores marcan el inicio de la ventana denominada “bono demográfico” de acuerdo a la literatura sobre el tema. Según las proyecciones de población realizadas, para el año 2025 esta relación de dependencia se situaría alrededor de 0,5, esto significa, que por cada persona en situación de dependencia estarán casi 2 personas en plena edad potencialmente activa.

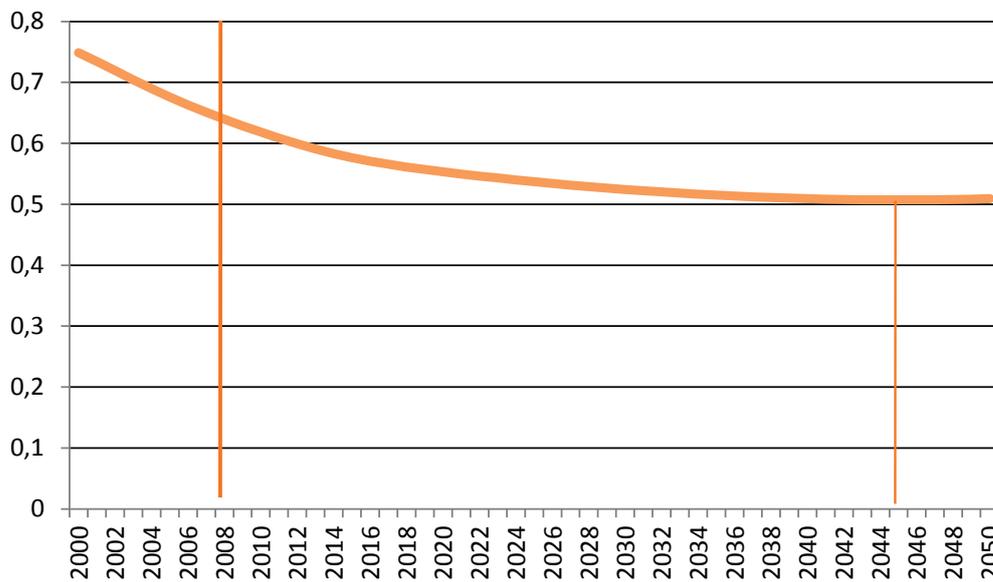
Recuadro 1.

¿Cuánto tiempo tenemos?

Para determinar la duración del bono demográfico, es preciso recurrir a proyecciones sobre la población en un período más prolongado que el 2025. En este caso, la DGEEC ha realizado el ejercicio de extrapolar los agregados de población por grandes grupos según la tendencia 2000-2025, para lograr datos hasta el año 2050, y para los fines de esta investigación los mismos han sido empleados para visualizar qué trayectoria seguiría la tasa de dependencia demográfica hasta ese año.

La proyección de población indica que la tasa de dependencia, que presenta una tendencia descendente en el período 2000-2012, seguiría esta trayectoria hasta el año 2045, y posteriormente comenzaría a incrementarse. Es decir, del año 2012 hasta las próximas 3 décadas, es el período clave para el aprovechamiento del bono demográfico.

Tasa de dependencia demográfica en Paraguay. Período 2000 - 2050



Fuente: Cálculos propios basados en información de la STP/DGEEC.

1.3 Estructura demográfica departamental

Es oportuno analizar también cuán balanceado está Paraguay en su transición por el bono demográfico en cuanto a las regiones geográficas que lo integran. En este sentido, la tasa de dependencia demográfica calculada para los 17 departamentos en el período 2000 – 2025, en base a las estimaciones y proyecciones de población de la DGEEC (Revisión 2015), revela que existiría cierta diferencia entre los mismos.

De acuerdo a la evolución de la tasa de dependencia demográfica, se distinguen departamentos que en el año 2012, aún mostraban una tasa de dependencia superior a 2/3, otros departamentos con una tasa de dependencia inferior a 2/3, y otros incluso menor a 0,60, nivel de la tasa de dependencia demográfica a nivel país en ese año.

En el primer grupo, comprendido por: Concepción, Caazapá, San Pedro y Alto Paraguay, se destaca que de acuerdo a su composición poblacional en el año 2012 su TDD estuvo por encima de 2/3, alcanzando este nivel recién alrededor del año 2018, y, al año 2025 aún no estarían con niveles de 0,60.

El segundo grupo, comprendido por: Caaguazú, Itapúa, Pdte. Hayes, Amambay, Canindeyú, Paraguari,

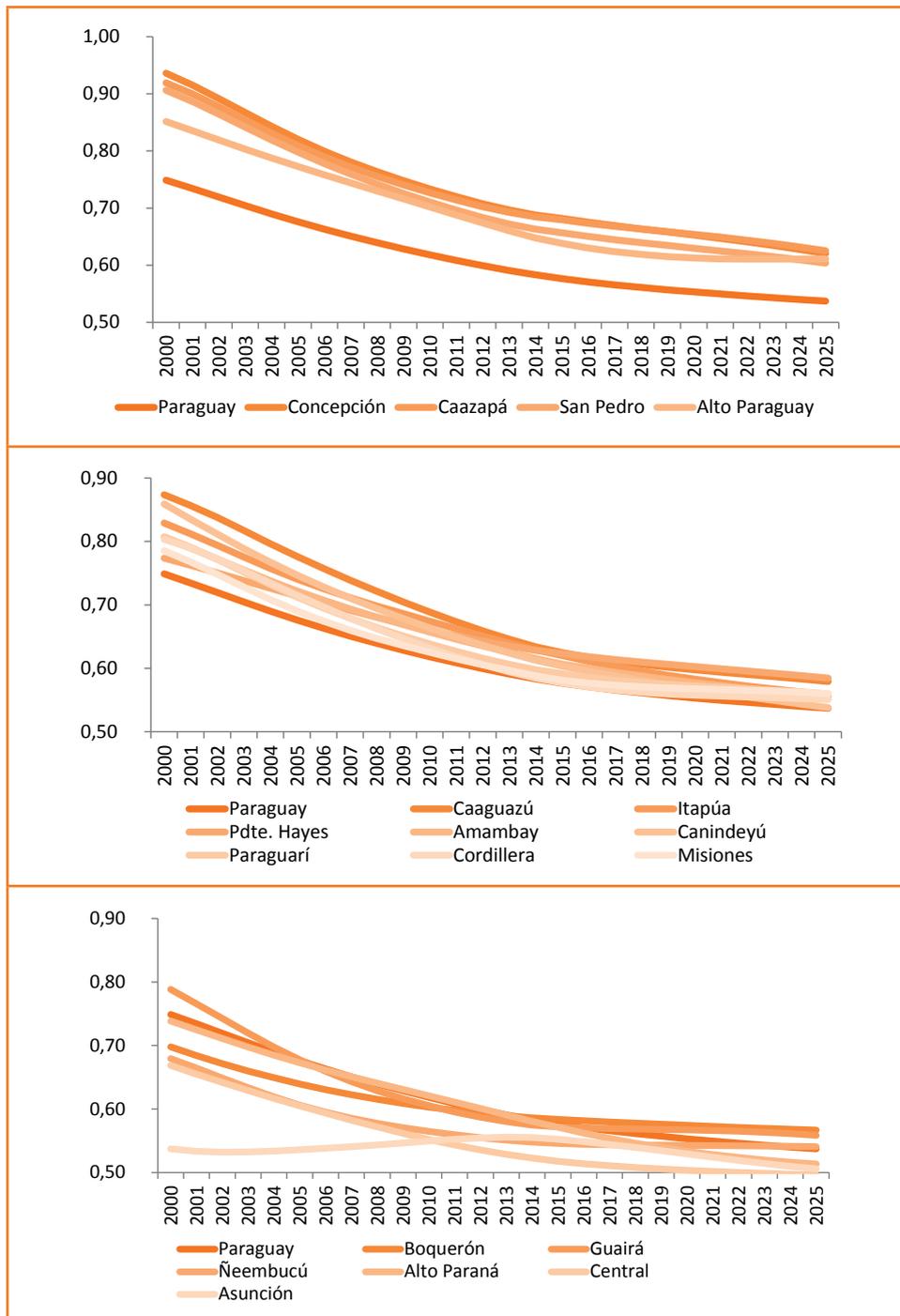
Cordillera y Misiones, en el año 2012 alcanzaron TDD comprendidas entre 0,61 y 0,66, y ya en el 2015 las mismas estuvieron más próximas a 0,60.

El tercer grupo, donde se encuentran: Boquerón, Guairá, Ñeembucú, Alto Paraná, Central y Asunción, en el año 2012 mostraron tasas de dependencia de menos de 0,60, esto indicaría que ya llevan más tiempo transitando el período de bono demográfico.

Estos hechos marcan la importancia de considerar en la planificación de políticas públicas de atención a la población joven el contexto departamental en el cual se encuentran.

Gráfico 6.

Paraguay: Evolución de la tasa de dependencia demográfica por departamentos. Período 2000 - 2025



Fuente: STP/DGEEC. Proyección de la Población por Sexo y Edad, según Departamento, 2000-2025. Revisión 2015.

1.4 Evolución de población de grupos vulnerables

De manera a encarar más acertadamente las políticas para el aprovechamiento de esta ventana demográfica, dentro del comportamiento de la estructura de una población, se debe examinar más detalladamente la situación de determinados grupos de población, en particular, los grupos minoritarios o poblaciones vulnerables, como lo son la población indígena, las mujeres y las personas con discapacidad, grupos que al analizar el acceso a servicios y oportunidades, por lo general, aún muestran condiciones más rezagadas que el promedio de la población.

En este sentido, si bien no se cuentan con proyecciones para la población indígena, es importante tener presente en qué etapa de la transición demográfica se encuentra. De acuerdo al Censo Nacional de Población y Viviendas 2012, la población total indígena alcanzó 117.150 habitantes, de los cuales 41,7% tenían entre 0 y 14 años, 55,0% entre 15 y 64 años, y el 3,3% tenían 65 años o más de edad. Esta composición revela que la tasa de dependencia demográfica de este grupo estuvo en torno al 0,82, muy por encima del 0,60 que se alcanzó a nivel país en ese año.

La distribución de la población indígena en edad activa entre hombres y mujeres está cerca del balance (51,7% y 48,3%, respectivamente); sin embargo, en cuanto a su distribución por áreas, el 91,3% de esta población está asentada en el área rural.

Por otro lado, también es relevante seguir encaminando las políticas públicas con enfoque de género para lo cual es relevante estudiar indicadores más específicos como por ejemplo disparidad económica, educativa y social. Si bien, la TDD no es significativa desagregada por sexo, no debe perderse de vista que, en el año 2012, las mujeres representaban el 49,5% del total de la población, y que el 28,3% estaba en edad joven (15 a 29 años) y 34,1% en edad adulta (30 a 64 años), sin embargo, en el año 2025 estos porcentajes cambiarían a 25,5% y 39,5%, respectivamente. Esto es importante llevar en cuenta para políticas públicas que ayuden a mejorar la posición de las mujeres en cuanto a su formación y sus condiciones de inserción en el mercado de trabajo.

Por último y no menos importante, encaminar a Paraguay al aprovechamiento de su condición de país joven, debe encararse con políticas públicas inclusivas, en el sentido de facilitar el acceso en igualdad de oportunidades a las personas con algún tipo de discapacidad. En este sentido, los datos del CNPV 2012 revelan que el 10,7% de la población total estaba afectada por alguna discapacidad en ese año; de este grupo, 6,7% son personas con 14 o menos años de edad, 11% es la población joven, es decir, con edad de 15 a 29 años, y 82,3% son personas de 30 años o más de edad.

Capítulo 2. El bono demográfico y su impacto en la economía

En este Capítulo del documento, tomando como referencia a CEPAL (2008) y Saad (2012), se presenta una mirada del bono demográfico a través de la relación entre el número de consumidores y el número de productores, conocida como la tasa de dependencia económica (TDE). A los efectos de realizar el ejercicio para Paraguay, se hace uso de los datos recogidos por la Encuesta de Ingresos y Gastos y Condiciones de Vida (EIG y CV) ejecutada por la DGEEC para combinar la estructura de la población con perfiles de ingreso y consumo según grupos de edad. Es importante hacer la aclaración que el documento de referencia emplea datos de cuentas de transferencia intergeneracionales para los países que analiza, pero Paraguay aún carece de este tipo de información, por lo que no son resultados directamente comparables.

Como se ha expuesto precedentemente, los inicios de la transición demográfica marcan un descenso de la población en situación de dependencia respecto de aquella en edad productiva, y este hecho se traduce en la economía en menos consumidores respecto al número de los productores, lo que implica menor

carga relativa sobre los ingresos, lo cual da pie a que la generación beneficiada por esta situación tome dos caminos: aumentar su consumo per cápita presente o invertir este “ahorro de ingresos” para generar un flujo creciente de consumo a largo plazo. Es justamente ante esta dicotomía, que vale la pena realizar un esfuerzo de políticas públicas bien encaminadas para el aprovechamiento de recursos liberados para maximizar el impacto del bono demográfico en el crecimiento económico.

2.1 Ingreso y consumo en Paraguay

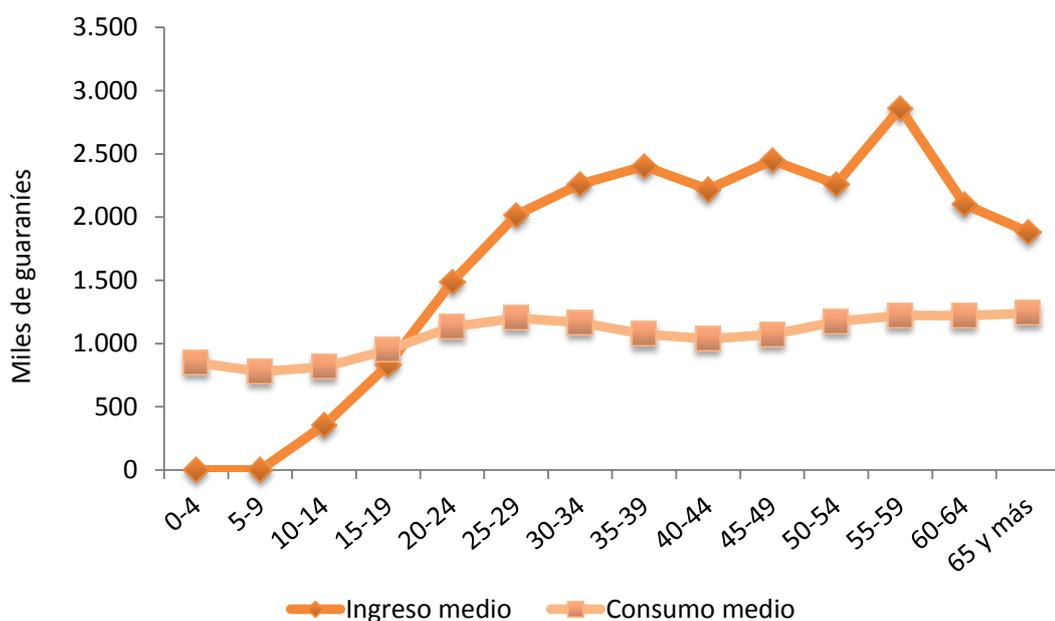
El patrón típico del ciclo de vida económico de las personas muestra que el ingreso es nulo en los primeros años de vida, luego pasa a ser positivo y a incrementarse marcando el ingreso al mercado de trabajo; generalmente alcanza su máximo luego de la edad de 30 años que es cuando la experiencia y formación de los recursos humanos marcan la diferencia y, comienza a descender a medida que el individuo ingresa a la tercera edad. Con la salvedad de que, este patrón tiene sus diferentes matices según las regiones, ya que los sistemas de jubilación muestran diferentes características.

En cuanto al consumo, es común observar una tendencia creciente a lo largo de la vida de las personas, cambiando la composición de los gastos conforme al grupo etario al que pertenecen. En los primeros años, las demandas estarán orientadas hacia las actividades de formación que permitan el ingreso al mercado laboral, hacia el final de la vida económica de las personas, los gastos de consumo se dirigirán hacia las demandas por servicios de salud y la cobertura de la seguridad social.

De acuerdo a los datos de ingresos y consumo, como se aprecia en el gráfico 7, los niveles de ingreso medio aumentan hasta el rango de 55 a 59 años de edad, y a su vez, el gasto de consumo medio presenta una tendencia levemente ascendente. Este comportamiento, se identifica con lo señalado por Saad (2012), en el sentido de que el aumento en el ingreso es consecuente con una característica propia de las economías latinoamericanas en las que los individuos trabajan hasta donde sus posibilidades físicas lo permitan¹.

Gráfico 7.

Paraguay: Ingreso y consumo medio por grupos de edad, 2011-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC/EIG y CV 2011 – 2012.

¹ Debido a limitaciones de la muestra de la EIG, no ha sido posible procesar datos desagregados para el grupo de edad de 65 años y más.

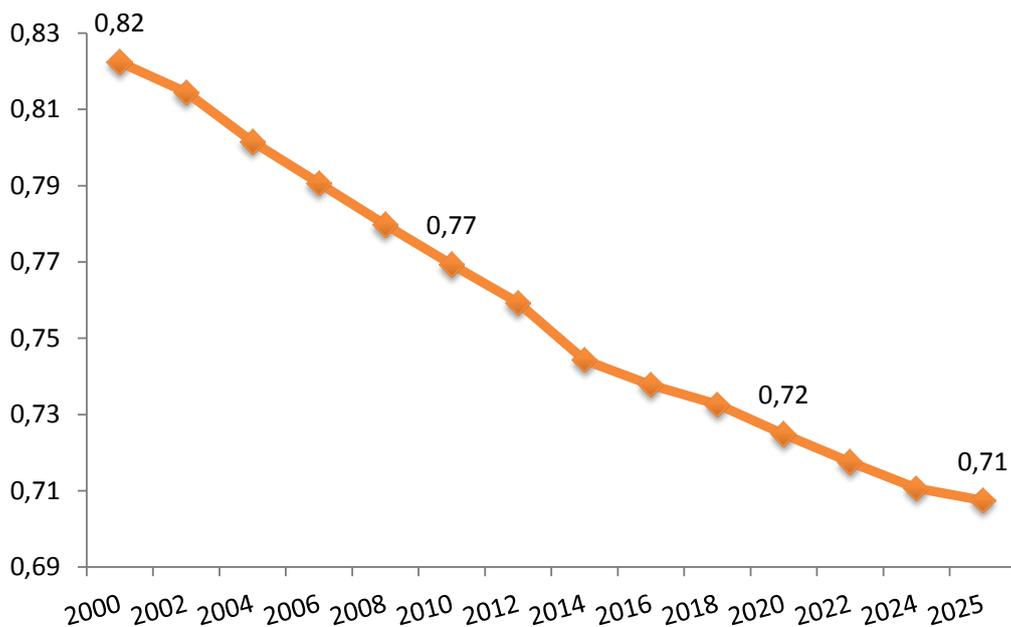
2.2 La tasa dependencia económica

Considerando los patrones de ingreso y consumo recogidos por la EIG y CV (2011/2012), y asumiendo el supuesto de mantenerlos constantes en el tiempo, se estima la TDE para el período 2000 – 2025. En este lapso de tiempo, puede observarse que la tendencia es decreciente en general, consecuente con la caída en la tasa global de fecundidad, con lo cual el ensanchamiento de la población potencialmente activa es superior al número de consumidores efectivos.

Para el año 2012, la TDE era de 0,76, esto significa que, por cada 100 productores efectivos, existían 76 consumidores; para el año 2025, esta relación denotaría un descenso moderado a 71 consumidores por cada 100 productores efectivos. El gráfico 8 muestra que este indicador tiende a descender con el transcurso del tiempo. Al disminuir la TDE, se intuye que habrá más personas en edad de trabajar y producir, y, esto lleva a que, como se mencionó, al disminuir la población dependiente y al aumentar la población activa, esta última tendrá mayores posibilidades de ahorrar e invertir.

Gráfico 8.

Paraguay: Tasa de dependencia económica. Período 2000 - 2025



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC/EIG y CV 2011 – 2012.

Al inicio del presente siglo, la TDE habría estado en 0,82 y transcurrido el primer cuarto del mismo llegaría, como fue mencionado a 0,71, es decir, una reducción cercana al 13,4%. Aproximando el ejercicio propuesto por Saad (2012), este porcentaje da una idea del volumen del bono demográfico: un aumento del 13,4% en los ingresos laborales por consumidor durante 23 años. Aún más, esto seguiría en aumento ya que la expectativa es que la población activa seguiría ensanchándose aún más respecto a la población dependiente más allá del año 2025.

La repercusión de este aumento de los ingresos laborales en el crecimiento económico es lo que se identifica como las ganancias de bono demográfico. En este sentido, de acuerdo a estimaciones realizadas por el CELADE en año 2007, en Paraguay el crecimiento anual (potencial) del ingreso laboral por consumidor debido a cambios demográficos, fue del orden del 0,5 entre 1988 y 2008, y sería del orden del 0,62 para el período 2008-2018.

2.3 La magnitud económica del bono demográfico

Resulta relevante comprender que los cambios originados por la transición demográfica impulsan a una disminución o aumento de las demandas en sectores claves como educación y salud². Con el propósito de examinar este argumento, se realiza el análisis de las tasas de dependencia a nivel de demanda de educación y salud, que calcula el número de beneficiarios efectivos en estos sectores con los datos de gastos medios en educación y salud recogidos por la EIG y CV.

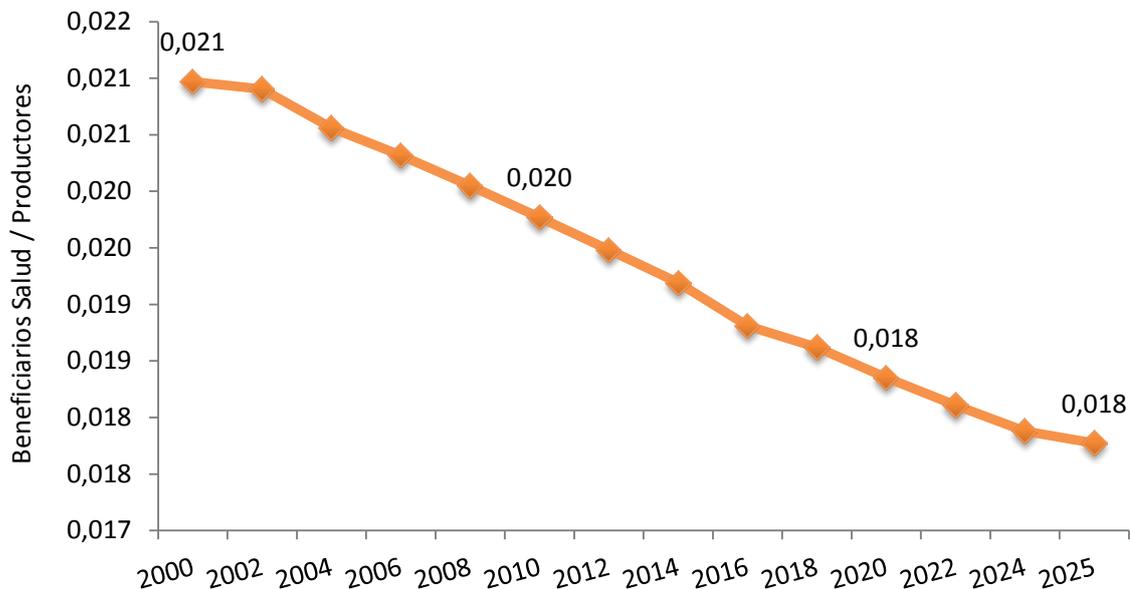
En este punto es conveniente aclarar que si bien la metodología es la propuesta por Saad (2012), este autor utilizó datos sobre consumo en educación y salud procedentes de las cuentas de transferencias nacionales (NTA por sus siglas en inglés) de Chile, Costa Rica y Uruguay para el resto de los países de latinoamericanos, por lo que comparando los valores para Paraguay de este documento y el propuesto por Saad no serán en estricto rigor similares, sin embargo, las tendencias muestran similares comportamientos.

La evolución que siguen las tasas de dependencia en estos sectores, reflejando el número de beneficiarios efectivos en cada uno de los mismos, expone la tendencia de las demandas específicas para los años que dure el bono demográfico y su cuantificación aproxima el porcentaje de los ingresos que deben destinarse a educación y salud.

En el caso del sector educativo, las estimaciones realizadas para el período 2000 – 2012 muestran que la variación en la TDE en este sector fue de 7,1% y, para el período 2012 – 2025 sería de 8,8%. Estas estimaciones presentan la misma tendencia creciente en el bono demográfico en educación estimado por Saad (2012) con diferencias en la magnitud (debido a la diferencia en fuentes de datos).

Gráfico 9.

Paraguay: Tasa de dependencia en educación. Período 2000 - 2025



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC/EIG y CV 2011 – 2012.

² El sector de pensiones y jubilaciones también es crítico para analizar, sin embargo, al momento de realizar este estudio no fue posible contar con datos correspondientes sobre el mismo.

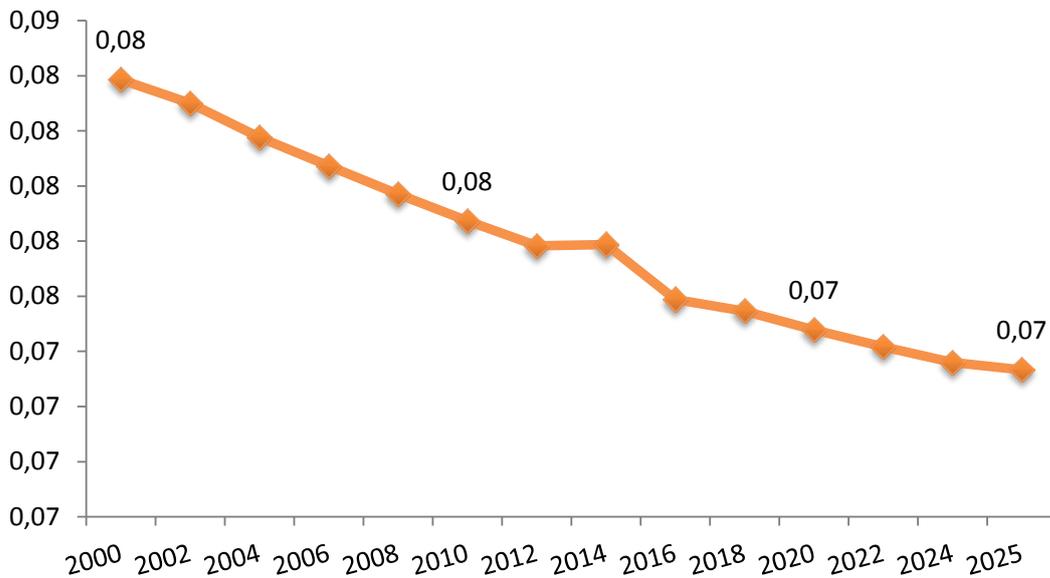
El porcentaje estimado del bono demográfico debe ser entendido en el contexto de los gastos fiscales de mantención del sistema de educación. A medida que la población infantil disminuye, las limitaciones en el gasto fiscal para mantener el sistema educativo también disminuyen suponiendo que se mantienen los niveles impositivos actuales, permitiendo un aumento de la inversión en los niños del futuro.

Por su parte, el cálculo de la TDE en el sector salud tiene en cuenta los gastos promedios en servicios de salud por cada grupo etario. Es típico que la demanda en este sector sea más importante en la población infantil y en la de adultos mayores, por lo que la transición demográfica impulsará en esta primera mitad de siglo una disminución de las demandas en términos relativos por el ensanchamiento de la población de 10 a 64 años de edad.

Las estimaciones realizadas indican que la magnitud estimada del bono en salud para el período 2000 – 2012 fue de 7,2%, mientras que para el período 2012 – 2025 se proyecta un bono de 5,8%.

Gráfico 10.

Paraguay: Tasa de dependencia en salud. Período 2000 - 2025



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC/EIG y CV 2011 – 2012.

Capítulo 3. La población joven con la que se empieza a transitar el bono demográfico

La oportunidad que presenta el bono demográfico consiste en que la población en edad potencialmente activa para generar ingresos, enfrenta una carga menor en términos de transferencias de fondos hacia la población dependiente. Es por ello que resulta clave promover las condiciones para que este segmento, mayoritariamente joven, alcance mayores niveles de ingresos gracias a un aumento de su productividad.

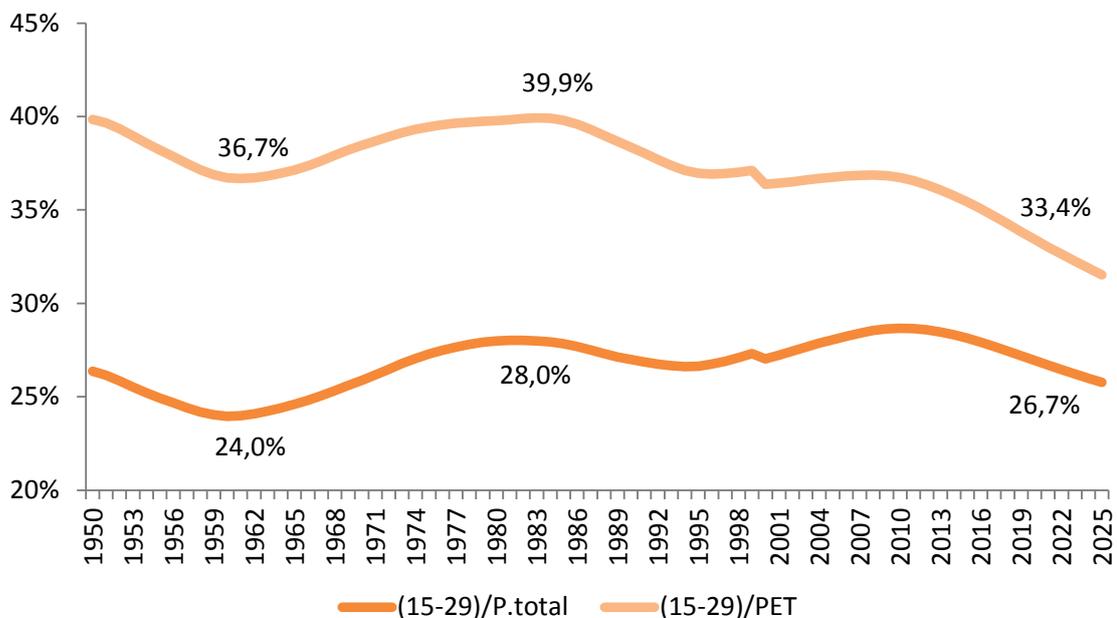
Intuitivamente se puede decir que, el aprovechamiento del potencial joven en una población está ligado a los niveles de educación de los mismos, pues a mayor nivel educativo, mayor es la posibilidad de acceso al mercado laboral, así como a mejores ingresos. A continuación, se exponen algunos aspectos de la población joven relacionados a su educación y a su actividad laboral, haciendo la salvedad de que existen otros aspectos de igual relevancia para contar con un capital humano productivo que permita dar saltos importantes en el bienestar general de la población.

3.1 La población joven de Paraguay

Delimitando la población entre 15 y 29 años de edad como la población joven del país, la población estimada al 2012 refiere un total de 1.846.682 personas jóvenes, en términos relativos esto es el 28,6% de la población total. Desde una perspectiva histórica, el nivel de participación mínimo de este segmento se dio en el año 1960, alcanzando el 23,9%, mientras que el máximo ocurrió en el año 2010, 28,7% del total. Para el año 2025, esta franja etaria representaría el 25,8% de la población, un total de 1.999.471 personas jóvenes aproximadamente, de acuerdo a las proyecciones de población realizadas por la DGEEC (Revisión 2015).

Gráfico 11.

Paraguay: Evolución de la proporción de la población joven. Período 1950 - 2025



Fuentes:

STP/DGEEC. Paraguay. Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000-2050.

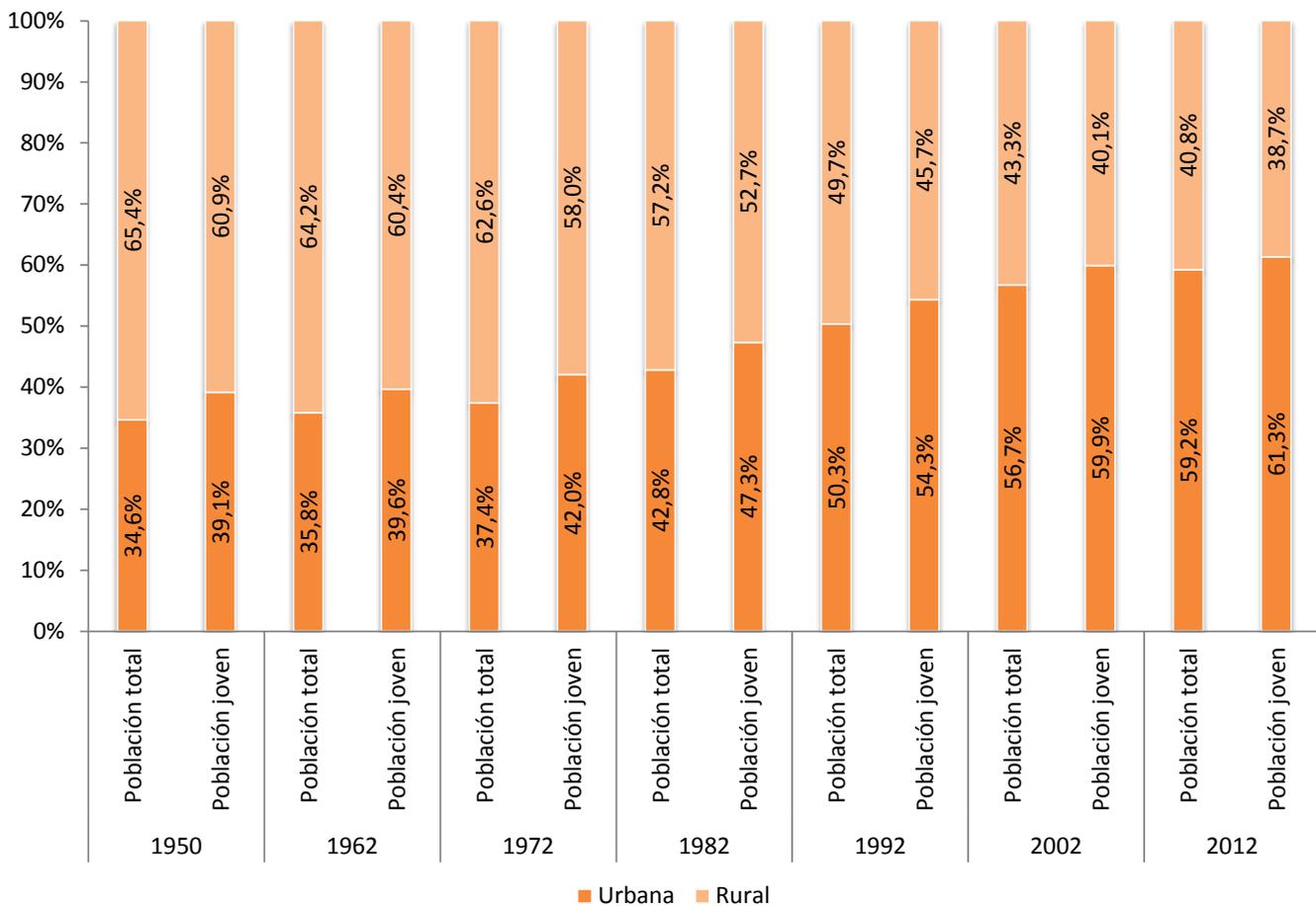
STP/DGEEC. Paraguay. Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015.

El gráfico precedente denota que en una perspectiva histórica en el período 1950 – 2012, la proporción de jóvenes respecto a la población total y a la población en edad de trabajar (PET) ha tenido una tendencia oscilante. Sin embargo, desde el 2009 al 2012 ha mostrado un comportamiento descendente respecto a ambos agregados, y la perspectiva al 2025 es que continuaría descendiendo. Este hecho indica que a medida que el tiempo transcurre se tendrá menor oportunidad de influir en el perfil profesional del capital humano, ya que este se forma principalmente en la edad de juventud, dado que, en la medida que transcurren los años y se ingresa al mercado laboral, las actividades de educación ocupan menor proporción en el uso del tiempo. Más concretamente, es ahora cuando se debería hacer el mayor esfuerzo en aumentar las inversiones en educación que apunten a dotar de herramientas a la actual población joven, que la apunte hacia una elevada productividad, la cual capitalizada retribuirá en crecimiento económico.

Debido al proceso de urbanización, esta población joven en la actualidad se encuentra principalmente asentada en zonas urbanas. A nivel departamental, los grandes centros urbanos albergan cerca de la mitad de la población joven, como Asunción, Central y Alto Paraná, que se encuentran más avanzadas en su transición demográfica.

Gráfico 12.

Paraguay: Distribución de la población total y joven por área. Período 1950 - 2012



Fuentes: STP/DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas, 1950, 1962, 1972, 1982, 1992 y 2002.
STP/DGEEC. Proyección de la población nacional, áreas urbana y rural por sexo y edad, 2000-2025. Revisión 2015.

De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, de igual modo que a nivel de la población total del país, la distribución de la población joven entre hombres y mujeres está casi balanceada (50,9% y 49,1% respectivamente). A nivel urbano, el 49,1% son hombres y 50,9% son mujeres, mientras que, a nivel rural, es mayor la predominancia de hombres con el 53,9% sobre el total de jóvenes en esa área.

Cuadro 2.

Paraguay: Distribución de la población joven por sexo y área urbana-rural (2012)

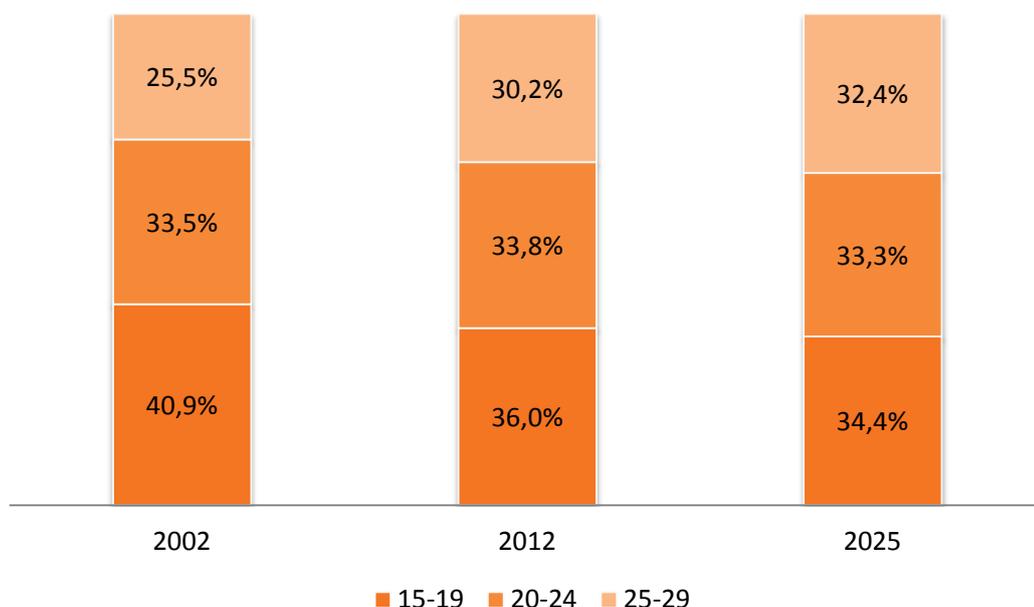
Área	Población Joven		
	Total	Hombres	Mujeres
Total País	1.846.682	50,9%	49,1%
Urbana	1.132.128	49,1%	50,9%
Rural	714.555	53,9%	46,1%

Fuente: STP/DGEEC. Proyección de la población nacional, áreas urbana y rural por sexo y edad, 2000-2025. Revisión 2015.

El paso de la transición demográfica respecto a la población joven puede observarse al comparar su composición según los tres grupos de edades que la integran. Al comparar la composición de la población joven según los tres grupos quinquenales de edad para los años 2002, 2012 y 2025, se observa en el gráfico 13 que la población de 15 a 19 años de edad irá disminuyendo en proporción, la población de 20 a 24 años de edad no mostrará significativos cambios, y la población de 25 a 29 años de edad irá en aumento. Es importante tener presente esta transición para evaluar los cambios observados en cuanto al nivel de educación y participación en el mercado de trabajo de esta población entre principios del siglo XXI y más recientemente.

Gráfico 13.

Paraguay: Evolución de la composición de la población joven, 2002, 2012 y 2025



Fuentes: STP/DGEEC. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2002 y 2012.

STP/DGEEC. Proyección de la población nacional, áreas urbana y rural por sexo y edad, 2000- 2025. Revisión 2015.

3.2 Perfil educativo y nivel de actividad de la población joven

El promedio de años de estudio de la población joven, como se muestra el cuadro 3, ha mejorado en el período 2002 – 2012, destacándose el aumento en el promedio de años de estudio de los ocupados. Por otro lado, teniendo en cuenta que en los primeros años de juventud es cuando las personas aprovechan para aumentar su capital de conocimiento, no es de extrañar que los cambios sean más significativos en esta etapa en relación a la edad posterior a 30 años, según se observa en el mismo cuadro (el cambio para el grupo 30 a 64 años fue muy por debajo del ocurrido en la población joven).

Cuadro 3.

Paraguay: Promedio de años de estudio de la población activa por condición de ocupación, según grupos de edad, 2002 y 2012

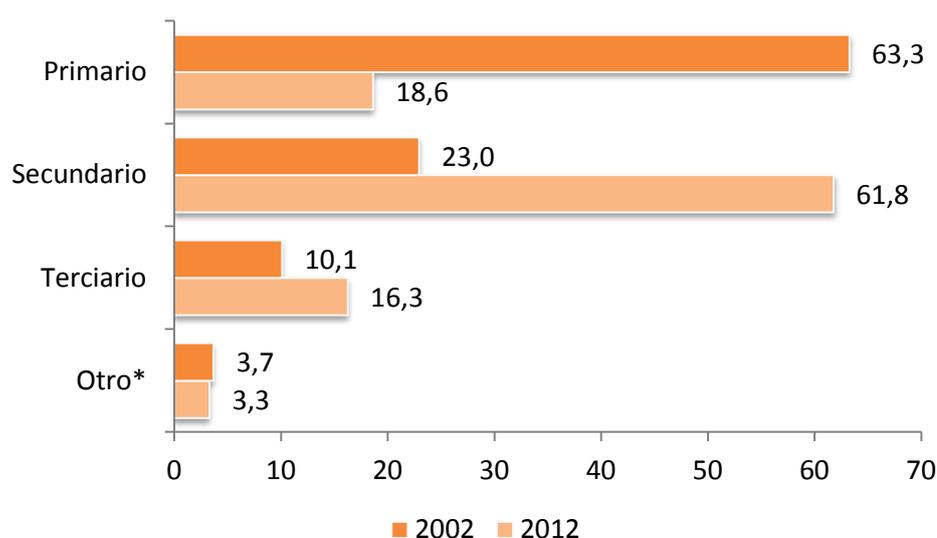
Grupos de edad	2002		2012	
	Ocupados	Desocupados	Ocupados	Desocupados
15-29	8,8	9,7	10,3	10,4
30-64	8,0	7,7	8,8	7,7
Total	8,1	8,6	9,1	9,2

Fuente: STP/DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 2002 y 2012.

De igual manera, el comparativo de educación formal alcanzada por la población joven, refleja mejoras: en el año 2012 de 10 personas jóvenes, casi 2 alcanzaron nivel primario y 6 nivel secundario cuando que, en el año 2002, 4 personas alcanzaron nivel primario y casi 5 el nivel secundario. Estos resultados son reflejo del aumento de la cobertura lograda, pero, no son significativos para medir la calidad de la educación³.

Gráfico 14.

Paraguay: Nivel educativo de la población joven, 2002 y 2012



Fuente: STP/DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002 y 2012.

* Incluye sin instrucción, educación especial, pre-primario, programas de alfabetización y no informado.

³ De acuerdo al Foro Económico Mundial, en su medición de Competitividad global, Paraguay se posiciona entre los últimos países en el pilar de Educación.

Comparando el nivel educativo alcanzado por la población joven, por área urbana-rural, según el cuadro 4 se observa que, en zonas rurales en el año 2002, el 79,4% de la población había llegado al nivel primario, mientras que en el año 2012 el 56,7% llevó al nivel secundario; por su parte, en zonas urbanas, ya a principios de siglo, el mayor porcentaje de la población llegaba a este nivel de estudio. En el año 2012, en zonas urbanas, cerca 1 de cada 10 personas jóvenes se encontraba en el nivel primario, en zonas rurales más de 3 de cada 10 personas jóvenes estaban con este nivel.

Por otro lado, en las zonas urbanas es típicamente más accesible alcanzar estudios de nivel terciario, y se ha notado un cambio positivo en el sentido de que, entre años 2002 y 2012 ha aumentado en 8 puntos porcentuales el porcentaje de población joven con estudios concluidos en este nivel.

Cuadro 4.

Paraguay: Nivel educativo de la población joven por área de residencia, 2002 y 2012

Nivel educativo	2002		2012	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Primario	52,4%	79,4%	10,5%	32,3%
Secundario	30,0%	12,4%	64,8%	56,7%
Terciario	14,3%	3,9%	22,1%	6,5%
Otro*	3,3%	4,2%	2,6%	4,5%

Fuente: STP/DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 2002 y 2012.

* Incluye sin instrucción, educación especial, pre-primario, programas de alfabetización y no informado.

Se debe tener en cuenta que, a medida que la edad aumenta, se reduce el acceso a la educación; con datos de la EPH, Zavattiero y Serafini (2015), estiman que la no asistencia a un instituto de enseñanza sigue una senda creciente entre los grupos de edad: 28,7% de jóvenes de 15 a 19 años, 66,1% de aquellos de 20 a 24 años y 81,6% de aquellos que tienen de 25 a 29 años de edad no asisten a una institución de enseñanza, siendo la principal razón el factor económico (66,5%) que involucra razones como necesidad de trabajar, no cuentan con recursos en el hogar y elevado costo de matrículas y materiales.

Por otro lado, indicadores de calidad educativa que se presentaron en el informe de resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE en el año 2015) sobre logros de aprendizaje, revelan que, en Paraguay, el 43,5% y el 60% de los estudiantes de 3er. y 6to. grado se concentran en los niveles más bajos de rendimiento en Matemáticas y Ciencias Naturales, respectivamente. Así también, 94,1% de los alumnos de 6to. grado muestran bajos niveles de desempeño en Matemáticas; 84,1% en Lectura y 90,5% en Ciencias (Juntos por la Educación, memoria y balance 2015), revelando la calidad de la formación escolar que ha logrado esta población joven, comprendida en 15 a 29 años de edad.

Así mismo, el perfil educativo se ve altamente definido por la calidad de sus docentes, y en este sentido, la evaluación hecha por la organización “Juntos por la Educación” en Formación Docente, revela que el 38% de los docentes de Educación Escolar básica y el 53% de los docentes de Educación Media no cuentan con el perfil apropiado para el nivel en el que enseñan.

De acuerdo a la Consulta Nacional Educación y Trabajo realizada por “Juntos por la Educación” en 2015, hoy la demanda laboral busca personas con: capacidad de aprendizaje, capacidad para trabajar en equipo, capacidad para resolución de problemas, capacidad de comunicación, responsabilidad y compromiso. Estos resultados deben orientar las políticas educativas y de formación profesional.

Respecto a la participación en el mercado de trabajo, la tasa de participación de la población joven, entre año 2002 y 2012, ha mostrado una disminución. Este hecho se condice con el fenómeno regional al que el país no estuvo ajeno, y se explica fundamentalmente por el aumento de la escolarización o, dicho de

otra manera, la retención del joven en el sistema educativo. Por otro lado, en el año 2012, es aún notoria la diferencia entre la tasa de participación de hombres y mujeres, más acentuada en el área rural, al compararla con el 2002.

Cuadro 5.

Paraguay: Tasa de participación económica de la población joven total país, por área y sexo (2002 – 2012)

Año	Total país			Área urbana			Área rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2002	54,7	70,8	38,3	58,2	69,1	48,4	49,4	73,1	20,8
2012	49,9	65,3	34,4	54,0	65,7	42,8	43,3	64,7	19,4

Fuente: STP/DGEEC. Censo Nacional de Población y Viviendas, 2002 y 2012.

Por otro lado, también debe tomarse en cuenta, como administran las personas el uso del tiempo, en este sentido, considerando los resultados recientemente publicados de la Encuesta sobre Uso del Tiempo (EUT) por la DGEEC (2016), y con respecto a la población de 14 años y más de edad, dentro de la cual está comprendida la población joven, del total de horas semanales (tiempo completo), las mujeres destinan un 37,9% al trabajo (remunerado y no remunerado) y un 62,1% de horas en actividades personales, mientras que, en el caso de los hombres, ellos destinan un 38,1% al trabajo (remunerado y no remunerado⁴) y un 61,9% a actividades personales.

En cuanto al tiempo dedicado al trabajo productivo, del total de horas semanales de trabajo, el 56% se dedica al trabajo remunerado, mientras que el 44% al trabajo no remunerado, notándose diferencias entre sexos: en el caso de los hombres, el 75% del total de horas semanales de trabajo se dedica al trabajo remunerado, mientras que, en el caso de las mujeres, este porcentaje es del 39%.

Por otro lado, el 53,8% de la población de 14 años y más de edad realiza trabajo remunerado, dedicando en promedio 45,9 horas semanales. En este sentido, vuelve a notarse diferencias entre hombres y mujeres, siendo el 65,5% de los hombres de 14 años y más de edad que realizan trabajo remunerado durante 49,5 horas semanales en promedio, y por su parte, el 42,2% de las mujeres de 14 años y más realizan trabajo remunerado durante 40,4 horas semanales en promedio.

Estos aspectos que han sido comentados en cuanto a educación y nivel de actividad de la población joven son algunas de las principales variables que deben ser elementos constructivos para las políticas públicas, es decir, el tablero de comando de las políticas enfocadas a este segmento de la población debe monitorear permanentemente el nivel que alcanzan, estableciendo metas concretas en el corto, mediano y largo plazo, ya que el aprovechamiento óptimo del bono demográfico pasa por disponer de un capital humano inserto en la actividad económica con elevado nivel de productividad que le retribuya con elevados ingresos.

Los números a hoy, reflejan que aún hay importantes desafíos para lograr que, hacia mitad del siglo XXI, cuando Paraguay se aproxime a su nivel mínimo de tasa de dependencia, se haya efectuado un reemplazo positivo de las cohortes.

⁴ El trabajo no remunerado comprende: actividades domésticas, actividades de cuidado y actividades agropecuarias para autoconsumo.

Capítulo 4. Experiencias ajenas y la agenda de Paraguay

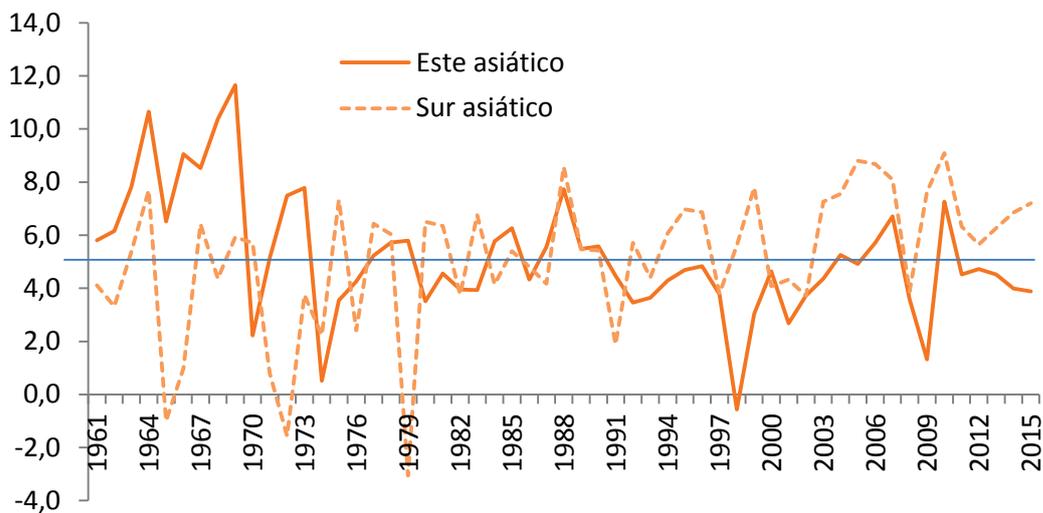
4.1 Experiencias de países que han transitado su bono demográfico.

La transición demográfica, entendida como un cambio de altas a bajas tasas de mortalidad y fecundidad, ha sido más dramática en los países del este asiático que en cualquier otra región del mundo. Este hecho fue objeto de estudio propuesto por Bloom y Williamson (1998), quienes introdujeron variables demográficas dentro de un modelo de crecimiento para estimar la contribución de los cambios demográficos en el llamado “milagro” del este asiático entre los años 1960 y 1995.

La innovación de la propuesta realizada por estos autores para explicar el fenómeno económico, fue introducir como variable demográfica los cambios en la estructura de edad de la población en un modelo de crecimiento que arrojó resultados auspiciosos sobre la comprensión de la incidencia del crecimiento poblacional en el desempeño económico.

Gráfico 15.

Tasas de crecimiento económico de países asiáticos (1961 – 2015)



Fuente: Banco Mundial. World Development Indicators.

Las conclusiones a las que llegaron indican que una tercera parte del crecimiento económico promedio experimentado por los países del este asiático se debió a cambios en la estructura por edades en la población, es decir, los cambios demográficos explicaron entre 1,4 a 1,9 puntos porcentuales del crecimiento promedio del PIB per cápita de esos países, cuyo valor se situó en 6,11%.

Aprovechar esta ventana de oportunidad demográfica depende de otros factores como el ambiente social, político y económico. El círculo virtuoso que lograron los países asiáticos para optimizar el período de bono demográfico consistió en un grupo de políticas específicas⁵ en áreas de: Aceleración de la transición para salir de la pobreza, Educación, Política económica y Buena gobernabilidad.

A continuación, se resume la implementación de importantes reformas estructurales que se sucedieron y permitieron el aprovechamiento del caudal de recursos que representó esta ventana de oportunidad.

⁵ McNicoll (2006) revisa las políticas públicas implementadas en siete países del este asiático: Taiwán, Corea del Sur, China, Vietnam, Malasia, Indonesia y Tailandia.

En cuanto a la administración pública, partieron de la necesidad de contar con una administración pública eficiente que, además del rol básico como recaudador de impuestos, pudiera también atender las crecientes demandas sociales a través del fortalecimiento de los gobiernos locales, minimizando el riesgo de corrupción a través del establecimiento de objetivos claros en cada área de competencia.

Asimismo, consideraron el factor Tierra, implementando un sistema de repartición a propietarios campesinos como medio de aumentar las chances de estabilidad social a través de los apropiados conocimientos e insumos para un rápido aumento de la productividad rural, fomentando e incrementando el ahorro de esa manera. Los sistemas de control y la concienciación sobre hacer las cosas bien incidieron en la efectividad de estas políticas.

En términos de salud pública se fortalecieron los programas de control de la natalidad con distintas variantes. Los casos extremos de control de expansión poblacional se dieron en China y Vietnam, que a partir de 1979 establecieron la política “un hijo” y “dos hijos”, respectivamente; de igual manera, las demandas por métodos de control de natalidad se fueron satisfaciendo paulatinamente a través del tiempo, hecho que también contribuyó en demasía a la caída abrupta de la tasa de fecundidad. Además de los métodos de control de natalidad, a mediados de los 70 se sumó el aborto como actividad legal.

En el ámbito de la educativo, la educación primaria fue prácticamente universal en la década de los 60, por lo que alcanzar la educación secundaria fue una aspiración para la mayoría, ya que esta permitiría tener más chances de acceder al mercado laboral.

Otros pilares para aprovechar esta oportunidad fueron el sistema educacional fuerte y las políticas de liberalización del comercio que facilitaron que las economías absorbieran la generación del “boom” dentro de su fuerza laboral.

Desde luego cada país tiene su propia realidad y, además, el caso asiático tuvo su ventana demográfica abierta en otro tiempo, pero, sí está claro que la medición de la eficiencia y efectividad de políticas públicas para el aprovechamiento del bono demográfico debe enfocarse en indicadores que denoten la transformación de una población joven en una fuerza laboral de alta productividad, lo cual demanda inversión en el área de la educación y de la salud.

Por otro lado, al momento de planificar, implementar, monitorear y evaluar las políticas públicas es bueno tener presente como advierte Rodríguez E. (2003) al evaluar las políticas públicas de juventud en América Latina: “Si bien los logros obtenidos en varias esferas son importantes, su concreción se ha producido de manera desarticulada, como resultado del diseño y la ejecución de políticas sectoriales que rara vez interactúan y se refuerzan mutuamente. En términos institucionales, esta desarticulación suele asociarse a una confusión de competencias entre los entes ejecutores y los encargados del diseño, la supervisión y la evaluación”.

4.2 El momento de Paraguay: a dónde apunta para el año 2030

De aquí en adelante hasta el año 2045, la TDD como la TDE de Paraguay estarían en franco descenso, permitiendo así, relajar la carga sobre la población en edad productiva de las demandas de la población en dependencia. Es decir, se necesitará menos para cubrir las mismas necesidades, por ende, es posible aprovechar recursos para ahorro y consecuente inversión para mejorar las condiciones de vida y elevar el perfil del capital humano del país.

En este contexto, conforme al Decreto N° 2.794 del 16 de diciembre de 2014 se ha aprobado el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND 2030, 2014), bajo la coordinación de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. Este instrumento es actualmente la base de los planes es-

tratégicos del actual gobierno (2013 – 2018) y, por ende, es la guía de orientación de las políticas públicas dirigidas a maximizar el bienestar social de la ciudadanía paraguaya.

Es importante destacar que el diagnóstico a partir del cual fue elaborado el PND 2030, reconoció como un factor importante a considerar el hecho de que “la población paraguaya gozará de un bono demográfico por los próximos 30 años, con lo cual tiene la oportunidad de realizar inversiones estratégicas para crear una economía diversificada, otorgando a sus ciudadanos jóvenes mayor acceso a la educación, al conocimiento y a oportunidades de empleo”, además, enfatiza que, “esta oportunidad no se volverá a repetir en la historia paraguaya y obliga a invertir en la niñez y la adolescencia no después sino ahora, para conseguir a corto plazo una población sana y educada con recursos culturales sólidos que le permitan aportar al desarrollo del país”.

Estas líneas establecen o expresan de algún modo la importancia y la urgencia de considerar el bono demográfico y así realizar los esfuerzos necesarios para no perder la oportunidad, cuyo cronómetro del tiempo ya ha empezado una cuenta regresiva.

A los efectos de aprender sobre las acciones que Paraguay se ha propuesto encaminar para alcanzar en el año 2030 la visión establecida por el PND, en el marco de este trabajo se han revisado los ejes estratégicos de manera a identificar hacia dónde se orientarán los resultados que se esperan beneficien a los niños y jóvenes, capital humano protagonista del bono demográfico.

En términos de estrategias para el desarrollo social equitativo, los objetivos apuntan, entre otros, a: aumentar la cobertura de educación inicial a 70%, la cobertura de educación media al 92% (% de niños y niñas), con énfasis en poblaciones vulnerables, aumentar 5 veces la escolaridad promedio de la población indígena, la participación de las mujeres en el mundo laboral formal en igualdad de condiciones al 75%; y, universalizar la educación preescolar, el alfabetismo en la población indígena, la cobertura de la educación escolar básica (primer, segundo y tercer ciclos), la alfabetización en adolescentes y adultos (% de la población de 15 años y más de edad).

Por otro lado, en materia de salud, se plantea reducir: en 90% la desnutrición crónica infantil (porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con retardo de altura para la edad), con énfasis en grupos vulnerables, en 75% la mortalidad materna (muertes/100.000 nacidos vivos), en 70% la mortalidad neonatal e infantil (muertes/1.000 nacidos vivos), con énfasis en grupos vulnerables.

En materia de Juventud, la Secretaría Nacional de la Juventud está trabajando en lograr la inclusión socioeconómica de jóvenes a través de un modelo de intervención social que permita el desarrollo personal y comunitario a partir del acceso a ayudas económicas a estudiantes para educación, formación y capacitación laboral, prioritariamente a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad.

En cuanto a la estrategia para prestar servicios sociales de calidad, las metas del PND establecen para el año 2030, en materia de educación y salud, entre otros: Alcanzar los estándares internacionales de calidad educativa (universalización del nivel 2 en prueba PISA y promedio en nivel 3 o más); y, disminuir las muertes por enfermedades no contagiosas (probabilidad de muerte entre 30 y 70 años) en 50%, la tasa de obesidad de la población (% de la población) en 50%.

En gestión educativa se plantea que para el año 2030, “la educación será universal, de calidad similar para todos los habitantes del país, con pertinencia y competitividad con los países de la región y del mundo en condiciones de desarrollo equivalentes al Paraguay. Será una herramienta fundamental para la igualdad de oportunidades y la consecución de una vida digna, sin exclusiones”.

En el sector salud, se plantea la implementación de un Sistema Nacional de Salud integrado, universal,

pertinente, integral, equitativo, con enfoque de derecho y con amplia participación social.

Las estrategias para un crecimiento económico inclusivo apuntan a la promoción del empleo decente e inclusivo, formación y capacitación para la empleabilidad y protección social, con énfasis en grupos vulnerables, y las metas para el año 2030 establecen: mantener la tasa de crecimiento del ingreso del 40% de la población de menores ingresos por encima de la tasa promedio de crecimiento de la economía, aumentar en 7 veces el promedio nacional de población con estudios terciarios, con énfasis en poblaciones vulnerables (años de estudio de personas de 25 años o más de edad), universalizar la cobertura de la seguridad social y la inclusión de 85% de jóvenes de 20 a 32 años de los quintiles más pobres en programas de capacitación laboral.

Apoyos concretos a los sectores de educación y de salud, se dan a través de la asignación de presupuesto del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), el cual asigna 30% de su presupuesto al Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación y 10% al Fondo Nacional para la Salud (Ley 4.758/12)

Como política específica orientada al capital humano joven, es de destacar actualmente el Programa Nacional de Becas de postgrado en el exterior para el fortalecimiento de la investigación, innovación y educación "Carlos Antonio López", promovido por el Fondo Fiduciario para la Excelencia de la Educación y de la Investigación y ejecutado a través del Ministerio de Hacienda.

En síntesis, Paraguay tiene herramientas de orientación de políticas públicas que reconocen el contexto de bono demográfico que se está transitando y, aún más, se están ejecutando acciones específicas con miras a lograr elevar la productividad y en consecuencia los ingresos de la población activa. Sin embargo, es aún importante el desafío de coordinación institucional, y el trabajo de monitoreo y comunicación de metas alcanzadas que debe realizarse. Además, por sobre todo, no perder de vista que el bono demográfico ya está corriendo y que los 30 años de aquí en adelante están en cuenta regresiva para aprovecharlo.

Conclusiones y recomendaciones

La transición demográfica como proceso dinámico que ocurre en la estructura poblacional de un determinado territorio tiene, entre sus consecuencias, una muy puntual que en la bibliografía se identifica como bono demográfico. Este bono o dividendo se materializa en la medida que el capital humano en edad productiva va teniendo un peso relativo mayor respecto a la población en edad dependiente, es decir, niños y ancianos.

El término de bono o dividendo denota “la ganancia” que puede obtenerse del fenómeno demográfico que está ocurriendo; en términos prácticos, el hecho de que por cada persona en edad productiva que está generando ingresos, hay menos personas en edad de dependencia que ven atendidas sus demandas a través de la transferencia de recursos de aquellas hacia estas, significa que cuesta menos dinero asistir las necesidades de la población. Por lo tanto, se origina el desafío para los responsables de las políticas públicas de optimizar el bienestar social, sujeto ahora a una restricción presupuestaria con menor carga en gastos presentes de atención de demandas sociales, y buscando aumentar la calidad del gasto con miras a invertir en mejorar las condiciones futuras de la población.

El inicio del bono demográfico se marca cuando la TDD, relación entre población dependiente y población en edad productiva, comienza una tendencia de descenso que se prolonga por varios años hasta alcanzar un punto mínimo, posteriormente la tasa comienza a mostrar trayectoria positiva, resultado que se debe a la aceleración del proceso de envejecimiento de la población.

Estudios realizados en la región refieren que, cuando la TDD en su trayectoria de descenso alcanza 2/3, es decir, 2 personas dependientes por cada 3 en edad productiva, comienza el período más crítico para el aprovechamiento del bono demográfico, y que se prolongará mientras siga descendiendo la tasa, alcanzado un punto mínimo y luego volviendo a incrementarse y sobrepasar nuevamente el nivel de 2/3.

De acuerdo a la información obtenida de los censos y las proyecciones de población realizados por la DGEEC, Paraguay en el año 1961 alcanzó una TDD de 1,04 y a partir de allí comenzó su tramo de descenso, alcanzando 2/3 en el año 2006, y 0,60 en el año 2012; según las proyecciones para el año 2025, la TDD se posicionaría en 0,53 y, se estima que el punto mínimo ocurriría en el año 2045. Estos números revelan que hoy, a finales del año 2016, Paraguay está en el lapso temporal más favorable para realizar inversiones críticas que optimicen las ganancias derivadas de su juventud.

No obstante, a nivel de departamentos, no todos están en la misma condición de avance en cuanto a su transición demográfica, se distinguen 3 grupos: 1) Departamentos de Concepción, Caazapá, San Pedro y Alto Paraguay, están aún más rezagados y al año 2025 llegarían a una TDD de 0,60, 2) Departamentos de Caaguazú, Itapúa, Pdte. Hayes, Amambay, Canindeyú, Paraguari, Cordillera y Misiones en el año 2016 llegan a una TDD de 0,60 y 3) Asunción, y los departamentos de Central, Alto Paraná, Guairá, Ñeembucú y Boquerón antes del año 2012 ya tenían una TDD de 0,60. Esta realidad debe ser considerada como elemento clave para políticas públicas con enfoque territorial.

Por otro lado, una manera de aproximar este fenómeno demográfico al campo de la economía es a través de la TDE, en este documento planteada como la relación entre el número efectivo de consumidores y el número efectivo de productores. Según se observó, la TDE siguiendo el similar patrón de la TDD viene mostrando una trayectoria descendente. En el año 2012, se estima que hubo 76 consumidores por cada 100 productores, y al año 2025 se proyecta que serán 71 consumidores por cada 100 productores. Es importante entonces que, pueda identificarse este bono demográfico como una oportunidad para encauzar de la mejor manera posible las transferencias entre generaciones, a través de inversiones acertadas que deben apuntar a ir incrementando la productividad del factor humano, ya que eso contribuirá al creci-

miento económico y favorecerá el aumento del bienestar social.

Las TDE medidas para los sectores de educación y salud revelan que entre los años 2012 y 2025 (hasta donde actualmente se disponen de las proyecciones de población), las demandas de la población irán descendiendo, por lo que es crítico que hoy se estén tomando decisiones y acciones sobre cómo orientar el aumento de la calidad del gasto en estos sectores, y por supuesto, aprovechar para realizar inversiones que urgen para elevar el perfil educativo y profesional de la población joven.

Es positivo notar que el perfil de la población joven ha mejorado en cuanto al nivel de estudio, sin embargo, en términos cualitativos los resultados de la educación paraguaya aún resultan de nivel bajo. Se debe aprovechar que hay mayor retención del sistema educativo de la población joven, de acuerdo a la baja que experimentó la tasa de participación de este segmento poblacional, para realizar inversiones de mejora en la formación de recursos humanos.

La experiencia de países asiáticos muestra que han trabajado una agenda de varios ejes que condicionan el éxito o el fracaso en cosechar ganancias de crecimiento económico de la transformación estructural que se sucede en la población por la transición demográfica. El círculo virtuoso que lograron los países asiáticos para optimizar el período de bono demográfico, consistió en un grupo de políticas específicas en áreas de: Aceleración de la transición para salir de la pobreza, Educación, Política económica y Buena gobernabilidad.

En el caso de Paraguay, hoy las políticas públicas son orientadas por el PND 2030, la cual reconoce como un elemento del contexto la transición del país por un cambio estructural en su población, y define metas concretas para áreas de Salud, Educación y Empleo para niños y jóvenes. No obstante, se requiere además una importante coordinación a nivel de instituciones, y un monitoreo permanente del logro de los resultados.

Está claro que, la oportunidad de bono demográfico ha comenzado a concretarse para el país, por lo que, es urgente asegurar que las líneas de acción estén tomando el curso para aprovechar las ganancias en crecimiento económico. Llegada la mitad del presente siglo, Paraguay debe haber logrado una notoria diferencia en el nivel de productividad de su población activa respecto a los niveles actuales, es decir, haber optimizado el efecto de reemplazo de cohortes.

La realidad es que hoy Paraguay es un país con población mayoritariamente joven y, que este hecho permanecerá hasta llegada la mitad del presente siglo, si bien, pueden parecer muchos años los que faltan, es innegable que “el tiempo pasa volando” y que es pertinente que las políticas públicas hoy se encaren con un sentido de urgencia y con el criterio de apuntar a la excelencia, ya que se tiene la oportunidad de capitalizar la juventud en tasas de crecimiento económico más altas: una mano de obra calificada para lograr mejores y más altos niveles de productividad.

Esto implica que el tablero de comando de las políticas sectoriales en salud, educación, y protección de la niñez y la juventud debe hoy estar funcionando con metas claras, monitoreándose su cumplimiento y corrigiendo brechas que aún estén persistiendo en los indicadores de calidad de vida de esta población. Este trabajo exige no solo del sector público sino de su alianza con el sector privado y la sociedad civil. Más allá de los desafíos en los sectores de salud, educación, alimentación y protección para la población joven, se requiere un trabajo conjunto de todos los sectores para que cada uno haga lo que debe hacer para aprovechar esta oportunidad.

Paraguay debe apuntar a lograr un óptimo efecto de reemplazo, en el sentido de mejorar el perfil educativo y laboral, entre otros aspectos, de la población en edad activa. ¿Cuál es el incentivo para hacerlo? En primer lugar, porque como bien se dice “hay oportunidades que llaman una sola vez a la puerta” y el bono



demográfico es una de ellas; en segundo lugar, hoy día, la literatura ya empieza a poner evidencias de que el bono demográfico satisfactoriamente transitado abre la puerta a un segundo bono demográfico, que tendrá que ver con el perfil de la población dependiente en situación de jubilación con el que se llegue cuando la TDD esté en su tramo ascendente.

Bibliografía

- DGEEC. Paraguay. Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000-2050.
- DGEEC. Paraguay. Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015. Fernando de la Mora, 2015.
- Borda, D. & Otros (2015). Inserción de los jóvenes en el mercado del trabajo. CADEP. Asunción, Paraguay.
- Bloom, D. & Williamson, J. (1997). Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia. NBER working paper.
- CEPAL/CELADE (2008). Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe. Dist. Gral. LC/G 2378(SES. 32/14)
- Hoover, E. (1971). Basic approaches to the study of demographic aspects of economic development: Economic demographic models. Population index. Vol. 37 Number 2. Pp. 66 – 75.
- Mason, A. (2003). Population change and economic development: what have we learned from the East Asia experience? Applied population and policy 2003: 1 (1) pp. 3 -14.
- McNicoll, M. (2006). Policy Lessons of the East Asian Demographic Transition. Recuperado de <http://www.popcouncil.org/uploads/pdfs/wp/210.pdf>.
- Rodríguez E. (2003). Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos, al desarrollo de una perspectiva generacional. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Rev. Latinoam. cienc. soc. niñez juv vol.1 no.2 Manizales July/Dec. 2003.
- Rosero, L. & Robles A. (2008). Los dividendos demográficos y la economía del ciclo vital en Costa Rica. Papeles de Población Nº 55. Toluca, México.
- Rosero, L (2011). Generational transfers and population aging in Latin America. Population and Development Review, Vol. 37 pp 143 – 157.
- Saad, P. & Otros (2012). Juventud y bono demográfico en Latinoamérica. OIJ/NN.UU. CEPAL. Madrid, España.
- Schultz, P. (2009). The gender and intergenerational consequences of the demographic dividend: An assessment of the Micro and Macrolinkages between the demographic transition and economic development. The World Bank review, Vol 23, Nº 3 pp 427 – 442. Oxford University Press.



**DIRECCIÓN GENERAL
DE ESTADÍSTICA,
ENCUESTAS Y CENSOS**

Naciones Unidas y Centeno - Fernando de la Mora, Zona Norte
Telefax: 677 920 - **Web-site:** www.dgeec.gov.py - **E-mail:** info@dgeec.gov.py