

POLÍTICAS DE POBLACIÓN:

EL CASO PARAGUAY ()*

Hugo Oddone
Oficial de Programa del FNUAP

1. Elementos de diagnóstico

En 1950, el Paraguay tenía poco más de 1.300.000 habitantes. Para 1992, es decir, 42 años después, ese volumen había pasado a ser 3,2 veces mayor. En otras palabras, en 4 décadas se triplicó.

A mitad del presente siglo, la población urbana del Paraguay representaba 34,6 % del total y en 1992 llegaba a 50,5%, vale decir, de un tercio de la población total pasó a ser la mitad.

El notable desarrollo urbano del Paraguay, en esos 42 años, ha presentado algunos rasgos peculiares. A mitad de siglo, Asunción tenía poco más de 200.000 pobladores. Cuarenta y dos años después, ese volumen se había duplicado.

Con sus 206.634 habitantes, Asunción representaba en 1950 el 45 % de la población urbana del país, mientras que en 1992 llegaba solamente al 24 %. Dicho de otro modo, había perdido casi la mitad de su representatividad urbana a nivel nacional.

Consiguientemente, el grueso del desarrollo urbano del país se ha estado produciendo en lo que podría denominarse el «resto urbano», esto es, todas las ciudades exceptuando a Asunción.

Así pues, mientras en 1950 el resto urbano representaba el 19 % de la población total del

país, en 1992 pasó a constituir el 38,5 % -es decir, poco más del doble-.

Sin embargo, en el lapso comprendido entre 1950 y 1992, ninguna otra ciudad paraguaya alcanzó el tamaño poblacional que tenía Asunción 42 años antes.

Ciudades históricas y tradicionales del Paraguay, como Concepción, Villarrica, Encarnación y Pilar, no llegaron a alcanzar los 100.000 habitantes en el lapso señalado.

Una sola ciudad fuera del contorno capitalino, la más nueva del país, Ciudad del Este, superó en este período ese tamaño. Lo cual no ha obstado para que Asunción continuara siendo casi 4 veces mayor en número de habitantes que la ciudad que le sigue en orden jerárquico.

En cambio, alrededor de Asunción, se ha ido configurando un área metropolitana en el cual se instalan los núcleos urbanos poblados más densos del país. En una superficie menor al 1 % del territorio nacional, Asunción y las 19 ciudades del conurbano asunceno, recogen a 57 % de la población urbana del país.

Por otro lado, mientras la Región Occidental, o Chaco paraguayo, se mantuvo en este período de 42 años en un nivel de representatividad poblacional siempre inferior al 5 %, a pesar de ocupar el 60 % del territorio nacional, algunas sub-regiones de la Región

(*) Conferencia pronunciada por el Oficial de Programa del FNUAP en el Seminario sobre Población, Medio Ambiente y Desarrollo Social. Asunción, 6 de mayo de 1996.

Oriental tuvieron notables incrementos poblacionales. Así, en la sub-región del Este, en 1950 los Dptos. de Alto Paraná y Caaguazú juntos representaban 6 % de la población total del país mientras el Dpto. Central reunía a 12 %.

Para 1992 esta situación se había revertido al punto que, al Este se asentaba 21 % (casi 4 veces más que en 1950) y en el Departamento Central otro 21 % (casi el doble que en 1950). De modo que las dos sub-regiones juntas, con 4 de los 17 departamentos del país (y 10 % de la superficie territorial del Paraguay), cobijaban en 1992 casi la mitad de su población.

2. El marco político y legal

Todos los hechos demográficos que han quedado descriptos más arriba, que son apenas unos pocos seleccionados para los fines de esta exposición, han estado ocurriendo fuera del marco de una política integradora o programática, deliberadamente establecida por el Estado.

En efecto, el crecimiento de la población paraguaya, como resultado de la interacción de las variables fecundidad, mortalidad y migración, la estructura por edades y la composición por sexos, así como la movilidad geográfica, la distribución y la redistribución de la población en el territorio, fueron procesos que se desarrollaron sin contar con una política o programa global orientador, tendiente al logro de objetivos y metas vinculadas con el desarrollo social y económico del país.

Las constituciones políticas de 1940 y 1967, que consagraban los principios generales normativos de la acción pública y privada vigentes durante el lapso 1950-1992, no establecieron preceptos explícitamente referidos, como un todo, a los procesos señalados más arriba.

Es cierto, sin embargo, que algunas leyes, programas o políticas de gobierno se

encargaron de marcar determinadas pautas de carácter sectorial en el campo demográfico, contando a veces incluso con el respaldo de un par de artículos de la propia Carta Política fundamental.

Posiblemente sea en el campo de la distribución territorial de la población donde se puedan encontrar indicios más claros de políticas demográficas explícitas de carácter sectorial.

Tal es el caso concreto, que merece señalarse aquí, de la política agraria desarrollada en las décadas de los 60 y los 70 y que expresamente se mencionaba en el Artículo 128 de la Constitución de 1967, Capítulo VI, bajo el título «De la Reforma Agraria». Allí se define a ésta «como uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural *que consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación*».

En el mismo capítulo, y en artículos sucesivos, se establece que «*se fomentará la repatriación de paraguayos y la migración interna atendiendo a razones demográficas, económicas o sociales, preferentemente bajo el sistema de colonias con cooperación oficial, así como la inmigración de extranjeros útiles al desarrollo general del país, con sujeción a las leyes reglamentarias*».

También se preceptúa que «*el Estado preservará la riqueza forestal del país, así como los demás recursos naturales renovables. Para el efecto dictará normas de conservación, renovación y explotación racional*».

Dentro de este ordenamiento constitucional, la Ley 854 de 1963, que establece el Estatuto Agrario, desarrolla estos principios y los reglamenta de modo que los organismos competentes del Estado lleven esa política al campo de su aplicación práctica.

3. Teoría y praxis

Si algo caracteriza a estos enunciados, sin embargo, es precisamente su falta de articulación en una propuesta conceptualizadora de carácter global, que pudiera entenderse como una política general de población, con proposiciones coherentes para el comportamiento de cada una de las variables demográficas y para los procesos dinámicos que su interacción genera, así como sus estrechas vinculaciones con el desarrollo.

Por otro lado, una característica resaltante de la relación entre estas disposiciones sectoriales de política de población y la praxis, ha sido el notorio divorcio entre teoría y práctica predominante en los años en que aquellos hechos demográficos ocurrían.

Mientras por un lado se sancionaba con rango constitucional una política de Reforma Agraria que proponía la repatriación de connacionales, la migración interna, la inmigración de extranjeros útiles al desarrollo, la preservación de la riqueza forestal y la conservación, renovación y explotación racional de los recursos naturales, remitiendo a la legislación sus aspectos reglamentarios, lo cierto es que la práctica política prevaleciente en la época, imponía las más de las veces todo lo contrario de lo que los principios constitucionales consagraban.

Es cierto que, en los años 60 y 70, se produjo una clara intervención redistributiva de la población sobre el territorio, a través de una política de colonización y expansión de la frontera agrícola por medio de la llamada «marcha hacia el Este», movimiento que significó el notable poblamiento de la frontera con el río Paraná, antes despoblada.

Pero no es menos cierto que estas medidas se encuadraron dentro de una estrategia geopolítica tendiente a privilegiar determinados aspectos del desarrollo económico y, en ese orden, a favorecer a reducidos círculos sociales vinculados con el poder político de la época.

Frente a la comprensible expectativa que despertó la colonización agrícola y la redistribución poblacional en la población rural, especialmente en la que se concentraba en el área minifundaria, se trató de replicar la misma en los departamentos del norte de la Región Oriental, específicamente en el Departamento de San Pedro, lo que originó otro programa que recibió la denominación de «marcha hacia el Norte».

No obstante, el proceso que debía «lograr el bienestar rural y la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación», como indicaba el precepto constitucional, estuvo lejos de conducir a este noble propósito. Por el contrario, sus efectos demográficos, sociales y ambientales, han devenido con el tiempo francamente nocivos para cualquier pretendida intención de elevar la calidad de vida de la población.

La agresiva desforestación sufrida por el Paraguay en los años posteriores a estos dos programas de colonización agrícola, el deterioro de sus recursos naturales la degradación de los suelos y la destrucción de las cuencas hídricas, la inmigración extranjera descontrolada, la falta de arraigo de la población campesina paraguaya, que volvió a emigrar, y esta vez, ya no hacia la frontera agrícola sino hacia áreas urbanas o hacia países vecinos, son apenas algunas de las consecuencias negativas que produjo aquella política agraria.

4. Hacia una adecuada conceptualización de políticas de población

En este punto quisiera permitirme citar algunos párrafos de un trabajo que pertenece a uno de nuestros expositores centrales del Seminario que hoy estamos inaugurando, el profesor Miguel Villa, experto de CEPAL/CELADE.

En el documento «*Las políticas de población en América Latina y el Caribe: algunas reflexiones en el umbral del siglo XXI*», de lectura imprescindible, dice Villa:

«Cuando se procura avanzar hacia la identificación de lineamientos de políticas de población, han de explorarse sus posibles límites. Un primer aspecto de este asunto concierne al hecho que, las tres variables de la dinámica demográfica -fecundidad, mortalidad y migración- merecen una especial atención por parte de los gobiernos. Esta preocupación comprende dos vertientes que, en rigor, deben considerarse complementarias.

La primera consiste en la búsqueda de una consonancia entre la evolución de aquellas variables demográficas y las demás dimensiones del proceso de desarrollo, prestando atención no sólo a aspectos propiamente productivos sino también, y de un modo coordinado, a los de equidad y sustentabilidad. En este sentido, una política de población ha de ser concebida dentro del contexto más amplio de los esfuerzos en favor del desarrollo económico y social y no como un conjunto de acciones aisladas.

La segunda vertiente fluye (mana) desde los fundamentos de todo proceso democrático y consiste en cautelar que esa evolución de las variables demográficas se corresponda con el libre ejercicio de los derechos individuales.

Por consiguiente, las medidas de política de población, como componente esencial de la política social general, han de brindar un arco de posibilidades para permitir que las personas adopten decisiones de manera libre e informada, a la vez que deberá entenderse que los instrumentos y medios de que se valgan las políticas de población tienen que ponerse al servicio de las personas».

Queda claro que una política general de población tanto como las políticas sectoriales destinadas a influir sobre el comportamiento de las variables de la dinámica demográfica, no podrán funcionar sin una clara y definida articulación con las políticas sociales y económicas encaminadas a lograr el desarrollo de un país.

Por otro lado, es también evidente que las políticas de población, concomitantemente con las de desarrollo, deben tender a la equidad social, al desarrollo sustentable y al más irrestricto respeto de los derechos fundamentales de las personas.

En este sentido, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, llevada a cabo en El Cairo en 1994, ha sido incontrovertible en la proclamación de los 15 principios básicos que deben regir las acciones emprendidas por los gobiernos en este campo.

El Programa de Acción, aprobado por consenso de la comunidad de naciones en El Cairo, determina claramente que el derecho al desarrollo es un derecho universal e inalienable, que es parte integrante de los derechos humanos fundamentales y que las personas son el elemento central del desarrollo sustentable.

«En los últimos decenios, sostiene el Programa de Acción, se ha acumulado en todo el mundo una experiencia considerable sobre la forma de elaborar y aplicar políticas y programas oficiales para encarar cuestiones de población y desarrollo, mejorar las opciones disponibles y contribuir a un amplio progreso social.

Y agrega: «la población y el desarrollo están intrínsecamente interrelacionadas y el progreso de cualquiera de los componentes puede catalizar la mejora de cualquiera de los otros... Cada vez se reconoce más... que, para que las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la población sean sostenibles, es preciso lograr que aquellos a quienes van dirigidos participen plenamente en su elaboración y ejecución subsiguiente...

Cada vez se reconoce más la función de colaboración de las organizaciones no gubernamentales en las políticas y programas nacionales, al igual que el importante papel del sector privado. Los miembros de los órganos legislativos nacionales pueden tener

un importante papel que desempeñar, especialmente en la promulgación de leyes internas apropiadas para poner en práctica el presente Programa de Acción».

5. Evaluación y perspectivas

Fuera de que aquellos requisitos generales no se encontraban presentes en las cuatro décadas que fueron el escenario de los hechos demográficos que se describieron al inicio de esta exposición, es también evidente que en esa época no existió una clara voluntad y compromiso de los poderes públicos para afrontar los desafíos de la dinámica demográfica en vinculación con el desarrollo.

Las medidas que se tomaban eran, además de puramente sectoriales, discontinuas y carentes de acciones de seguimiento, evaluación y ajuste periódico. Carecían, por otra parte, de un carácter participativo y, por sobre todo, no se sustentaban en una base democrática ni se inspiraban en la firme decisión de instaurar y mantener la vigencia plena de los derechos fundamentales de la sociedad y de los individuos.

En 1989, gracias al cambio político sustantivo ocurrido en el Paraguay, queda atrás una época de su historia y el país se adentra en un capítulo lleno de extraordinarias posibilidades.

i) La Constitución de 1992

Quizás, como en ningún otro documento, es en la Carta Política sancionada a mediados de 1992, donde pueden encontrarse las mejores señales de las grandes transformaciones políticas e institucionales hacia las que el país comienza a asomarse luego de los sucesos de febrero de 1989.

Si bien en la nueva Constitución tampoco se encuentran elementos doctrinarios explíci-

tamente definidos como marco teórico de una política general de población, sí es verdad, en cambio, que en la misma se recogen ya algunos principios que son el resultado evidente de una toma de conciencia que, a esa altura de la vida del país, se venía registrando en su clase dirigente sobre estos asuntos.

Quisiera destacar unos pocos de esos elementos que, a mi juicio, deberán estar presentes indefectiblemente en una definición de política de población y servir de orientación global a las políticas sectoriales y a cualquier programa nacional de población en el futuro.

a) **Descentralización:** el Estado paraguayo tradicional, centralizado y centrípeto, con Asunción como núcleo vital de la vida política, económica, social y cultural de la República, cede lugar a un modelo de gestión descentralizada que se localiza en los municipios y departamentos del país con el sistema de autoridades regionales electas por voto popular. Esto abre la posibilidad de una integración de la dinámica demográfica y la dinámica del desarrollo a niveles geográficos desagregados, respondiendo de un modo más realista e inmediato a las demandas y a las necesidades localizadas de la población.

b) **Calidad de vida:** junto con el derecho a la vida, se establece el derecho a la calidad de la vida y a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, en consonancia con un desarrollo humano integral.

c) **Igualdad de la mujer:** se consagra que hombres y mujeres tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, potenciando la participación de la mujer en las decisiones que afectan su vida personal, familiar, comunitaria y societal.

d) **La población y el desarrollo:** entre los derechos, deberes y garantías esenciales, se sostiene la responsabilidad del Estado de

fomentar la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico y social, con la preservación del medio ambiente y con la calidad de vida de sus habitantes.

e) **La paternidad y la maternidad responsables:** se fijan las responsabilidades emergentes de la reproducción de miembros en la sociedad, el derecho de las personas a decidir libre y responsablemente el número y la frecuencia del nacimiento de sus hijos y la obligación del Estado de ofrecer a la población de escasos recursos educación, orientación científica y servicios a través de programas especiales de salud reproductiva.

f) **La política agraria y la distribución espacial de la población:** se mantiene en la Constitución el reconocimiento de la política agraria como forma de lograr la incorporación de la población campesina al desarrollo económico y social y se propone fomentar la migración interna atendiendo a razones demográficas, económicas y sociales.

g) **La política económica como instrumento del desarrollo:** la política económica debe propender a la promoción del desarrollo económico, social y cultural mediante la utilización racional de los recursos y con miras a asegurar el bienestar de la población.

ii) Las Estrategias de Población

Con esos elementos doctrinales, si bien todavía no plasmados en la nueva Carta Política, pero sí ya instalados en la mentalidad prevaleciente bajo las nuevas condiciones democráticas surgidas en el país luego del cambio político de 1989, a fines de 1991 le cupo al Fondo de Población de las Naciones Unidas encontrar un clima apropiado para convenir con las autoridades nacionales, organizaciones no gubernamentales, académicos, investigadores y representantes del sector privado, un conjunto de estrategias

para abordar un programa de cooperación en población para el período 1993/1996.

Entre las estrategias generales acordadas por consenso, se destacan:

a) **Toma de conciencia sobre población y desarrollo:** se debe estimular una mejor conceptualización sobre la relación entre población y desarrollo, sobre todo entre dirigentes y personas con poder de decisión en los niveles técnico y político, así como por medio de foros y grupos de debate compuestos por académicos, legisladores, planificadores, técnicos sectoriales y funcionarios, a fin de tomar una clara conciencia de la situación y de los problemas de la población y el desarrollo en el país, con el objeto de definir una política y un programa que reúnan el consenso más amplio posible.

b) **Participación comunitaria:** se debe fomentar la participación de la comunidad, a través de sus líderes y de sus organizaciones y por medio de la movilización de todos sus actores, en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas, los programas y proyectos de desarrollo social. En este proceso participativo, la mujer deberá ocupar un lugar de primer orden dada la marginalidad a que ha sido históricamente sometida y debido a su papel central en la dinámica demográfica. El papel de las ONGs es esencial en este proceso participativo.

c) **Descentralización y administración municipal:** las acciones políticas han estado tradicionalmente concentradas en el Poder Ejecutivo, en un número limitado de personas y en un ámbito geográfico capitalino, de modo que las decisiones y la gestión administrativa de planes y programas, no siempre se han correspondido con las necesidades locales y regionales. Consiguientemente, se recomienda una estrategia descentralizadora de negociación, gestión, decisión y ejecución de planes, programas y proyectos con autoridades

y sectores representativos de las comunidades locales (departamentos y municipios).

d) *Cooperación entre sector público y privado*: si bien las ONGs en el Paraguay tuvieron una actuación fuertemente resistida por el poder político durante los años anteriores a 1989, con el advenimiento de la democracia han mostrado un vigor indudable y han ocupado un espacio importante en áreas como la investigación y la promoción social. Otros actores del sector privado, como los gremios, los sindicatos, las cooperativas, las instituciones académicas o de investigación, las organizaciones sociales e intermedias, deben ser movilizados en un esfuerzo conjunto con el poder público en la implementación de programas y proyectos de desarrollo social.

iii) Ambitos institucionales

Por otro lado, una reciente disposición del gobierno ha otorgado a una de las carteras ministeriales, la del Interior, la atribución de *«estudiar, proponer y, una vez aprobadas, poner en ejecución»*, en coordinación con los organismos competentes, las políticas públicas relativas a y, entre otras, varias, se incluye la de población. Para hacer viable esta atribución, se crea la Dirección de Población como dependencia del citado ministerio.

La creación de este espacio institucional y administrativo adquiere una extraordinaria importancia, en tanto expresa la preocupación del poder ejecutivo por incluir la población en la esfera de la gestión pública.

Es la primera mención explícita que se hace desde este poder del Estado sobre la decisión de elaborar y ejecutar una política de población y es también la primera dependencia del gobierno en el Paraguay con una función específicamente vinculada con la política de población.

Ella viene a sumarse, naturalmente en otro ámbito del Estado, a la Comisión de Desarrollo Social, Población y Viviendas existente en el

Parlamento Nacional, más concretamente en la Cámara de Diputados, cuyo rol en la producción de leyes que respalden y operacionalicen las políticas de población, será decisivo.

iv) Ambito político

Por otro lado, a partir de 1989, en diversas ocasiones se ha podido escuchar a altos funcionarios del gobierno expresando su preocupación por el comportamiento de la dinámica demográfica o de algunos de sus factores determinantes en el Paraguay.

Desde los presidentes de la República que han estado a cargo del ejecutivo en estos dos períodos gubernamentales, hasta sus más cercanos colaboradores ministeriales y funcionarios de diferente nivel en el gobierno, han surgido llamadas de atención sobre la necesidad de considerar estos temas en relación con los esfuerzos que se realizan para asegurar el desarrollo en el país.

En ocasión de realizarse la conferencia mundial sobre Población y Desarrollo en El Cairo, el Paraguay prestó atención preferente al tema creando un Comité Nacional de Coordinación sobre Población que se encargó de las actividades preparatorias y de la elaboración del Informe Nacional para dicha conferencia.

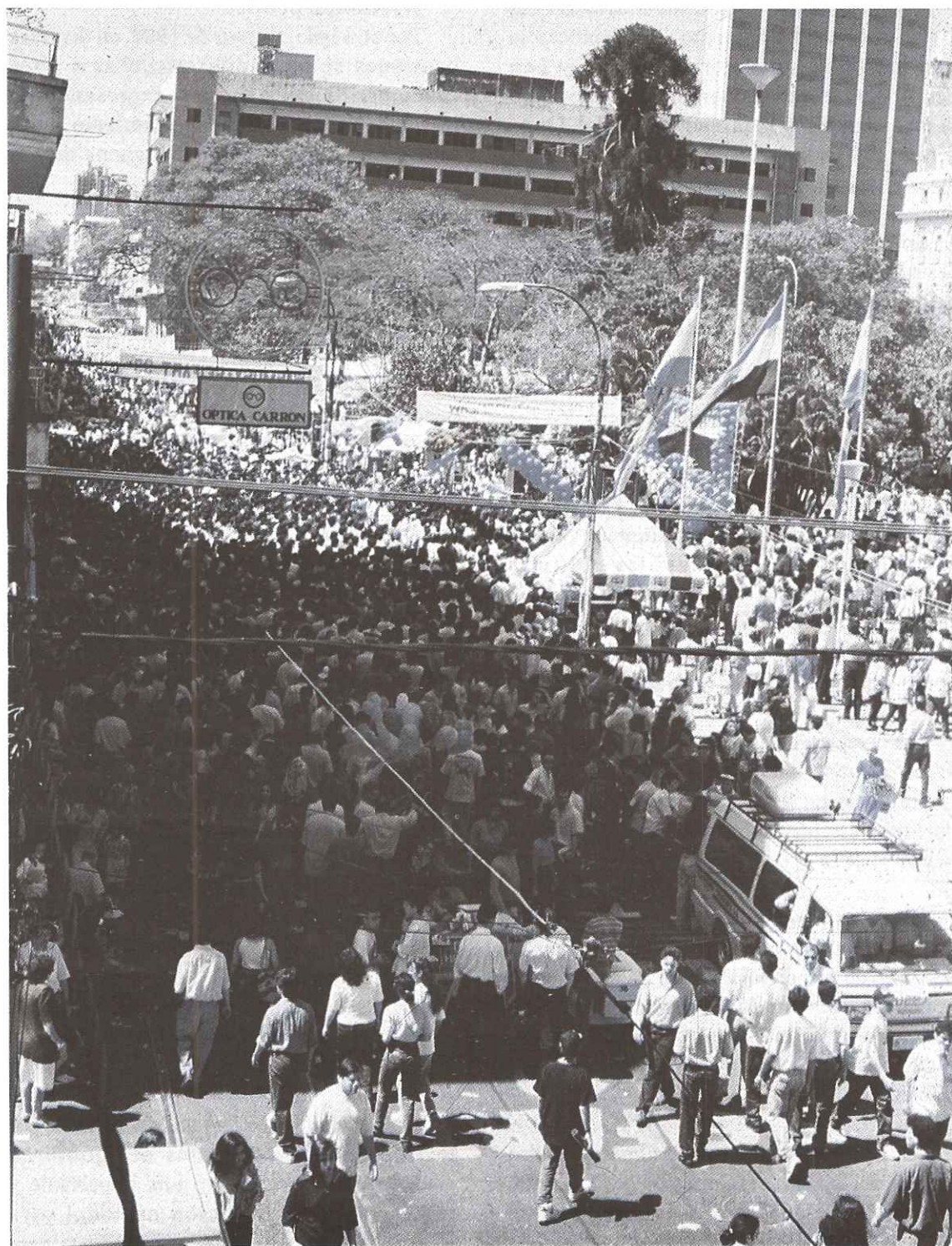
Como parte de estas actividades, se suscitó un importante debate nacional que tuvo una extraordinaria utilidad para sentar las posiciones estratégicas del gobierno y de los principales actores de la sociedad civil sobre temas como el crecimiento poblacional, la fecundidad, la salud reproductiva, la maternidad y la paternidad responsable, el papel de la mujer en la dinámica demográfica y en el desarrollo y otros más.

Consecuente con el interés demostrado por los más altos exponentes del gobierno paraguayo, el país integró una importante y representativa delegación nacional para

participar de la Conferencia de El Cairo, que reunió a ministros, cercanos colaboradores del presidente, miembros del Parlamento Nacional, funcionarios de gobierno, representantes de ONGs, Iglesia Católica y

grupos de mujeres, todos presididos por el Ministro del Interior.

El Paraguay, como fruto de la intensa y muy seria tarea preparatoria de la Conferencia,



tuvo una destacada participación en la Conferencia de El Cairo.

v) Conclusiones

Para finalizar, me permitiré traer aquí una nueva cita del trabajo de Miguel Villa, que creo muy adecuada a los fines de esta exposición.

«Antes de pensar en una «ley de población», y probablemente con precedencia a los arreglos administrativos más detallados, es preciso contar con la voluntad política de incidir sobre la dinámica demográfica. En este sentido, la experiencia de las últimas décadas sugiere, en general, la importancia de ganar primero un espacio político idóneo dentro de la estructura ordinaria del Estado, con su jerarquía, su red de vínculos y atribuciones, su partida financiera en el presupuesto regular de la nación y su cabida en los mensajes del poder ejecutivo.

Sobre la base de esta inclusión y previa evaluación, puede resultar oportuno considerar la promulgación de una o más leyes que formalicen la política como un todo orgánico. De lo contrario, la disposición legal puede quedar en una suerte de vacío político.»

Si analizamos y evaluamos el recorrido de los últimos años en el Paraguay, podemos decir que gran parte de los elementos necesarios para pasar a la etapa de formulación de las políticas de población, y que Miguel Villa sugiere en su meduloso análisis, ya están dados.

Existen experiencias, aunque sectoriales, de políticas explícitas de población; se cuenta con bases teóricas, principios-guía y estrategias de consenso para su inserción en un «todo orgánico» o cuerpo doctrinario que asuma el carácter de una política general de

población; se tienen importantes espacios políticos e institucionales ganados en el Poder Ejecutivo, en el Parlamento Nacional y en la sociedad civil; hay una voluntad del gobierno, expresada a través de sus más altos funcionarios; y ha habido ya también algunos ejercicios participativos de sectores comunitarios en la gestión de sus propios programas.

Si en algo habría que enfatizar aún, es en la necesidad de profundizar el análisis de la realidad demográfica del Paraguay y sus relaciones con el desarrollo. Es esta realidad la que ha de seguir aportando, objetivamente, elementos de juicio y criterios orientadores para la acción. Ningún debate será nunca del todo suficiente para lograr que las políticas de población y su marco teórico general, se sustenten en un verdadero consenso que supere los prejuicios ideológicos.

Con todos estos elementos, creo que podemos afirmar que el Paraguay se encuentra hoy, como nunca, frente al inminente inicio de una definición de la política general de población que se constituya en el instrumento fundamental que guíe las acciones que se vayan a desarrollar desde ahora, en las vísperas del Siglo XXI, como forma de conseguir que la población y el desarrollo sean dos fuerzas sinérgicas para el logro de un solo fin: el más alto nivel de bienestar posible para las personas que viven en este país.

Un país que ya no es una isla rodeada de tierra o una isla sin mar. Un país que se ha hermanado con sus vecinos y con la comunidad internacional en un proyecto integrador que potencia enormemente sus esfuerzos y sus esperanzas. En esta labor, el papel del Parlamento paraguayo será indispensable y fundamental.