

POLITICAS DE POBLACION

Oscar S. Barrios (*)

Varias reuniones intergubernamentales sobre población a nivel mundial y latino-americanas se han llevado a cabo en los últimos años. La inicial y quizás la más importante es la conferencia mundial de población convocada por las Naciones Unidas en 1974 en Bucarest. En ella se ha buscado delinear criterios y pautas generales relacionadas con cada uno de los componentes poblacionales, sin prescribir acciones concretas respecto a los mismos. Sin embargo, en la conferencia se aprobó un plan de acción general con las siguientes tres ideas matrices:

—La población no puede dissociarse de los demás determinantes del desarrollo;

—No es posible asignar un papel pasivo a las variables demográficas, puesto que pueden influir en el desarrollo, e incluso acelerarlo;

—Se estableció, además, el derecho de toda pareja a escoger libremente el número y espaciamiento de los hijos, la libertad de desplazamiento y residencia dentro de los límites de cada estado, el derecho soberano de cada estado de formular e implementar políticas demográficas, etc.

La segunda conferencia internacional sobre población celebrada diez años después en la Ciudad de México en agosto de 1984 reafirmó los principios y los objetivos del plan de acción de Bucarest, manifestando de que los mismos continúan siendo completamente válidos, y agrega los temas de empleo, el papel y el estado legal de las mujeres y la migración, en el contexto de los objetivos de población.

Hasta aproximadamente comienzos de la década de los setenta en América Latina se tenía poca conciencia acerca de la forma en que se relacionan los factores demográficos con los problemas de empleo, la distribución del ingreso, la salud o la educación, la extrema pobreza, la desnutrición, los problemas habitacionales, y por consiguiente, sobre su importancia para el éxito o el fracaso de las políticas socioeconómicas tendientes a resolver los problemas de población.

La mayoría de los países latinoamericanos se caracterizaron hasta la década de los setenta por promulgar políticas pronatalistas. En la actualidad solo dos países, Argentina y Uruguay son los únicos países que mantienen esa política.

En cuanto al comportamiento de los gobiernos respecto a las políticas de población, por lo general se muestran renuentes a aceptar la aplicación de programas de control de la natalidad, pues corresponde a una política demográfica de reducción de la fecundidad. No ocurre así con respecto a los programas de planificación familiar en el sentido de que ésta se insertaría en una política de bienestar familiar orientada a evitar el aborto y la morbi-mortalidad materna causada por la multiparidad.

Las primeras acciones sobre la variable demográfica en nuestra región se dieron a través de programas de control de la natalidad, ya sea a través de organismos gubernamentales o privados como medio complementario para ayudar a resolver algunos problemas de salud y, particularmente, la mortalidad materno infantil.

(*) Coordinador Departamento de Estudios de Población y Desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas, U.N.A.

Estas acciones llevaron de manera inevitable a identificar las políticas de población con los programas de planificación familiar.

ALGUNAS CONSIDERACIONES

Un rasgo característico de los hechos demográficos es que sus manifestaciones carecen por completo de espectacularidad, por lo que no suelen presentarse al político o al planificador con la misma urgencia de solución que otros fenómenos de repercusión más inmediata y visible en los niveles de vida de la población.

Consecuentemente y por lo general el proceso de adopción e implementación de políticas en el campo de la población es un proceso lento y gradual, que comienza con programas privados de planificación familiar y avanza lentamente hacia programas apoyados por el gobierno para culminar con declaraciones formales de políticas.

Los fenómenos demográficos tales como el ritmo de crecimiento de la población; la velocidad de urbanización y la magnitud de los flujos campo-ciudad: el patrón más o menos concentrado de poblamiento, las migraciones laborales hacia y desde países vecinos, son todos fenómenos neutros en sí mismos que adquieren significación positiva o negativa según sea la posición de los actores sociales que lo analicen y según sea la forma e intensidad como se crea que inciden en ciertos problemas sociales considerados importantes y en el logro de los objetivos económicos y sociales perseguidos en las políticas de desarrollo.

Quizás esto explique porque las tendencias demográficas en los países no constituyen un punto específico de debate político, que las políticas explícitas de población tengan tan poco espacio en las plataformas partidarias, y que la acción de los gobiernos en esta materia muestre caracteres tan erráticos.

La problematización en el tema población, y por tanto la concientización de la necesidad de una política de población se realiza sobre la base de las implicaciones que la dinámica demográfica ha tenido, y es probable que tenga en el futuro, en las estructuras y procesos económicos y sociales; sobre su incidencia en el logro de objetivos de desarrollo y de otros objetivos nacionales y sobre la conveniencia de

modificar el curso previsto para facilitar de esa manera el logro de esos objetivos.

La problematización de los procesos de población forma parte integral de la problematización del desarrollo y requiere, por tanto, que exista una cierta claridad respecto a los objetivos nacionales y a una estrategia para alcanzarlo.

Las políticas de población constituyen el conjunto de metas a ser alcanzados en relación con el TAMAÑO, COMPOSICION, DISTRIBUCION ESPACIAL Y RITMO DE CAMBIO de la población.

El CRECIMIENTO (y por tanto el tamaño) dependen del incremento vegetativo y del saldo de las migraciones internacionales; el crecimiento vegetativo está determinado por los niveles de las tasas brutas de natalidad y mortalidad; al tiempo que la natalidad depende de los movimientos de la nupcialidad y la fecundidad.

Por su parte, la COMPOSICION de la población (limitándonos a la estructura por edad y sexo) está determinada por las tendencias de la fecundidad, la mortalidad, y las migraciones internacionales.

Por último, la DISTRIBUCION ESPACIAL depende fundamentalmente del crecimiento vegetativo a nivel local y de las migraciones internas.

Por tanto, incidir sobre el crecimiento, composición y distribución espacial de la población implica implementar políticas relativas a la NUPCIALIDAD, FECUNDIDAD, MORTALIDAD Y LAS MIGRACIONES INTERNAS E INTERNACIONALES.

Estos son, en efecto, los fenómenos objetos de las políticas de población.

Las metas de políticas de población pueden ser bien precisas y específicas (por ejemplo reducir la fecundidad de un nivel x a un nivel z) distinguiéndolas así de otras políticas, los medios a través de los cuales se desarrollan son tan variados, que pueden llevar a confundir con otras políticas sectoriales, por la necesidad que tiene de actuar a través de ellas. Esta dependencia es particularmente intensa cuando lo que se pretende modificar es el comportamiento reproductivo, hecho que queda patente si se revisan los múltiples factores de los que éste parece depender, como: legislación sobre el matrimonio (que influye en la edad al casarse); sistemas de seguridad social (que premian o castigan las familias numerosas);

programas de salud materna (que facilitan la práctica anticonceptiva); sistema educativo y laboral (que condiciona la significación económica del hijo e influye sobre la participación femenina en el trabajo).

CARACTERISTICAS INTERRELACIONADAS DE LOS FENOMENOS DEMOGRAFICOS (FD) Y DE LAS POLITICAS DE POBLACION (PP).

1.— Los fenómenos demográficos (FD) constituyen un sistema en el sentido de que están interrelacionados y las tendencias de un fenómeno se revierten sobre los restantes. Por tanto:

— No puede actuarse sobre los FD en forma aislada. Las Políticas de Población (PP) son políticas sistémicas en el sentido de que deben simultáneamente tomarse en cuenta el conjunto de los FD.

2.— Los fenómenos demográficos (FD) tienen una gran inercia, es decir, se manifiestan lentamente en el tiempo y sus efectos se hacen sentir sobre períodos muy prolongados. Por tanto:

— No puede actuarse sobre los FD con medidas coyunturales. Las PP son políticas de largo plazo.

3.— Los FD son diferenciales según los estratos sociales y las regiones geográficas. Por tanto:

— No puede actuarse sobre los FD con medidas indiscriminadas desde el punto de vista social. Las PP son políticas discriminantes.

4.— Los FD son, a su vez, causa y efecto de fenómenos de orden **económico, social, político y cultural**. Por tanto:

— No puede actuarse sobre los FD con medidas independientes del resto de la acción pública. Las PP son **políticas multisectoriales**.

5.— Los FD constituyen el resultado, a nivel agregado, de comportamientos individuales en los que se ponen en juego derechos humanos fundamentales. Por tanto:

— No puede actuarse sobre los FD con medidas coercitivas. Si respetan los derechos humanos, las PP son **políticas incentivadoras**.

Atendiendo a lo mencionado la política de población sólo es imaginable en el marco

global de la planificación económica y social, y en el contexto legal que asegure los derechos humanos.

HACIA UNA DEFINICION DE POLITICAS DE POBLACION

Elementos a ser considerados para impulsar una Política de Población:

— Para que exista una política de población es necesario que se pase de una actitud **pasiva**, en la que se considera a los fenómenos de población como parámetros, a una actitud **activa**, en la que se plantea la posibilidad de ejercer **influencia o control** sobre las variables poblacionales.

— Las variables sobre las que se pretende influir son, en último término, el volumen, el crecimiento, la estructura, el movimiento y la distribución geográfica.

— Se trata de decisiones del gobierno. Los objetivos y las metas de las políticas de población y los medios elegidos para alcanzarlos deberían ser **coherentes** con las metas y objetivos del desarrollo económico y social, y subordinados a ellos. Es por esta razón que una política de población debe ser formulada en el contexto de la planificación económica y social.

Las políticas identificadas en la práctica no suelen cumplir con este último requisito, porque no existe una política global del desarrollo, porque no existen los organismos de planificación o porque, existiendo ambos, las decisiones destinadas a influir sobre el comportamiento demográfico se toman en una perspectiva puramente sectorial (por ejemplo como componente de una política de salud).

Los tres elementos básicos antes señalados y sobre los cuales parece existir consenso, permiten construir una definición operacional en los siguientes términos:

"Existe política de población en un país cuando el sector público adopta decisiones dirigidas deliberadamente a influir sobre las variables demográficas, ya sea como su efecto principal, ya sea como un efecto lateral no previsto".

Una definición más amplia sería:

"Existen políticas de población cuando el sector público (o gobierno) considera las variables de población desde el punto de vista de su eventual control".

Y una más estricta que la primera, diría: "... adopta decisiones... y las implementa y ejecuta".

En estas definiciones, más o menos exigentes, se destaca el carácter deliberado de las decisiones —lo que por otra parte es inherente al concepto mismo de política— excluyéndose así las llamadas "políticas implícitas de Población", las que parece más apropiado llamar simplemente "efectos demográficos (no previstos) de las políticas económicas y sociales". Es evidente que siempre han existido y existirán políticas que directa o indirectamente producen efectos demográficos, pero sólo es dable hablar de políticas de población cuando los efectos demográficos son previstos y buscados, o al menos aceptados por los actores políticos.

Las "políticas implícitas" son todas aquellas leyes y reglamentaciones que no se han concebido con el propósito deliberado de influir en el crecimiento, composición y distribución de la población pero que de hecho tienen fuerza conformadora. Ej. medidas orientadas a aumentar el alfabetismo, mejorar la condición de la mujer, etc.

Las "Políticas explícitas" están constituidas por declaraciones y documentos oficiales, en los que un gobierno patentiza su intención de influir en el crecimiento, composición y distribución de la población. Pueden ser documentos de ministerios, legislación, secciones de un plan de desarrollo, declaraciones del partido oficialista o declaraciones del Poder Ejecutivo u otros funcionarios de alto nivel.

Actualmente, la política de población tiende a ser concebida "no solo como la acción de influir conciente y directamente sobre los procesos demográficos, sino también todas las medidas sociales y económicas que ejercen influencia —aún de manera indirecta— sobre las características y los procesos demográficos. Una política de población no puede abstraerse de la política económica y social, ya que debe tener en cuenta los factores que afectan los cambios demográficos y también las consecuencias resultantes de los mismos.

No se califica como políticas de población las acciones de planificación familiar, por más que se dieran dentro de un plan coherente (no como programas aislados, muchas veces ni siquiera orientados o su-

pervisados por la autoridad sanitaria nacional o peor aún, cuando aparecen como actividades privadas no sistemáticas ni coordinadas por las acciones gubernamentales en el campo de la salud) como parte de una política de salud.

Entendemos en primer lugar, que una política sólo puede darse:

- como decisión del sector público;
- con una clara definición del sujeto al que va dirigida;
- el reconocimiento del curso que se desea sigan los acontecimientos o la conducta con el propósito de lograr el objetivo deseado;
- una declaración de la intención (es decir qué se pretende alcanzar, cómo y por qué);
- y una instrumentación de la intención.

Así concebida una política, habrá que convenir que el tamaño, composición, distribución y tasa de cambio (aumento y disminución) de la población no constituyen fines en sí mismos no podrá darse una política de población "autónoma" ni mucho menos de aplicación general. Sólo podrá darse adecuadamente en el contexto de la planificación global y coordinada con las metas del desarrollo económico y social. Y por estas mismas razones, referida a una situación concreta.

Se torna difícil en estas circunstancias trazar una clara línea divisoria entre políticas de población y política económica y social en general.

Ahora bien, insistir en insertar la política de población como un elemento más del conjunto de metas y estrategias del desarrollo, supone la existencia de un plan nacional de desarrollo en el que se basan las decisiones adoptadas por el Estado en la esfera económica y social. Aquí encontramos el primer escollo a la formulación de una política de población en muchos países latinoamericanos, pues si bien ha existido la planificación, ésta se ha convertido con poca frecuencia —como señaló el Dr. Prebisch— "en un mero ejercicio al margen de las acciones concretas del Estado".

Sólo habrá, entonces, verdadera política de población, cuando la planificación deje de ser un "preciosismo econométrico que distrae generalmente de la consideración de

las condiciones concretas en las que tiene que basarse la acción gubernamental y de las necesidades perentorias a que ésta ha de responder". Cuando esto no ocurra, deberá considerarse, como constituyendo la política de población, al conjunto de metas a ser alcanzadas en relación con el tamaño, composición, distribución y ritmo de cambio de la población, que mejor se adecuen a los objetivos declarados de la política de desarrollo y a las estrategias para lograrlos.

EL EXITO DE UNA POLITICA DE POBLACION

Sin ánimo de ser taxativo podemos tener en cuenta que:

— Es importantísimo definir claramente un ámbito de competencias institucionales en este campo, que sea capaz de asumir la complejidad del problema y encarar la solución. Esto nos lleva a pensar en una instancia parecida a un Consejo Nacional de Población.

— Las políticas de población tienen éxito o fracasan en función del grado de apoyo que obtienen por parte de: los dirigentes políticos; los funcionarios del gobierno; los intereses comerciales y empresariales; los dirigentes religiosos, intelectuales y de la comunidad; y la población en general. Cuando el apoyo de esos grupos carece de fuerza o de convicción, los programas de población no pueden tener éxito.

— De ser posible se debe buscar que la elaboración e implementación de las políticas de población queden a cargo de los gobiernos regionales o locales teniendo en cuenta la heterogeneidad demográfica expresada en los diferenciales de fecundidad, mortalidad y morbilidad, la estructura por edades de la población, la participación laboral en general y por género.

— Lo que también es importante es que una política poblacional no puede ser intuitiva o improvisada. Su formulación requiere de datos, informaciones y análisis serios de la realidad, tanto demográfica como socio-económica del país. En este sentido vale destacar la trascendencia que tendrá el Censo de Población y Vivienda a ser levantado durante el año 1992. Este

esfuerzo deberá resultar, ante todo, en insumos que ayuden a formular no solo políticas poblacionales sino que también contribuyan a diseñar estrategias globales de desarrollo.

— Finalmente se debe arbitrar un buen sistema de supervisión de los funcionarios encargados de realizar las tareas concretas derivadas de la política de población.

CUANDO CONSIDERAR UNA VARIABLE DEMOGRAFICA COMO PROBLEMA

Suele hablarse del "problema de población" en abstracto, lo que parece del todo inadecuado en términos políticos. La sola intensidad de un fenómeno (por ejemplo, la alta tasa de natalidad) no constituye por sí mismo un problema, sino en la medida en que su efecto sobre las variables económicas y sociales la convierte en un obstáculo para el logro de determinados objetivos.

El análisis del problema supone así, necesariamente, una cierta concepción — científica o no — de la forma cómo la estructura y la dinámica de la población influyen sobre las estructuras y procesos económicos, sociales y políticos, dificultando o facilitando por esa vía el logro de los objetivos de desarrollo propuestos.

Los problemas de población no están relacionados solamente con el crecimiento de la misma, sino también con los niveles existentes de mortalidad, sanidad y nutrición, migración interna e internacional; niveles de desempleo, subempleo y trabajo infantil; papel que juegan las mujeres, necesidades esenciales, desigualdades en la renta, pobreza y calidad del medio ambiente.

Puede afirmarse, en consecuencia, que la forma como se defina el problema en torno a determinados fenómenos demográficos y la significación política que se les atribuya variarán de un país a otro, dependiendo no solo de la situación objetiva, sino también del estilo o la estrategia de desarrollo adoptadas por cada gobierno y la concepción que los actores políticos tienen del papel que las variables demográficas les cabe en los procesos sociales, económicos y políticos.

ACTITUDES FRENTE A LOS COMPONENTES DEMOGRAFICOS

Mortalidad:

En relación al componente mortalidad sucede que su reducción constituye un valor universal asumido por todos los gobiernos, ya que "la manipulación de la tasa de mortalidad a fin de controlar la tasa de crecimiento socialmente aceptable; esto es, reducirla. Afortunadamente, el valor referido a la prolongación de la vida, no encuentra la controversia ideológica que ha desatado el crecimiento poblacional y como consecuencia de ello se ha podido actuar. Esto explica porqué se ha avanzado bastante en la reducción de los niveles de mortalidad, elevando las esperanzas de vida, reduciendo la mortalidad en general y en especial la mortalidad infantil.

Las acciones destinadas a reducir la mortalidad son fundamentadas en el valor propio de la vida y se hacen sin relacionarlas con los "problemas demográficos" lo que le hace aparecer como políticas de salud y no como políticas de población, como si fueran éstas mutuamente excluyentes. Lo que ocurre en realidad es que estas acciones se excluyen del haber de las políticas de población afectando la consolidación y legitimación de las políticas de población.

Migración:

Los aspectos migracionales son de difícil manipulación y presentan elementos más controversiales. Las políticas orientadas a redistribuir la población deben ser diseñadas en un contexto democrático y respetando el derecho de las personas a transitar libremente por el territorio nacional y establecer su residencia en cualquier punto del mismo. En toda sociedad democrática debe dearse cualquier tipo de instrumentos coactivos que violen aquellos derechos fundamentales.

El inconveniente más grave que puede encontrarse para implementar políticas de distribución espacial, que lógicamente implica movimientos espaciales, guarda estrecha relación con el estilo de desarrollo descentralizador o concentrador que se

lleve adelante. Y aquí surge como factor importante, la dimensión económica en aquellos gobiernos que propician el estilo concentrador, pues favorece a los grupos empresarios poniendo a disposición de los mismos una buena infraestructura de servicios ya instalada y la existencia de mercados para colocar sus productos y reclutar mano de obra. Por tanto, éstos se constituyen en grupos de presión que impiden u obstaculizan las acciones tendientes a descentralizar a la población.

Fecundidad:

Desde esta perspectiva resulta prácticamente inevitable que una política poblacional termine por incidir en la variable fecundidad.

En relación a la fecundidad, la política de población debe utilizar instrumentos que posibiliten un mejoramiento de las condiciones sociales y culturales, y en principio también las económicas, de la población marginalizada de los frutos del desarrollo; descartándose totalmente como instrumentos de esta política, los medios coactivos y engañosos, como las utilizadas en décadas pasadas, fundamentalmente guiadas por una fuerte preocupación por el resultado de esas acciones más que por los deseos y motivaciones de las parejas afectadas. Estos se refieren a las violaciones más elementales de las reglas éticas y sociales, como ejemplo la esterilización sin consentimiento de la persona afectada, o la oposición a que las parejas elijan libre e informadamente el número de hijos que quieren tener, constituyéndose esto en un atentado a un derecho humano fundamental.

Lo más lamentable en esta situación es que la reducción del número de hijos por parte (el control de la natalidad) de las parejas se podría lograr recurriendo al uso de políticas sociales que busquen cambios en las condiciones sociales y culturales.

Si dejamos de lado la dimensión económica, que según investigaciones empíricas muestran que controlado el nivel de ingresos, se observan diferencias en el número de hijos según el nivel educacional de la mujer. Estos resultados demuestran la

viabilidad de obtener diferencias en cuanto al número de hijos de una pareja, más allá de los condicionamientos económicos. Se habla no de la mera escolaridad sino de la elevación del nivel de aspiraciones, proyectos de movilidad ascendente y pautas culturales de conducta de las parejas, y en particular de la mujer.

Todo lo expuesto nos lleva a aceptar que las políticas de población deben adoptar una posición que visualice a la población, no como un problema, sino como un accionar destinado a mejorar la calidad de vida de la población y asegurar la vigencia de pautas culturales de cada uno de los grupos sociales.