

---

Hugo Oddone

Estado actual y perspectivas de la

política de población en el Paraguay

---

# Estado actual y perspectivas de la política de población en el Paraguay\*

Hugo Oddone \*\*

**Desde hace al menos 50 años, la necesidad de una política explícita de población, general e integradora, ha sido mencionada de manera recurrente en instituciones nacionales, o**



**por altos funcionarios del gobierno, técnicos y dirigentes políticos. Sin embargo, a la hora de llevar a la práctica esa idea, las iniciativas se han ido diluyendo progresivamente, hasta casi desaparecer.**

## Antecedentes

El Paraguay reconoce antecedentes remotos de lo que podría calificarse como política de poblamiento si nos atenemos a que, desde la conquista y colonización española, el primer asiento hispano paraguayo, Asunción, cumplió un importante papel como punto de partida para empresas fundadoras de pueblos y futuras ciudades de la región, merced a ordenanzas de poblamiento y otras medidas políticas, implementadas por la metrópolis o por autoridades locales de la colonia. Sin mencionar a las que desaparecerían luego por las condiciones hostiles del medio, no pueden olvidarse fundaciones tan remotas como Santa Fe, Bermejo, Buenos Aires y Corrientes, en territorio actualmente argentino, o la hoy boliviana Santa Cruz de la Sierra, así como las misiones jesuíticas extendidas por vastos territorios del propio país, y de vecinos como Brasil y Argentina.

Durante el temprano período independiente, especialmente bajo los gobiernos del Dr. Francia y de Carlos Antonio López, la política fundacional y pobladora siguió su curso. Algunas políticas de la época tuvieron función ordenadora de carácter socio-espacial, localizando poblaciones por estratos (como los pueblos de negros o pardos), o intención integradora, como la del conocido decreto de Carlos Antonio López, disponiendo la estatización de los 21 táva guaraníes que aún sobrevivían en la época, y que pasaron a convertirse en comunidades paraguayas.

Las terribles consecuencias desintegradoras de poblados y exterminadoras de población de la

\* El presente documento fue presentado como ponencia en el Primer Congreso Paraguayo de Población, organizado por la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), y realizado en Asunción, del 26 al 28 de agosto de 2003.

\*\* Asesor del Subprograma de Población y Desarrollo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y ex Representante Asistente del FNUAP en Paraguay.

guerra de la Triple Alianza con el Brasil, la Argentina y el Uruguay (1865-1870), debieron repararse, por un lado, con una serie de medidas administrativas tomadas por los sucesivos gobiernos de la posguerra del '70<sup>1</sup>; y por el otro, con la explícita política de inmigración que fomentó la incorporación de diversas corrientes extranjeras, al menguado caudal demográfico posterior a la Triple Alianza. Habría que mencionar, accesoriamente, y como otra consecuencia no menos importante de esa política, la masiva privatización de las tierras que, hasta entonces, habían sido del estado paraguayo y que actuaron de poderoso factor de atracción de migrantes y empresas extranjeras.

## Colonización y política de población a mediados del siglo veinte

Iniciado y hasta bien entrado el siglo veinte (entre 1906 y 1977), prosiguieron las políticas de ordenamiento y organización administrativa del territorio nacional, creando o dotando de institucionalidad jurídica a los partidos, departamentos, distritos y localidades integrantes de la red de centros poblados del país. Por su lado, la Constitucional Nacional de 1967 sentó un principio básico de política demográfica, al disponer la repatriación de paraguayos y considerar las migraciones internas e internacionales, como medidas útiles al desarrollo del país, especialmente aquellas vinculadas con la colonización agrícola.

Ese precepto no hizo sino dar rango constitucional a disposiciones del Estatuto Agrario de 1963 que, sin duda alguna, fue el instrumento más explícito de los últimos años en establecer un objetivo de política demográfica, al declarar que la colonización agrícola tiene por objeto el poblamiento del interior del país, para lograr una mejor distribución de la población rural y su mayor bienestar económico y social. Con base en esta ley agraria, a mediados del siglo veinte,

se llevó a cabo una intensa política de colonización y apertura de la frontera agrícola. Esto permitió, en una primera etapa, desconcentrar el área central y tradicional de poblamiento y minifundios, encaminando a importantes corrientes de migrantes internos hacia el norte y sureste de la Región Oriental y, muy particularmente, hacia el este del país, en la subregión del Alto Paraná, hasta entonces asiento apenas de grandes extensiones de latifundio y bosques tropicales.

La política de colonización y migración interna de mediados del siglo veinte posibilitó una reconfiguración espacial de la población en el Paraguay. Se inició, entonces, una fuerte corriente de poblamiento en todo el litoral del río Paraná, abriéndose la zona a un activo comercio con el Brasil, lo cual incrementó el volumen demográfico de la región y permitió una intensa inmigración de brasileños, que se instalaron en la zona. Estos hechos coincidieron con la construcción de las represas de Itaipú y Yacyretá, de carreteras pavimentadas y de dos puentes internacionales en la zona, que enlazaron al país, por vía terrestre y de una manera más activa, con sus vecinos Brasil y Argentina.

## Primer intento de definir una política de población explícita

En ese marco, a mediados de los años setenta, la Secretaría Técnica de Planificación, con la cooperación del Fondo de Población de las Naciones Unidas, inició el primer proyecto destinado a *"intensificar el estudio de las interrelaciones entre aspectos poblacionales y económico-sociales, a fin de sentar las bases para alternativas de políticas en aspectos prioritarios del área poblacional del Paraguay, como la distribución espacial, los recursos humanos y el empleo, principalmente"*, tal como fue definido en los documentos de acuerdo entre el gobierno del Paraguay y el organismo de cooperación. Esta pri-

1 Esta información, que espera todavía una investigación específica de parte de la historiografía paraguaya, se encuentra en decretos y leyes de los diferentes tomos del Registro Oficial de la época, destinados a reorganizar política y administrativamente un largo número de pueblos, "partidos" y distritos des poblados y desarticulados de la administración central del estado paraguayo, casi en disolución, como resultado de la guerra.

mera iniciativa de desarrollar una política de población, en su concepción integral, halla después continuidad en otro proyecto, encaminado a diseñar una política de desarrollo espacial y regional en un ámbito de planificación que, por entonces, se distinguía por su carácter centralizador, aunque puramente indicativo y sin poder político real de implementación práctica.

Aunque paliada de manera progresiva con un intensivo asesoramiento y orientación, a cargo de la principal institución especialista en la materia (el Centro Latinoamericano de Demografía – CELADE), la falta de experiencia técnica de los profesionales nacionales para una empresa como ésta, junto con el prácticamente nulo respaldo efectivo de parte del nivel político del gobierno, terminó por limitar el proceso a un ejercicio de elaboración de importantes diagnósticos y estudios nacionales y regionales de la situación sociodemográfica y socio-territorial, que no lograron, sin embargo, rebasar el marco de una enriquecedora producción bibliográfica.

La situación parece cambiar, a partir de la instauración de la democracia, en 1989, cuando altas autoridades del gobierno comienzan a expresar preocupación por el rápido crecimiento demográfico y su falta de correspondencia con el desarrollo económico y social. No obstante, la reforma constitucional de 1992 incorpora, apenas, un ambiguo precepto. Éste, dispone que el Estado fomente la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico-social, la preservación del medio ambiente y la calidad de vida.

Y si bien la Constitución también dispone “el fomento de la migración interna atendiendo a razones demográficas, económicas y sociales”, no presenta mayor sustento doctrinario a este precepto, ni ha permitido una ley reglamentaria coherente que facilite avanzar en políticas de distribución y reordenamiento espacial de la población. Con este vacío, que se produce precisamente en momentos de cambio político e institucional, la política de población en el Paraguay reconoce un recorrido contradictorio, en los últimos años.

## Segundo intento, situación actual y perspectivas

En 1999, ante una demanda de cooperación de la Secretaría Técnica de Planificación a organismos internacionales (USAID y UNFPA), para el apoyo a la definición de una política explícita de población, se origina una serie de actividades que dará como resultado la creación de la Unidad de Población y Desarrollo, en la Dirección de Política Social y Ambiental, y la elaboración de un diagnóstico sociodemográfico, así como de una propuesta de Política Nacional de Población, que pasa por un proceso de consultas interinstitucionales y llega a la propia Cámara de Senadores, aunque sin la jerarquía de proyecto de ley, pero con un pedido de opinión al cuerpo legislativo.

Allí queda anclada esta iniciativa, sin lograrse ninguna decisión de los legisladores. Por el contrario, se interrumpe su posible desarrollo posterior, al producirse, a mediados del 2002, una reforma de la Secretaría Técnica de Planificación que, de hecho, elimina no solamente la recientemente creada Unidad de Población y Desarrollo, sino la propia Dirección de Políticas Sociales y Ambientales. El documento de la Política de Población queda así en espera de un nuevo impulso y de un debate amplio, que termine de lograr el consenso que parece latir en muchas conciencias, aunque resistiéndose a concretarse en una voluntad definitiva.

Podría decirse que, habiéndose avanzado considerablemente en la pasada década en conceptos como salud sexual y reproductiva, equidad de género, derecho al desarrollo, equilibrio ecológico y ambiental, sostenibilidad territorial y otros que resultan claves para los procesos y comportamientos de la dinámica demográfica y sus factores intervinientes, y aún más, contando actualmente el país con políticas sectoriales que intervienen o actúan sobre la fecundidad, la mortalidad, las migraciones internas e internacionales y los asentamientos humanos, nada resultaría más razonable que una política integradora que asegure consistencia teórica, unidad de objetivos y coherencia práctica a las políticas

sociales de Estado, que tiendan a asegurar una alta calidad de vida a los habitantes del país.

## Perfil de la política de población

La política de población elaborada y sometida a una ronda de primeras consultas institucionales, durante el año 2001, se presenta como:

“un recurso complementario a ser articulado con las demás políticas de desarrollo del país (...); un instrumento capaz de rescatar el valor y la fuerza de los procesos demográficos y encauzarlos hacia la contribución positiva y fortalecedora de los esfuerzos que realizan el Estado y los gobiernos, para llevar adelante el desarrollo del país. Debe poner el acento, más que en aspectos cuantitativos de la población, en la calidad de vida de las personas, en tanto el capital humano es el factor esencial del desarrollo sustentable”.

Su justificación se presenta en los primeros párrafos del documento elaborado, que señala:

“Durante muchos años el Paraguay ha vivido procesos demográficos de extraordinaria trascendencia, sin que se tuviera una clara comprensión ni se tomara la suficiente conciencia sobre la importancia de los mismos. Entre 1950 y 1992, años del levantamiento del primero y del último censo de población de validez técnica reconocida, vale decir en un lapso de 42 años, la población del país experimentó un crecimiento equivalente a 312%”.

El análisis diagnóstico de la situación sigue relatando los numerosos cambios demográficos ocurridos, resaltando los aspectos principales de las tendencias vigentes, y de los comportamientos esperados conforme a éstas y a las proyecciones llevadas a cabo.

“En el marco descrito, la política de población se concibe como el conjunto de medidas que el Estado paraguayo aplicará, para actuar sobre la dinámica demográfica y sus

factores intervinientes, con el fin de potenciar a la población como recurso estratégico para impulsar el desarrollo sustentable, contribuir a la reducción de la pobreza y de la falta de equidad social, territorial y de género y a la elevación de la calidad de vida de la población”.

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

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

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

El documento elaborado propone siete principios básicos, sobre los cuales se debe articular su implementación:

- vigencia de los derechos humanos;
- derecho a la vida en un ambiente ecológicamente equilibrado;
- equidad social y de género;
- derecho a la salud sexual y reproductiva;
- respeto a los principios, creencias y opiniones de las personas;
- libertad de migrar y asentarse en el territorio, y
- reconocimiento de la familia como base de la sociedad.

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

Para hacer realidad el objetivo, la política de población se fija un horizonte de 25 años, como plazo para la plena vigencia de sus estrategias y el logro de sus resultados. Esto, tomando en consideración el ritmo de evolución de las tendencias, variables y procesos demográficos, razón por la cual las medidas previstas deberían ser reconocidas como políticas de Estado, que trascienden la vigencia de los períodos de gobierno constitucionalmente establecidos.<sup>2</sup>

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

- Familia como núcleo básico de la sociedad;
- Estructura de la población como fuente del capital humano y social;
- Distribución espacial, migraciones y urbanización como factores de potenciación del desarrollo.

En cuanto a la familia, la política plantea fortalecerla como:

“Núcleo básico de la sociedad y principal escenario de socialización de la conducta sexual y reproductiva, en cuyo seno se registran y constatan las condiciones de vida de la población”.

Respecto a la estructura de la población, se propone

“Impulsar la conformación y participación óptima del capital humano y social en el desarrollo sustentable del país, potenciando al máximo posible las transformaciones que experimenta la estructura por edades y sexo de la población, y promoviendo la incorporación de sus diferentes estratos en los procesos productivos de carácter económico, social, intelectual, científico, tecnológico y cultural y en los beneficios de un desarrollo sustentable, basado en la equidad social y de género”.

El tercer eje de la política se centra en la distribución geográfica de la población, las migraciones y la urbanización, expresando como objetivo:

“Promover estándares adecuados de ocupación del territorio nacional, minimizando los efectos nocivos de la alta concentración y de la excesiva dispersión demográfica, favoreciendo la utilización equilibrada del espacio territorial y de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente, a través de políticas migratorias y medidas de

2 Por esta razón, sostiene el documento, la STP ha sometido la presente versión de la política a un amplio debate nacional, con participación de una gran variedad de instituciones oficiales y privadas, y sectores sociales, políticos y económicos, promoviendo el mayor consenso social posible sobre sus contenidos.

estímulo al poblamiento y uso planificado de los espacios geográficos urbanos y rurales”.

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

## Conclusiones

De esta manera, puede decirse que el nuevo intento –mucho más maduro– de contar con una política explícita de población, nacido en el seno de una oficina del gobierno, se encuentra actualmente en estado de latencia, esperando la voluntad de actores políticos, que decidan: o ponerla definitivamente en el escenario de los hechos reales, o clausurarla quizás, también de manera definitiva. A este respecto, el breve examen realizado hasta aquí, invita a formular unas resumidas reflexiones finales.

Desde hace al menos 50 años, la necesidad de una política explícita de población, general e integradora, ha sido mencionada de manera recurrente en instituciones nacionales, o por altos funcionarios del gobierno, técnicos y dirigentes políticos. Sin embargo, a la hora de llevar a la práctica esa idea, las iniciativas se han ido diluyendo progresivamente, hasta casi desaparecer.

El hecho de haber avanzado tan recientemente, hasta el punto de su elaboración completa, en un marco de amplias consultas y consenso, ha constituido un significativo aporte, en el campo de la definición de la política de población en el Paraguay, más allá de que, de nuevo, se haya frustrado hasta ahora su puesta en práctica.

Si alguna explicación pudiera hallarse a este fenómeno de ambivalencia teórico-práctica, o téc-

nico-política, ésta no parece encontrarse tanto en su inviabilidad, como en la evidente resistencia que encuentra en los sectores e instituciones más conservadores de la sociedad paraguaya, que tradicionalmente han visto en la política de población una suerte de estatización forzosa de prácticas que, por otro lado, son habituales en el ámbito privado, aunque aquellos las consideran nefastas, como son la planificación familiar o el aborto.

Puestas en un marco normativo y de política pública, estas prácticas son entendidas, en la ideología de dichos sectores, como medidas coercitivas que tienen el propósito de imponer el “control de la natalidad”, junto con una “cultura de la muerte”, frustrando en definitiva un “plan divino” de procreación humana casi sin límites, y de crecimiento de la población considerado necesario, conveniente o positivo al desarrollo del país.

Sin entrar a considerar la poca consistencia de estas percepciones respecto al control de la natalidad, la “cultura de la muerte” o el efecto dinamizador que el crecimiento demográfico pueda ejercer por sí mismo sobre el desarrollo, lo cierto es que estas instituciones y sectores conservadores de la sociedad no se han mostrado permeables a nuevos conceptos y tendencias que, como efecto de realidades también nuevas, se han venido incorporando en el campo de la población y el desarrollo.

La corriente de pensamiento que surge y se desenvuelve en los años ‘90, en torno a las conferencias cumbres de NNUU, con gran amplitud ideológica y despliegue de información bien fundada, promoviendo la vigencia de derechos y equidad para la mujer y de responsabilidades compartidas para el varón, en el ámbito de la reproducción y el desarrollo, no han tenido impacto, sin embargo, en estos sectores irreductibles.

Podría decirse que, habiéndose avanzado considerablemente en la pasada década, en conceptos como derechos y salud sexual y reproductiva, equidad de género, derecho al desarrollo, equilibrio ecológico y ambiental, sostenibili-

dad territorial y otros, que resultan claves para los procesos y comportamiento de la población, su dinámica y sus factores intervinientes, y contando actualmente el Paraguay con políticas sectoriales que tratan de encauzar, de una u otra manera y de forma implícita o explícita, el comportamiento de las variables demográficas, nada

hubiera resultado más razonable y provechoso para el éxito de éstas que disponer de una política amplia e integradora, que asegure la consistencia teórica, la unidad de objetivos y la coherencia práctica de las políticas de Estado, dirigidas a conseguir una alta calidad de vida para las personas.