

UN PROGRAMA NACIONAL DE POBLACIÓN

Hugo Oddone

Oficial de Programa del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) en el Paraguay.

Como nunca el Paraguay, en los umbrales de un nuevo siglo, se encuentra necesitado de definir los grandes lineamientos de su política poblacional. Es más, como nunca antes el país está preparado para hacerlo.

Un conjunto de principios básicos y de líneas estratégicas de acción que orientarán las políticas sectoriales para que, de un modo coordinado, se encaminen hacia (y obtengan éxito en) algunas cuestiones de fundamental importancia referentes a la dinámica demográfica del Paraguay.

Todo ello, inserto en un sencillo documento oficial que recoja las decisiones del Gobierno y de los demás sectores no gubernamentales que se encuentran interesados en establecer esas orientaciones y, todavía más, en llevarlas a la práctica.

Sería como un gran programa de acción nacional, o Programa Nacional de Población, en el cual se establecerían por consenso las principales áreas de atención, los objetivos fundamentales, las estrategias y actividades para lograrlos y los actores encargados de su ejecución.

Esto es lo que se precisa y lo que se reclama. Veamos en qué contexto y por qué motivos y atrevámonos a deslizar algunas sugerencias sobre qué es lo que un Programa Nacional de Población podría contener.

DERECHOS HUMANOS

El país acaba de dar, el 17 de noviembre de 1996, un paso trascendental en su camino hacia la consolidación del sistema político democrático.

Luego de menos de una década de vigencia

de la transición hacia la democracia, el Paraguay cuenta hoy con los mecanismos políticos más aptos para mantener un sistema periódico de consultas populares, fiable y seguro, que le determinen el sentido de su andar futuro.

Nunca antes el país había conocido una vigencia de los derechos humanos tan amplia e irrestricta. Hoy, salvo esporádicos casos, que por lo demás pueden ser controlados, rigen las libertades públicas, el derecho a opinión y expresión, la libertad de conciencia y el derecho a la organización y participación.

Este es un marco ideal para el debate y la toma de decisiones sobre los grandes objetivos nacionales en materia de población.

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

Junto con el desarrollo de la democracia, el país ha visto también como una experiencia inusitada e innovadora el surgimiento del concepto y la praxis de la gobernabilidad.

En efecto, poco a poco nos hemos ido persuadiendo de que la sola vigencia de los mecanismos de consulta periódicos para elegir autoridades políticas, no es suficiente para garantizar que las mismas, una vez electas, lleven a la práctica sus programas de gobierno.

La movilización de todos los sectores de la sociedad velando para que las propuestas se materialicen en hechos reales, es una condición esencial del sistema democrático pues se constituye en el contralor permanente de la labor de los gobernantes.

Pero hace falta más. Hace falta que los diferentes sectores políticos permitan también,

a través de acuerdos de corto, mediano y largo plazo, que quienes conducen la política de Estado encuentren un clima adecuado de pacificación y de tolerancia para que sus políticas no caigan en terreno árido e infecundo.

Estos acuerdos, de la mayor parte o de la totalidad de los sectores sociales, permitirán que las políticas de gobierno, cuando se refieren a cuestiones de importancia vital para las personas, se transformen en políticas de Estado y trasciendan el marco limitado y temporario de un partido político, de un gobernante o de un determinado período de gobierno.

Para convertir una política de gobierno en una política de Estado, es indispensable la búsqueda del más amplio consenso a través del diálogo y del acuerdo, una práctica que el país ha venido ensayando promisoriamente en los últimos años y que también es condición fundamental para la definición del Programa

Nacional de Población.

CONCIENCIA SOCIAL

Por otra parte, el país ha tomado conciencia de que un régimen democrático por sí solo no garantiza la solución de los problemas económicos y, sobre todo, sociales que enfrenta una sociedad.

El país ha comenzado a explicitar sus males. Ni el gobierno, ni los partidos políticos, ni la sociedad en su conjunto, o sectores privilegiados en particular, ocultan hoy la existencia de la pobreza como una falla fundamental de los modelos económicos que se han venido aplicando.

Es más, todos ellos coinciden en que mientras el 50 % de la gente no duerme por culpa del hambre, el otro 50 % no dormirá preocupada por las consecuencias que esta situación perturbadora podría ocasionar. Una



razón más que poderosa para que se hayan comenzado a discutir planes y programas específicos para erradicar o morigerar la pobreza.

En ese contexto, la consideración de los factores y la dinámica demográfica es inexcusable, pues existen condiciones demográficas bajo las cuales la pobreza se reproduce y medidas que aplicadas en una perspectiva poblacional coadyuvan a superar la situación de pobreza.

ESTADÍSTICAS CONFIABLES

A partir del levantamiento del Censo de Población y Viviendas de 1992, el país comenzó a consolidar las bases de un sistema estadístico-demográfico confiable.

No solamente se cuenta hoy con estadísticas actualizadas periódicamente, sino que las mismas son sometidas a análisis técnico y, cada vez más, el análisis demográfico se cruza con el de otras variables económicas y sociales dejando bien sentado que, si las acciones que han de tomarse en dirección al desarrollo socioeconómico no parten de y no se dirigen hacia la población, no pasarán de representar modelos rígidos que a la larga producirán consecuencias graves en términos de equidad y de justicia distributiva.

El marco estadístico actualizado y confiable que se ha logrado desarrollar permite contar con información poblacional de importancia para la toma de decisiones trascendentales. Y ésta es una condición que hoy en el Paraguay podemos enorgullecernos de cumplir y que ayudará en el diseño del Programa Nacional de Población.

CONFERENCIAS CUMBRES

No menos importantes han sido las conferencias cumbres que marcaron la década final de este siglo y que, convocadas por las Naciones Unidas, concitaron la atención y la participación activa si no de la totalidad, de una enorme mayoría de los países de la tierra.

En estas conferencias se han sentado posiciones fundamentales y se han sellado acuerdos que tienen que ver, precisamente,

con los grandes temas de la humanidad para el próximo milenio.

Medio ambiente sano, justicia y desarrollo social, igualdad y fortaleza de la mujer, la población como personas y como centro de los esfuerzos para el desarrollo, privilegios para la infancia, derechos humanos y alimentos para todos, en estas sencillas pero fundamentales consignas se resumen las orientaciones cimeras de política para los próximos decenios.

Es este el conjunto de principios que la humanidad ha consagrado, por medio de su máximo organismo colegiado de consulta que es Naciones Unidas, y que marcan a cada uno de nuestros países como los hitos luminosos que deberán guiar el derrotero de nuestras acciones futuras, si es que estamos dispuestos a vivir integrados a la gran comunidad mundial.

ASPECTOS CENTRALES DE LA SITUACIÓN DEMOGRÁFICA DEL PARAGUAY

En un marco tan propicio de antecedentes nacionales e internacionales como el que acabamos de señalar, el Paraguay no puede ignorar algunos aspectos cruciales de su actual situación poblacional a la hora de definir sus objetivos, estrategias y acciones programáticas.

En primer lugar, el hecho de tener una de las tasas de crecimiento más alta de América Latina lo que llevaría al país a duplicar su tamaño poblacional en menos de 25 años, llegando a alrededor de 9 millones de habitantes hacia el 2015.

En segundo término, la estructura de la población por edades que muestra una notable primacía (que habrá de mantenerse por un período todavía largo) de su población joven (casi 70 de cada 100 personas tienen menos de 30 años).

En tercer lugar, la alta tasa de fecundidad predominante todavía en el país, una de las más elevadas de nuestra región, que se expresa en un alto número promedio de hijos por mujer (casi 5 a nivel nacional) y la notable diferenciación de este indicador según se trate

de mujeres urbanas o rurales y según cual sea su nivel educativo, su inserción en el mercado laboral y su residencia en áreas pobres o marginales.

Un cuarto aspecto crítico de la situación demográfica del país es el acelerado crecimiento urbano que viene experimentando. Su tasa de crecimiento urbano es una de las más altas de América Latina y prácticamente triplica la tasa de crecimiento rural (4,5 % contra 1,5 %).

Esta diferencia de ritmo de crecimiento es expresión a su vez de un quinto aspecto resaltante de la situación demográfica del Paraguay actual: las fuertes corrientes migratorias rural-urbanas que están produciendo un fenómeno concomitante de extraordinaria concentración poblacional en un ámbito urbano reducido (un tercio de la población reside en menos del 1 % del territorio nacional), mientras la población rural se ralea y se dispersa sobre el resto del territorio, provocando deficiencias en la provisión de servicios básicos en el primer caso por sobre-población y en el segundo por dispersión poblacional.

LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE POBLACIÓN

El objetivo general de un programa de población apunta a elevar la calidad de vida y contribuir al bienestar de los habitantes, asegurando su participación en el desarrollo económico y social, mediante programas sectoriales relativos al crecimiento, la estructura y la distribución territorial de la población a través de una equilibrada interacción de los factores determinantes de la dinámica demográfica.

En cuanto a los objetivos específicos, el Paraguay precisa establecer algunos principios básicos de equidad para todos sus habitantes en términos de derechos reproductivos y de salud reproductiva, vale decir: garantizar libertad para las decisiones sobre la reproducción (número de hijos y espaciamiento de los nacimientos) y asegurar salud a hombres y mujeres en todos los aspectos del proceso reproductivo y la sexualidad.

En este cuadro de garantías amplias, que deberán traducirse en medidas concretas, la mujer debe tener una consideración especial. Los estudios recientes han demostrado que una gran proporción de las madres hubieran preferido espaciar más o posponer sus embarazos y tener menos hijos de los que tienen.

Muchas mujeres han debido emigrar a la ciudad en busca de sustento para sus familias, abandonando tempranamente sus estudios y disminuyendo sus posibilidades de trabajo bien remunerado y de reconocimiento social.

Permitir una maternidad sin riesgo a las mujeres que deciden ser madres, tanto como posibilitarles, por medio de información, educación y servicios adecuados, posponer o espaciar sus embarazos, potenciará su participación y derecho a asumir decisiones en el ámbito de la familia, la comunidad y la sociedad.

Por otro lado, un gran sector de la niñez paraguaya vive en estado de abandono, mal alimentada y desnutrida. Sus perspectivas educacionales son reducidas porque pertenecen a familias pobres y numerosas que ni siquiera cuentan con recursos necesarios para alimentarlos debidamente.

El crecimiento y los desplazamientos poblacionales sobre el territorio nacional en busca de trabajo, han ocasionado un serio deterioro ambiental. La deforestación es masiva, la destrucción de los recursos hídricos es creciente, el desgaste de los suelos de cultivo, su salinización y escasa productividad agrológica están mostrando ya sus efectos.

El deterioro ha llegado también a las ciudades, sobre todo a Asunción y su ámbito metropolitano, que ven aumentar la agresión sobre sus fuentes de agua y su atmósfera, mientras la capacidad de proveerles de desagües cloacales, red de agua potable y otros servicios esenciales, ha sido completamente superada.

LAS ÁREAS Y CONTENIDOS DEL PROGRAMA

En estas condiciones, un Programa Nacional de Población a ser emprendido por

diversos sectores vinculados al desarrollo, con el fin de elevar la calidad de vida de los habitantes de este país, dotándoles de condiciones adecuadas de salud reproductiva, el más alto nivel de educación y las condiciones apropiadas para garantizar desplazamientos territoriales seguros, debería comprender cuando menos los siguientes capítulos:

- ↻ Salud Reproductiva y Planificación Familiar
- ↻ Educación en población
- ↻ Promoción de la mujer y fortalecimiento de sus diversos papeles en la sociedad
- ↻ Programas especiales (niñez, juventud, ancianidad)
- ↻ Distribución espacial de la población (asentamientos, migraciones internas, migraciones internacionales, repatriación), ordenamiento territorial
- ↻ Vinculaciones entre población y medio ambiente
- ↻ Investigaciones, información y estadísticas sobre población

LAS PRINCIPALES ESTRATEGIAS

A fin de hacer posible la ejecución de las medidas y políticas del Programa Nacional, será decisiva la aplicación de algunas estrategias, entre las cuales no deberían omitirse:

- ↻ la descentralización de los programas y políticas (regionalización y municipalización), con participación activa de las comunidades organizadas;

- ↻ la coordinación activa del sector público con el sector privado (incluyendo las organizaciones no gubernamentales);
- ↻ el uso intensivo de los medios de comunicación social e información pública;
- ↻ la concertación de acciones entre los diferentes ministerios y dependencias gubernamentales que actúan en la ejecución del Programa, buscando complementarse y hacer un uso racional de los escasos recursos disponibles.

Si bien aprobar y coordinar su ejecución es responsabilidad de las autoridades políticas del gobierno, entendemos que el Programa Nacional de Población debe surgir del trabajo de un grupo interdisciplinario de técnicos del sector público y privado (ONGs, instituciones académicas, investigadores, promotores, prestadores de servicios, etc.) y que su aplicación debe ser un esfuerzo y una responsabilidad interinstitucional, desechando la creación de nuevas instancias gubernamentales burocráticas que no contribuirían a su éxito.

Si el Paraguay asume este compromiso y es capaz de formular al más corto plazo posible su propio Programa Nacional de Población, expresando en acciones concretas los principios que ya han sido establecidos en su Constitución Nacional y que forman parte de los más recientes acuerdos internacionales, se encontrará en mejor condición de enfrentar el desarrollo en vísperas de iniciarse el Siglo XXI.