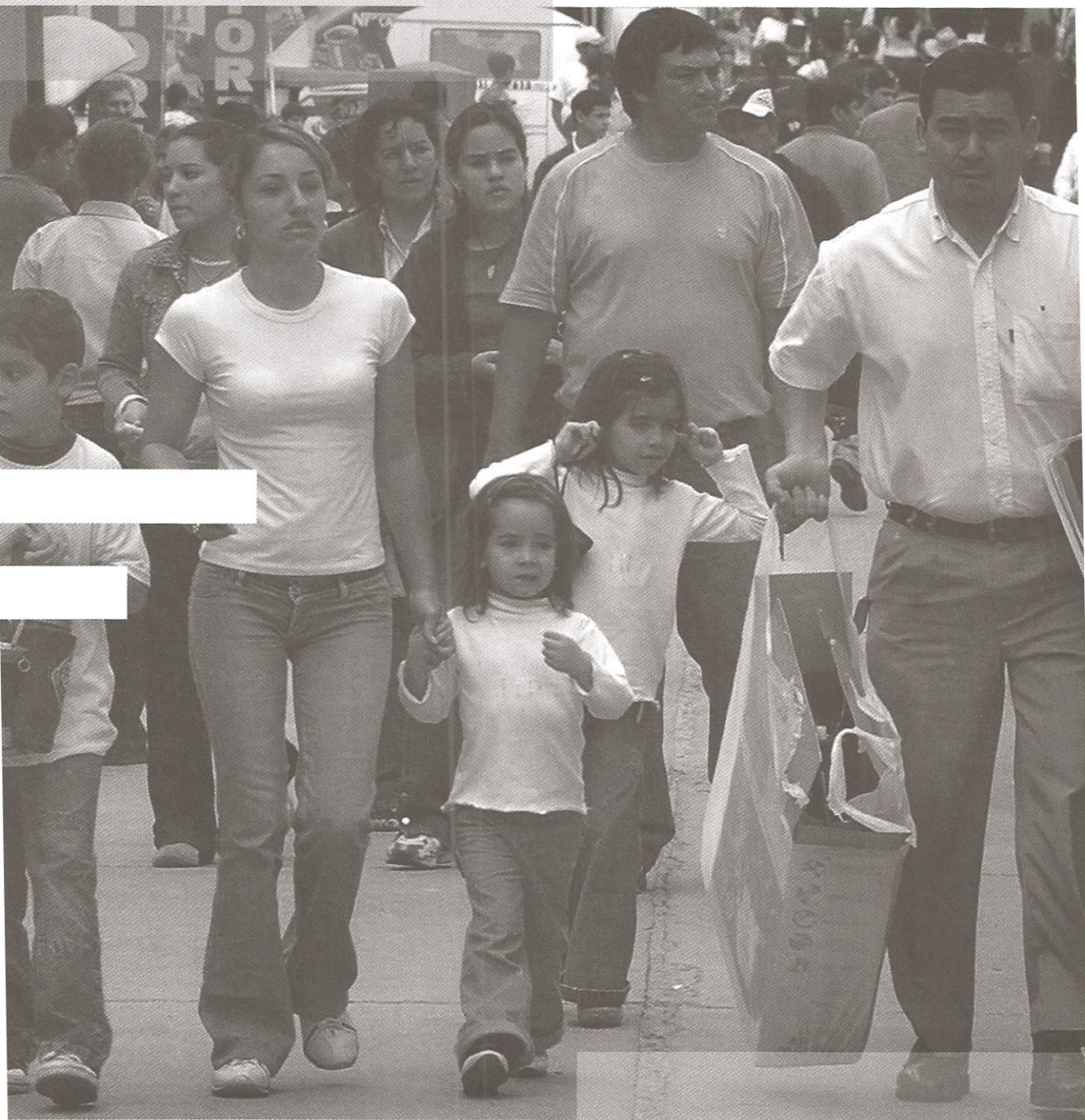


Hugo Oddone

Política de Población: un hito en la toma

de conciencia y desarrollo en el Paraguay



Política de Población: un hito en la toma de conciencia y desarrollo en el Paraguay*

Hugo Oddone**

La elaboración y aprobación de la Política de Población del Paraguay se constituye en el punto más alto del proceso de toma de conciencia sobre la importancia de las relaciones entre la dinámica de la población y el desarrollo, iniciado en los años '70. Solamente el haber llegado a ese nivel, ha permitido supe-



rar los prejuicios y errores de interpretación habitualmente subyacentes al concepto mismo de la política demográfica y pone al país en un punto de inflexión que podría permitirle avanzar en el aprovechamiento de las oportunidades que, claramente, le ofrece esta etapa de su transición demográfica.

Antecedentes

El interés por contar con una política de población en el Paraguay comienza a manifestarse explícitamente a mediados de los años '70. Se produce en dos contextos simultáneos y superpuestos, uno de índole nacional y otro internacional. En cuanto a este último, son de gran importancia las repercusiones que tiene en todos los países que integran la Organización de las Naciones Unidas la realización, en 1974 en Bucarest (Rumania), de la Conferencia Mundial de Población convocada, precisamente, por Naciones Unidas.

Esta Conferencia, la primera conferencia eminentemente política sobre la población y sus relaciones con el desarrollo, buscaba dar respuestas a las crecientes preocupaciones que generaba la llamada "explosión demográfica" que se venía registrando desde poco antes de mediados del siglo XX, en particular en los países poco desarrollados donde la expansión de las nuevas tecnologías y tratamientos de la medicina, sobre todo las de carácter preventivo, habían logrado sustanciales reducciones de la mortalidad general y en especial infantil, sin que las tasas de fecundidad y natalidad hubieran acompañado ese ritmo de reducción, lo que producía tasas de crecimiento vegetativo de la población sumamente elevadas.

Una derivación de la Conferencia de Bucarest, que recoge el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), fue la idea generalizada de que la aplicación de políticas de población (que incluyeran fuertes componentes de planificación familiar) podía ayudar a desactivar la "bomba demográfica". La formulación de políticas se expandió rápidamente, sobre todo en países

* Ponencia presentada al el 2º Congreso Paraguayo de Población y 1er. Foro Regional de Población llevado a cabo en la ciudad de Encarnación, Itapúa, Paraguay, en noviembre de 2005.

** Asesor en Población y Estrategias de Desarrollo del UNFPA en Paraguay.

subdesarrollados y prendió en algunos países de América Latina.

Por otra parte, a nivel nacional se sentía la fuerte presión demográfica ejercida en la zona central del país, de poblamiento antiguo y tradicional, donde se acrecentaba el modelo minifundista de producción, mientras vastas zonas situadas al Este, Norte y Oeste se mantenían con muy escasa población y extensos latifundios. En 1962 se aprueba un nuevo Estatuto Agrario que consagra la política de redistribución territorial de la población, la cual se implementa a través de los programas de colonización agrícola de la Cuenca del Paraná y del denominado Eje Norte (en el departamento de San Pedro).

La colonización como estrategia de poblamiento del interior del país, canalización de migración interna para desconcentrar el área central y expandir la frontera agrícola hacia las zonas boscosas y despobladas del país, fue la acción de gobierno más explícitamente vinculada con la dinámica demográfica, aunque sin formar parte de una política integral de población propiamente tal; durante al menos una década tuvo efectos visibles en el proceso de redistribución espacial de la población y poblamiento intensivo de la región del Alto Paraná. Los enunciados del Estatuto Agrario referidos a población fueron recogidos de manera prácticamente textual en la Constitución Nacional aprobada en 1967.

Primeros intentos

Tanto el contexto internacional como el nacional así descritos, fueron propicios para alentar en algunos organismos gubernamentales la idea de definir una política nacional de población. Entre 1975 y 1985 estos intentos cobraron diferente ritmo e intensidad en el Consejo Nacional de Progreso Social (CNPS) y en la Secretaría Técnica de Planificación (STP), el primero como organismo intersectorial encargado de coordinar la política social del país, y la segunda como máxima instancia de aplicación del sistema de planificación central de la política económica y social por entonces vigente.

En 1975 la STP gestiona ante el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) su cooperación para ejecutar un proyecto cuyo objetivo era elaborar una política de población, especial-

mente destinada a resolver la desequilibrada distribución espacial de la población. El proyecto, ejecutado entre 1977 y 1980, fue el inicio de una serie de diagnósticos, estudios y delineamientos extendidos hasta 1985 y que incorporaron elementos de planificación regional y una propuesta de regionalización del país, pero que culminó sin lograr su objetivo fundamental como consecuencia de las condiciones políticas imperantes en la época.

El cambio político registrado en 1989 y la instauración de un régimen democrático, coincidentes con un acelerado ritmo de crecimiento demográfico y la emergencia de una problemática campesina agudizada por el fracaso de las políticas agrarias previas, significaron el inicio de un interés más genuino por los temas de población. La importante información aportada por el Censo Nacional de Población y Viviendas de 1992, se constituyó en un elemento altamente motivador del debate y del interés sobre los procesos demográficos que vivía el país, tanto como las actividades preparatorias de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), realizada en El Cairo en 1994.

En torno a estos ejes, ya a partir de 1990, se registraron numerosas reuniones, conferencias y seminarios y se produjeron importantes documentos sobre la situación sociodemográfica del país y sobre las relaciones entre población y desarrollo. Un hecho relevante de este período es la presencia y participación cada vez más activa de organizaciones no gubernamentales especializadas o interesadas en los temas sociodemográficos.

Un Seminario de alto nivel sobre Población, Equidad y Transformación Productiva, organizado en Asunción en julio de 1994 de forma conjunta por el Gobierno Nacional, UNFPA, la CEPAL y el CELADE, se constituyó en el escenario donde altas autoridades gubernamentales manifestaron explícitamente su preocupación por la brecha que se registraba en el país entre el desarrollo económico y el crecimiento demográfico.

En ese marco, la conformación de un Comité Interinstitucional de Población, encargado de elaborar el Informe Nacional para la CIPD, y la presencia de una numerosa y calificada delegación oficial en dicha conferencia, a la que se sumaron exponentes de la sociedad civil y los medios de

comunicación social, sirvieron para recoger y expresar el creciente interés gubernamental por las cuestiones de población y sus relaciones con el desarrollo.

En estos antecedentes puede situarse la creación, en el Ministerio del Interior, de una Dirección de Población a la que se le asigna la función de elaborar y ejecutar una Política de Población de manera coordinada con los demás organismos competentes del gobierno. Esta iniciativa, nacida poco después de la CIPD, sufrió un largo período de incubación hasta resurgir en 2003 con nueva fuerza y con la efectiva instalación de la citada dependencia institucional.

Nuevos esfuerzos y resultado final

En 1999, de manera coincidente con la conmemoración del primer quinquenio de la CIPD (CIPD+5), la STP retoma la iniciativa de elaborar la política de población y, con el apoyo del UNFPA y de USAID, crea la Unidad Técnica de Población y Desarrollo y prepara un Diagnóstico Sociodemográfico al año 2000 que sirve de base para la elaboración del primer documento completo de Política Nacional de Población. Este documento es validado a fines de 2001 por representantes de diversos sectores del gobierno y de la sociedad civil, pero el proceso que debía culminar con su aprobación oficial se interrumpe en 2002 por una decisión negativa del ministro que conducía por entonces dicha institución.

En agosto de 2003, producido el cambio de gobierno, en el 1er. Congreso Paraguayo de Población organizado por la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), con el apoyo del UNFPA, un numeroso grupo de calificados participantes solicita a las autoridades del nuevo gobierno reactivar la política. De manera coincidente, en 2003 se reactiva la Dirección de Población del Ministerio del Interior que, de forma conjunta con la STP, solicita un nuevo apoyo al UNFPA para completar el proceso que había quedado suspendido. Esta tarea se desarrolla entre fines de 2004 y mediados de 2005, recorriéndose todos los pasos institucionales que culminan finalmente con la aprobación de la Política de Población hoy conocida.

Marco institucional de la Política de Población

Un hecho significativo es que, en esta etapa, el gobierno nacional institucionaliza una instancia política y técnica a la que encomienda elaborar y ejecutar, de manera coordinada, la Política de Población. En efecto, el Decreto 4692 del 10 de enero de 2005, "crea el Comité Interinstitucional de Población (CIP) como organismo responsable de coordinar la ejecución de la Política de Población", estableciendo un nivel de carácter técnico con representantes de varias dependencias gubernamentales que pasan a ser presididas, con la jerarquía política necesaria, por los ministros del Interior y de la Secretaría Técnica de Planificación (Artículo 2º).

La presencia de representantes técnicos de las áreas de salud, educación, mujer, justicia y trabajo, acción social, desarrollo rural y tierra, migración, repatriación, estadísticas sociodemográficas, junto con los del área de planificación e interior, busca garantizar el carácter intersectorial tanto como la interacción dinámica de la política de población. Ésta es elaborada por el nivel técnico que la somete luego a la jerarquía política que tiene la atribución de su aprobación final, de modo que las instituciones participantes puedan después poner en ejecución las estrategias y medidas establecidas en la política de población.

Características de la Política

La PP del Paraguay es quizás la primera en América Latina que se formula en el nuevo milenio y presenta aspectos innovadores con relación a las demás. Su foco de atención está centrado en la estructura y distribución de la población, más que en el tamaño y crecimiento de la misma o en las variables demográficas.

Sus ejes de acción se definen y presentan no por sectores programáticos (como salud, género, educación, empleo, etc.), sino por grandes dimensiones de la realidad demográfica en las que las políticas y estrategias combinan transversalmente los programas destinados a elevar la calidad de vida de la población. Así la política de población se refiere a tres grandes ejes:

- (a) la población como *capital humano*, entendido como la fuerza productiva creadora del desarrollo y la riqueza y el conjunto de individualidades con capacidad de pensar, decidir, actuar y participar asociativamente, generando redes de acción solidaria que fortalecen el tejido interno de la sociedad, vale decir, que conforman el *capital social*;
- (b) la población en su *dinámica espacial*, movilizándose en la superficie geográfica (*migración*) de acuerdo a su libre decisión y en uso de derechos humanos consagrados, ocupando y desarrollando el territorio con sus múltiples recursos, en interacción armónica y sustentable con el medio ambiente; y
- (c) La población en su dimensión micro, como conjunto organizado de personas que conforman la *familia* (núcleo básico de la sociedad en cuyo seno se socializan y transmiten los valores, actitudes y pautas de comportamiento, en particular las que tienen que ver con la vida reproductiva).

Las políticas y estrategias

En cada uno de los ejes citados, se proponen medidas tendientes al libre disfrute de los derechos humanos con un enfoque de igualdad de género, equidad social y solidaridad intergeneracional, poniendo el énfasis en la salud, la alimentación y la educación, y en particular en la salud sexual y reproductiva. En ese marco, la política se propone elevar la calidad de vida de las personas y coadyuvar a la reducción de la pobreza, buscando la cohesión familiar y propiciando flujos migratorios basados en la posibilidad efectiva de asentamientos ambientalmente saludables y social y económicamente seguros.

Una política realista

De esta manera, la PP del Paraguay se enfrenta —más que con el falso dilema del tamaño y crecimiento de su población—, con dos realidades concretas que las tendencias históricas y las proyecciones demográficas permiten constatar: A) el país se encuentra en una etapa de su transición demográfica en la que los grupos de edades activas y potencialmente productivas se están incrementando considerablemente, pasando a constituirse en un potencial formidable de capi-

tal humano; y B) el país vive intensos movimientos migratorios que inciden notablemente en la apropiación y desarrollo del territorio nacional, con un acelerado proceso de urbanización y des-ruralización, un alto grado de desintegración familiar y un agudo desequilibrio en lo referente a la distribución espacial de la población.

En el camino de El Cairo

Este abordaje de la problemática poblacional del país, pone a la PP del Paraguay en el camino trazado por el Programa de Acción de la CIPD, al “dar prioridad a las inversiones en aprovechamiento de los recursos humanos con programas dirigidos concretamente a aumentar el acceso a la información, la educación, los conocimientos y las oportunidades de empleo, servicios de salud en general y de salud reproductiva de gran calidad”, prestando especial atención a las mujeres como “actores clave del proceso de desarrollo”, eliminando “la discriminación social, cultural, política y económica contra la mujer como condición indispensable para eliminar la pobreza y promover el crecimiento sostenido en el contexto del desarrollo sostenible”.

Hacia los Objetivos del Milenio

Al inscribirse en el marco de las recomendaciones de El Cairo, la Política de Población puede contribuir también con los esfuerzos que realiza el país por cumplir los objetivos y metas del milenio, puesto que las medidas y estrategias planteadas tienden a reducir la mortalidad de madres e hijos, mejorar el nivel educativo y la posición en general de la mujer en la sociedad, atenuar el impacto de la pandemia del VIH/SIDA y atacar las causas de la pobreza promoviendo salud y capacidades concretas para el trabajo productivo.

Creciente toma de conciencia y formación de masa crítica

Puede decirse que la culminación exitosa del camino recorrido por la Política de Población en Paraguay, es resultado de la creciente toma de conciencia sobre los temas de población y sus relaciones con el desarrollo. A pesar de los primeros fracasos de los años '70, desde esa época arranca un sostenido impulso al estudio de

la dinámica demográfica y sus vinculaciones con aspectos sociales y económicos del desarrollo, se intensifica la formación de profesionales en demografía, se fortalece la producción y calidad de información sociodemográfica y se incrementa la divulgación y uso de información poblacional

en investigaciones y estudios. En pocas palabras se desarrolla de manera lenta pero sostenida una masa crítica en Población y Desarrollo. El apoyo del UNFPA a lo largo de este proceso ha sido significativo.