

Estudios Sociales
Vol. XXXIV, Número 124
Abril - Junio 2001

**POBLACIÓN Y DESARROLLO:
EL TEMA RECURRENTE DE LAS POLÍTICAS
DE POBLACIÓN***

Eramis Bueno Sanchez**

Resumen

El autor estudia las relaciones que existen entre población y desarrollo, y entre demografía y planes de desarrollo. El estudio le lleva a identificar problemas fundamentales de las políticas de población que tienen que ver con el desarrollo sostenible.

Abstract

The author studies the existing relationship between development and population and demography and development plans. The study leads to the identification of basic problems of population politics that deal with sustainable development.

Hay al menos dos importantes momentos que pueden interpretarse como instancias donde se concretan las relaciones entre población y desarrollo que se identifican como:

-
- * Notas elaboradas a partir de la intervención del autor en el taller "Metodología para la Formulación de Políticas" auspiciado por el Consejo Nacional de Población y Familia – CONAPOFA, el Círculo de Especialistas en Población y Desarrollo – CIESPOD y el Fondo de Población de las Naciones Unidas – FNUAP; celebrado en el Hotel V Centenario, Ciudad de Santo Domingo, el 24 de marzo de 2000.
 - ** Responsable Académico del Programa de Población y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México. Profesor Titular e Investigador del Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de la Habana, Cuba.

ESTUDIOS SOCIALES 124

- El estudio de las consecuencias demográficas de proyectos de desarrollo;
- La integración de la población en términos de sus variables sociodemográficas en la programación y planificación del desarrollo.

En cuanto al estudio de las consecuencias demográficas de proyectos de desarrollo, ésta se presenta como una de las dimensiones que destaca en la búsqueda de instancias de concreción de las relaciones entre población y desarrollo, que pone énfasis en cuantificar el efecto demográfico de procesos y proyectos de desarrollo. "La cuantificación del impacto en el ámbito de proyecto más que en el ámbito de política recibe un énfasis adicional por dos razones: a) las políticas de desarrollo, en general, se implementan a través de programas y proyectos específicos; y b) la implementación de una política, y por consiguiente su efectividad, varía de un proyecto a otro. Por ejemplo, una política concerniente a la reforma agraria puede ser considerada como poseedora de importantes implicaciones para la fecundidad en un país; sin embargo, hasta que no se implementa en un área no puede ser cuantificado su efecto sobre el cambio de la fecundidad".¹

En particular, dado el gran número de proyectos de desarrollo dirigidos hacia las áreas rurales, en los estudios de impactos generalmente se selecciona este tipo de proyecto. En vista de que cerca del 70 por ciento de la población mundial es rural, pobre y de base agrícola, tiene gran sentido estudiar los proyectos de desarrollo orientados hacia la población rural.

En las presentes notas se abordará la otra instancia de concreción de las relaciones entre población y desarrollo que guarda un nexo directo con el tema recurrente de las políticas de población.

1 Ver: A. JAIN, y J. STOECKEL, "Impacts of development projects on fertility in Asia, United Nations (1988): Assessing the demographic consequences of major development projects", Proceedings of a United Nations Workshop, New York, 1-4 December 1986. New York: United Nations, 1988.

Integración de la población en los planes y programas del desarrollo

Con el enorme énfasis que se ha puesto en las relaciones entre población y desarrollo, se incrementó durante cierto lapso el de una de sus manifestaciones: la incorporación de las variables demográficas en los planes y programas de desarrollo social y económico. La importancia de integrar las variables demográficas en dichos planes y programas de desarrollo experimentó reconocimiento progresivo en los años posteriores a la celebración de la Conferencia Mundial de Población en 1974 en Bucarest. "Los planes y programas nacionales de desarrollo deben ser formulados sobre la base de un enfoque integral que tome en cuenta las interrelaciones entre la población, los recursos, el medio ambiente y el desarrollo".²

La evidencia positiva del papel que juegan las variables demográficas en los procesos de planificación se descubre a través de aquellas relaciones entre variables demográficas y socioeconómicas que son de mayor relevancia.

En términos muy generales, y tratando de adoptar un concepto que cubra amplia heterogeneidad de experiencias, se puede plantear que la planificación del desarrollo constituye un esfuerzo deliberado y sistemático encaminado a organizar el proceso de desarrollo socioeconómico en aquella dirección definida por el dispositivo estatal y político vigente. Para el caso de América Latina ello ha implicado la iniciativa o liderazgo del gobierno en dicho proceso, que no ha excluido —con las especificidades de cada experiencia concreta— la participación más o menos amplia del sector privado y de las relaciones de mercado.

A la luz de los raciocinios de las economías modernas, valdría la pena rescatar el hecho de que su funcionamiento eficaz requiere algún grado de intervención estatal, incluida toda la gama de proyectos nacionales de desarrollo; y con ello, que la complejidad de dicha acción estatal lleva a que las políticas públicas tengan que planifi-

² Ver: United Nations, Report of the International Conference on Population, Mexico City, August 1984.

ESTUDIOS SOCIALES 124

carse en el sentido de reconocer como marco un conjunto de operaciones de análisis, previsión de tendencias, toma en cuenta de cursos de acción alternativos, prevaluación de posibles resultados, compatibilización de sus distintos componentes y seguimiento de su ejecución.

Para economías con alto grado de dirección centralizada e intervención estatal, se hace evidente que la planificación del desarrollo social y económico constituye una de las formas más importantes de dicha dirección, especialmente en lo concerniente a la armonización de la planificación del crecimiento económico con la necesaria actuación de la población como base de la actividad económica, y a través de ella la satisfacción de las necesidades de la población. De esa suerte, en este tipo de planificación se incluyen como aspectos fundamentales las respectivas planificaciones de empleo y del nivel de vida.

En cuanto a los países del llamado Tercer Mundo, la planificación del desarrollo ha sido reconocida a lo largo de las décadas que siguieron al final de la segunda guerra mundial, como forma segura y directa de abordar el progreso económico, y aunque hoy en día existe un manifiesto escepticismo hacia ella, asociado a que no se han obtenido los frutos que se esperaban —hecho que por demás está dado por las precondiciones mismas que supone la planificación— lo cierto es que la posibilidad de hacer válidas las relaciones entre población y desarrollo tiene un vínculo directo con la inclusión del factor población en los planes y programas de desarrollo, tal y como ha sido planteado anteriormente.

Sobre las bondades de la planificación y sus posibilidades en América Latina, viene a colación el argumento de Atria en el sentido de que “la sola planificación no puede resolver los múltiples problemas del desarrollo que afrontan hoy los gobiernos de América Latina. La planificación no es sino un instrumento que permite que el Estado acreciente su capacidad para afrontar esos problemas y mejorar la calidad de la elaboración de políticas gubernamentales. La eficacia de este instrumento dependerá en última instancia del grado en que los gobiernos de los distintos países satisfagan ciertas condiciones

POBLACIÓN Y DESARROLLO

de carácter político, de organización y técnico".³

Pero todo indica que las posibilidades y, por ende, las limitaciones para la integración de las variables demográficas en la planificación del desarrollo están en función de varias premisas.

En primer término, se requiere de la adopción y operacionización de un verdadero concepto de desarrollo que no se limite al simple crecimiento económico.

Así, en tanto el concepto de desarrollo prevaleciente hasta los años 70 se asimilaba al de crecimiento económico, los contenidos de los planes de desarrollo habían privilegiado tradicionalmente a las variables y dimensiones propiamente económicas, tales como los determinantes de la tasa de crecimiento económico, la asignación intersectorial de recursos (especialmente en las inversiones), el logro de la estabilidad de precios, el equilibrio de las cuentas externas y del sector público, etc.

En general se daba por supuesto que el rápido crecimiento económico se traduciría automáticamente en un nivel de vida ascendente para la mayoría de la población, de aquí que las variables demográficas, con excepción del tamaño de la población y su tasa de crecimiento, no tenían interés especial en un ejercicio de planificación.

La segunda premisa condicionante de la integración estaría dada por la disponibilidad de datos demográficos confiables que favorezcan tomar en cuenta a las variables y otras características demográficas de la población, en la formulación de los planes y programas. Hay que decir que no todos los países, y especialmente muchos de los así llamados en vías de desarrollo, cuentan con estadísticas sistemáticas y confiables de sus poblaciones respectivas.

En un tercer orden de cosas, se hace necesario disponer de metodologías adecuadas que faciliten el uso de las variables en la

3 Ver: R. ATRIA, *Planificación del desarrollo y población en América latina y el Caribe: un marco de referencia para las actividades por países*. RLA/78/P15, UNFPA/79/CDPP/LA/2, 6 abril 1979.

ESTUDIOS SOCIALES 124

planificación, especialmente aquellas que se refieren a la preparación de proyecciones demográficas, económicas y sociales, necesarias para un ejercicio de planificación concreto. Es en esta línea donde se han hecho, quizás, los aportes más significativos, particularmente en el contexto de las Naciones Unidas.

Cuando el desarrollo pasa a tomar en cuenta variables y políticas sociales, incluyendo la generación de empleos, la satisfacción de las necesidades básicas y las políticas redistributivas, es decir se pasa a una concepción de desarrollo integral, entonces arribamos abiertamente a la inclusión del factor población en la planificación del desarrollo y se toman en consideración las características demográficas y socio-culturales de la población que constituyen atributos que deben ser evaluados a fin de orientar políticas más eficaces.⁴

"En un número creciente de países en desarrollo, los objetivos de desarrollo orientados al crecimiento han sido complementados con los de creación de empleos, generación y redistribución de ingresos y plena satisfacción de las necesidades básicas de toda la población. Estos objetivos adicionales se propusieron para ayudar a erradicar la pobreza masiva y generar una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo, problemas que el crecimiento económico por sí mismo, no podía resolver satisfactoriamente. Por consiguiente, el marco original de la planificación se ha extendido a fin de dar lugar al empleo, los ingresos del hogar y el consumo".⁵

De esa suerte, la nueva estructura de la planificación está requerida de la incorporación, con carácter endógeno, de las variables demográficas en la planificación general del desarrollo, lo cual significa que la planificación dirigida a satisfacer el empleo, los ingresos y el consumo debe asimilar el concepto de la población como base de la actividad económica, como sujeto y objeto del

4 Ver: E. GARCÍA, y K. SCHMIDT, en CELADE, *Población y planificación*, Seminario sobre métodos y modelos para computadores, CELADE, Santiago de Chile, 1988.

5 Ver: Naciones Unidas, "Técnicas de integración de las variables demográficas en la planificación del desarrollo: presentación preliminar de un Manual de la división de población de la secretaría de las Naciones Unidas", *Boletín de Población de las Naciones Unidas*, n° 16, 1984.

desarrollo, y por tanto utilizar una serie de variables demográficas, como la población, la fuerza de trabajo y los hogares.

A su vez, para que tenga sentido la planificación del empleo, es necesario incluir la fuerza de trabajo en el ejercicio de planificación. Y en esta lógica, la integración de la fuerza de trabajo en la planificación requiere que la población sea parte de ese ejercicio.

Una reflexión adicional sobre este problema debe reconocer que la planificación en materia de ingresos y consumo del hogar también requiere que se incorpore la población o los hogares, o ambos. Esto es necesario para advertir las consecuencias del desarrollo planeado con respecto a los niveles de ingresos per cápita o de los hogares —o ambos— y a la distribución del ingreso del hogar entre los grupos de población. También se necesita para explicar los efectos de las características demográficas y de los hogares en el nivel y la estructura del consumo del hogar. De modo similar, la planificación en la esfera del consumo y la inversión oficiales, especialmente en materia de salud, educación y vivienda, requiere también el uso de variables demográficas clave tales como la población, los estudiantes y los hogares.⁶

El tema recurrente de las políticas de población

Dentro de la amplia gama de problemáticas que abarcan las relaciones entre población y desarrollo, la de las políticas de población ha ocupado el quehacer de académicos y políticos durante muchos años, en particular en el contexto de América Latina.

En especial, uno de los aspectos que resalta en la inserción del factor población en la planificación del desarrollo al que ya hemos hecho referencia brevemente, es el concerniente a la articulación relativa de las políticas nacionales de población con las estrategias y políticas globales de desarrollo.

6 Ver al respecto: United Nations, *Projection methods for integrating population variables into development planning*, volume I: Methods for comprehensive planning, module one: Conceptual issues and methods for preparing demographic projections. New York, 1989.

El concepto de política de población

Cabe adelantar que el concepto de política de población ha tenido muchas interpretaciones y no se aprecia de manera idéntica por todos los gobiernos, ni por todos los especialistas en el campo de los estudios de población.

Así, se identifican planteamientos donde la política de población se asume como un conjunto de objetivos dirigidos a consolidar los derechos de la población al trabajo, la educación, la salud, la participación de la mujer en la actividad económica, sin establecer metas de control demográfico, como ha sido el caso de Cuba. No faltan quienes identifiquen abiertamente política de población con política de control de la natalidad.

Pueden encontrarse definiciones como la de ser un sistema de valoraciones, apreciaciones y objetivos dirigidos a influir en la población, tanto en sus aspectos cualitativos como cuantitativos, incluyendo en muchos casos metas tales como alcanzar un determinado nivel de mortalidad infantil o de esperanza de vida; alcanzar la salud para todos en el año 2000 como lo propuso la Organización Mundial de la Salud; también otras como la de incorporar a la mujer al trabajo en cierto porcentaje de actividad, e inclusive aquellas dirigidas a aumentar la fecundidad en determinada proporción o plazo.

Es decir, que en tanto se mantiene vigente la investigación bajo el calificativo genérico de políticas de población como línea de trabajo científico priorizada por los científicos sociales, no parecen existir condiciones académicas, ideológicas y de práctica social como para utilizar al respecto un sistema categorial único. Política de población, política demográfica, política social de población, política integral de población no resisten una lógica que les dé coherencia dentro de tal sistema.

Entre el lema de que "el desarrollo es el mejor anticonceptivo" y "las políticas que facilitan la utilización de anticonceptivos" hay suficiente carga ideológica. Lo que los diferentes países y actores ponen en práctica en nombre de tales políticas puede resultar bastante disímil.

POBLACIÓN Y DESARROLLO

¿Qué aspecto nos da derecho a adentrarnos en el problema sin necesidad de entrar en un debate en torno a lo que debemos entender o no por política de población? Simplemente, que lo que pueda entenderse y practicarse por tal política lleva la intención de intervenir de manera consciente, con sujeción a determinados fines y connotación directa o indirectamente demográfica, en uno de los procesos sociales de mayor relevancia cual es el fenómeno "reproducción-distribución de la población".

Es pertinente afirmar que cuando hacemos uso de la expresión "conotación directa o indirectamente demográfica" es para indicar que el efecto de la política puede tener impacto en las características estrictamente demográficas de la población o que, aunque ponga énfasis en aspectos cualitativos, está referida a la población como categoría demográficamente identificable.

Políticas nacionales de población y estrategias de desarrollo

El enfoque del tema sobre política de población dentro de la perspectiva de las relaciones entre población y desarrollo, y específicamente en su componente de planificación del desarrollo, conlleva a ubicar la política de población dentro del sistema de planificación que se adopte.

En ese sentido, partiendo de que en muchas experiencias los planes en sus diferentes horizontes están precedidos por una estrategia de desarrollo, podemos apreciar la política de población, precisamente, como la forma de concretar los objetivos de la estrategia de desarrollo, dirigidos a elevar la calidad de la población, satisfacer sus necesidades de todo tipo, e inclusive aquellos dirigidos a hacer coherentes las condiciones del desarrollo económico y social de un país determinado con su situación demográfica actual y perspectiva, particularmente con las condiciones y tendencias de su reproducción y distribución.

Es así como se aprecia que la política de población debe estar enmarcada en los planes de desarrollo global de cada país, y para el

ESTUDIOS SOCIALES 124

caso de los países en vías de desarrollo, en planes que estén llamados a romper las situaciones de explotación y dependencia en que viven sus mayorías poblacionales.

La política de población, como parte de una estrategia general de desarrollo, ha de incluir, entre otras medidas, aquellas que permitan:

- Garantizar el empleo a toda la población apta para el trabajo;
- Incorporar a la mujer a la producción social;
- Asegurar la igualdad de derechos para ambos sexos;
- Lograr una urbanización racional y planificada;
- Asegurar el desarrollo regional que evite las voluminosas corrientes migratorias hacia los grandes centros urbanos;
- Garantizar la superación educacional y cultural de la población a fin de que pueda hacer frente al desarrollo tecnológico;
- Desarrollar una amplia política de salud que abarque a toda la población por igual, y garantice a todas las parejas la libre y responsable determinación del número de hijos que desea tener;
- Eliminar la desnutrición como causa de muerte.

Concebida así la política de población, entre los aspectos básicos está precisamente el atender a los sectores más vulnerables como son la mujer, la niñez, los ancianos y la población rural.

Otros tipos de políticas

En el examen de la problemática relativa a la política de población, puede presentarse una tipología de políticas que incorpore las globales, que normalmente se proponen objetivos para la población en su conjunto, y las regionales que plantean objetivos específicos para determinadas regiones, de manera similar a aquellos que se establecen en la planificación regional. No se debe despreciar tampoco la necesidad de formular muchas veces políticas de población asociadas a programas y proyectos de desarrollo en ramas o zonas de desarrollo específicos; este tipo de política es de gran actualidad e importancia.

Políticas asociadas a programas y proyectos de desarrollo

Puede afirmarse que todo proyecto de desarrollo socioeconómico general y los proyectos de desarrollo rural integral tiene asociado algún problema de población. Ello está dado por el hecho de que, lejos de lo que piensan muchos inversionistas, la población es la base fundamental de la actividad económica en tanto recurso productivo que requiere de reproducción y distribución coherentes con el desarrollo y, al mismo tiempo, como condición sine qua non de ese actuar como recurso productivo, deviene en fuerza principal de consumo de bienes y servicios, es decir del conjunto de satisfactores cuyo grado de realización da lugar a diferentes condiciones de supervivencia, que a su vez generan diferentes estrategias de vida, incluidas las demográficas tales como la migración.

Los problemas de población asociados a proyectos de desarrollo nacen de las contradicciones que se suscitan entre los recursos económicos aprovechados o por desarrollar en determinada región, el número y las características de los asentamientos, la formación, calificación y utilización de la fuerza de trabajo, y la organización social que rige las relaciones de producción en la zona.

Uno de esos problemas es, por ejemplo, el que un proyecto o programa de desarrollo integral (en lo adelante pdi) se vea afectado por situaciones en que la población de la zona donde se enclava opte, como parte de sus estrategias de existencia, por emigrar hacia otras más favorables, fundamentalmente urbanas (nos referimos en lo fundamental a pdi rurales), acorde a determinados patrones, ideales de vida, etc.; provocando el despoblamiento de las áreas cercanas a las unidades básicas de producción agropecuaria. De esa suerte el desarrollo del pdi se asocia a la solución de un problema de población, aunque no se hubiese planteado tal meta entre sus objetivos iniciales, todo ello debido a la falta de un equilibrio satisfactorio entre el tamaño, características y distribución espacial de la población resultante y la demanda de ésta, en tanto fuerza de trabajo, que tiene el proyecto.

ESTUDIOS SOCIALES 124

De esa manera, el proyecto debe incluir acciones deliberadas para crear la percepción de un diferencial en la calidad de vida que persuada en la reafirmación de la población existente en el territorio e inclusive se convierta en fuerza de atracción de población de otros territorios, cuando así se requiera.

En perspectiva, el pdi requiere proyectar su población base y por tanto inmiscuirse en sus condiciones de reproducción, tales como fecundidad, mortalidad y movimientos migratorios. Es imprescindible también la comparación de estos resultados con los que se obtienen de la proyección presumida de la demanda de fuerza de trabajo según territorios y ramas, a fin de evaluar la posible necesidad de formular acciones que actúen sobre el tamaño prospectivo de la población a través de la migración y la fecundidad.

Las condiciones de vida dependen de elementos diversos tales como vivienda, alimentación y vestuario, características de los asentamientos y construcción de nuevas comunidades, acceso a servicios básicos de salud, educación, cultura y recreación, etc. En la medida que todo esto se vincula con el proyecto (por ejemplo, la capacidad de percibir ingresos a partir de las fuentes de trabajo que genera, el acceso a determinados servicios en comunidades de tamaño conveniente, etc.), las condiciones de vida le quedan asociadas.

Es preciso entender que cada población posee su propio esquema de valores, en función del cual evalúa las condiciones de vida diferenciales que le resultarían suficientemente atractivas como para afrontar los costos y las molestias de un reasentamiento en la zona de desarrollo y asumir una tendencia a la estabilidad.

Para devenir en área receptora de población se debe ofrecer una perspectiva real o aparente de mejores condiciones de vida dentro de un plazo mediano.

El vínculo de un pdi a regiones poco pobladas, pese a la importancia estratégica que se le reconozca, sea por la existencia de recursos naturales en explotación o susceptibles de ser explotados o bien por razones geopolíticas cuando son fronterizas, conlleva la

POBLACIÓN Y DESARROLLO

necesidad de fundamentar políticas específicas con tal objetivo.

De esa suerte, un proyecto de desarrollo integral puede convertirse en el contexto apropiado en el que la interacción entre el medio ambiente y la actividad productiva, y los problemas de población puedan ser también abordados integralmente, en especial cuando las políticas sectoriales de población que se definan en el ámbito global (asentamientos, vivienda, educación y calificación, empleo, salud, cultura, atención a sectores críticos: mujer, niñez, ancianidad) pasan por el pdi.

Se aprecia la urgencia de los trabajos en esta dirección, ya que si los problemas de población no se prevén con la concepción misma del proyecto, de manera que puedan ser encarados antes de que alcancen carácter crítico (emigración potencial por ejemplo), se tornan sumamente costosos y difíciles como para darles el tratamiento adecuado en los plazos que requieren los objetivos y diversos módulos del proyecto.

Para que se produzca el enfoque apropiado de las acciones tendientes a armonizar la población y por tanto la fuerza de trabajo, con un pdi, es preciso que se fundamenten en un diagnóstico que examine el problema de población desde todos los ángulos pertinentes, a fin de investigar varios cursos de acción en beneficio de la población.

Lo anterior significa que hay que examinar todas las alternativas posibles, formulando preguntas generales y abiertas junto a otras que presuponen de antemano acciones asociadas a la migración; así, por ejemplo, ¿qué habría que hacer para mejorar las condiciones de vida de determinada población?, ¿qué habría que hacer para asentar y estabilizar los insumos poblacionales del proyecto?, además de otras como ¿a dónde y en qué forma habría que retener o trasladar la población cuyo nivel de vida se quiere mejorar?, ¿dónde, en qué forma asentar ciertos contingentes asociados al proyecto? Las cuales suponen acciones de estímulo a la migración.

La alternativa seleccionada incluye normalmente un sistema de objetivos, acciones e instrumentos que pasan a constituir lo que en términos limitados pudiéramos llamar la política de población aso-

ESTUDIOS SOCIALES 124

ciada al pdi, para solucionar los problemas de población que tienen que ver con él. El sistema estudiaría medidas de tipo normativo (disposiciones jurídico-administrativas), proyectos de inversión en infraestructura, asignaciones o ampliación de funciones de los organismos del sector comunitario, a más de otras vinculadas con los medios de difusión y comunicación de los objetivos a alcanzar (educación en materia de población).

Las políticas demográficas

Dentro de los tipos de políticas destacan, por el desarrollo que han alcanzado, las de población dirigidas a influir en el comportamiento de las variables demográficas, como por ejemplo, las relacionadas con la distribución territorial de los asentamientos humanos y las migraciones que aspiran, entre otras cosas, a modificar el sentido del movimiento mecánico de la gente y dirigirla hacia zonas de desarrollo o evitar la concentración urbana, etc. Aquí se ubican también las políticas que, canalizadas generalmente a través de programas de salud, procuran disminuir la mortalidad infantil y materna, o incrementar la esperanza de vida. Finalmente, las políticas mayormente atendidas y priorizadas en la actualidad son aquellas dirigidas al componente fecundidad, por el impacto que ejerce sobre la reproducción de la población, y que en su concreción y en la forma de llevarlas a la práctica social, se han asimilado generalmente al concepto de planificación familiar.

Vale decir que las políticas demográficas que tienden a influir sobre el comportamiento de la fecundidad, no solamente han incluido aquellas encaminadas a disminuir los nacimientos, como es el caso de buena parte de los países en desarrollo con altas tasas de crecimiento de sus poblaciones. Hay otras orientadas a aumentar la fecundidad, como fue el caso de las políticas adoptadas al respecto por los otrora países socialistas del este de Europa.

Aquí cabe insistir en que, independientemente de los criterios y las formas en que se han abordado las políticas demográficas, su rol fundamental en un proceso de desarrollo social y económico es el de lograr la coherencia entre las condiciones y necesidades en que se

POBLACIÓN Y DESARROLLO

produce o proyecta ese desarrollo (tanto a nivel global, como en zonas específicas) con la situación demográfica actual y prospectiva y el comportamiento general del sistema demográfico con sus efectos correspondientes.

Esta argumentación va en línea con aquel enfoque de la política de población que la define como la adopción, por el gobierno de un país, de medidas integradas a los programas socioeconómicos orientadas deliberadamente a influir sobre una variable demográfica, como efecto previsto, ya sea principal o lateral, con el fin de contribuir a armonizar las tendencias de la población con las del desarrollo.

El antecedente de la política de población

Toda política de población se origina en el diagnóstico de algún problema de población que requiere ser encarado con cierta urgencia.

En otras palabras, la política de población tiene como antecedente la percepción de un problema de población, es decir, aquellos que se suscitan cuando las sociedades no logran encontrar el equilibrio satisfactorio entre el tamaño de la población, sus características étnico-culturales, su distribución espacial, los recursos económicos y el sistema sociopolítico imperante.

Es posible que la falta de una percepción clara y de consenso sobre el o los problemas de población de cada país en particular provoque aquella falta de correspondencia entre el esfuerzo que ponen los científicos sociales en el estudio de las políticas de población y el interés que se les dedica a nivel del poder político, no obstante las declaraciones formales en foros y documentos internacionales.

Las políticas de población en América Latina

En su análisis sobre las conferencias de población de Bucarest y El Cairo, Carmen Miró ha planteado la evolución que han tenido las políticas de población en la región, cuestión que podemos sintetizar de la siguiente forma:

ESTUDIOS SOCIALES 124

- La continua expansión de la tasa de fecundidad había llevado a la duplicación de la población en los 25 años que van de 1940 a 1965. La población resultante, con estructura por edad muy joven y la tendencia a concentrarse en ciudades, combinada con la expansión de sus aspiraciones sociales, comenzó a plantear demandas que la mayor parte de los gobiernos de la región no estaban en condiciones de enfrentar satisfactoriamente.
- Irrumpe en la región la propuesta procedente de fuera de que la adopción del control de la natalidad podría constituirse en la solución a los problemas planteados por el elevado crecimiento de la población. Erróneamente se asimilaba el concepto de política de población al de control natal, reanudándose la controversia que la publicación del *Ensayo sobre la población* de Malthus había matizado siglo y medio antes.
- Los gobiernos, preocupados por no mezclarse en lo que podría tildarse como intromisión foránea en un delicado asunto de exclusiva decisión soberana, y tratando de evitar problemas políticos internos por la oposición que cualquier decisión en este delicado terreno levantaría en la jerarquía de la iglesia Católica y en los grupos izquierdistas locales, rehuyeron tomar posiciones con relación a la adopción de políticas explícitas tendientes a disminuir esa tasa de crecimiento.
- En casi todos los países funcionaban programas de planificación familiar de carácter privado, que obviamente lo hacían con la afluencia del gobierno respectivo. Ante la demanda que esos programas fueron generando en sectores femeninos, buen número de gobiernos dieron cabida a programas de planificación familiar en los servicios estatales.
- La adopción oficial de estos programas no implicaba que los gobiernos hubieran tomado una posición controladora frente al crecimiento de la población. Los programas se justifican como instrumentos para proteger la salud de las madres y disminuir la incidencia del aborto, contribuyendo, además, a reducir la mortalidad materna.
- Se comenzó a reconocer, sin embargo, que era necesario encontrar medios que permitieran armonizar las tendencias demográficas y las del desarrollo económico y social, lo que no podía

lograrse con la sola aplicación de programas de planificación familiar; era indispensable adoptar una política de población con objetivos más amplios.

- Diversos foros latinoamericanos intentaron esclarecer el sentido que se debía dar al concepto de política de población, plano en el que se avanza logrando lentamente un consenso.
- México es el primer país que, en 1973, adopta una Ley General de Población cuyo objetivo era el de "regular los fenómenos que afectan a la población... con el fin de lograr que participe justa y equitativamente en los beneficios del desarrollo económico y social".
- En Perú se estableció que "la política nacional de población tiene por objeto planificar y ejecutar acciones del Estado relativas al volumen, estructura, dinámica y distribución de la población en el territorio nacional", agregando que entre los objetivos de la ley está el de "promover una equilibrada y armónica relación entre el crecimiento, estructura y distribución territorial de la población, y el desarrollo económico y social, teniendo en cuenta que la economía está al servicio del hombre".
- El plan de Acción Mundial sobre Población movilizó el interés de los gobiernos sobre la temática de población y en el caso de América Latina condujo, entre otras medidas, a la creación de instancias especiales dentro de las administraciones públicas para ocuparse de los aspectos demográficos en el contexto del desarrollo.
- Si bien no puede decirse que con carácter generalizado los países de la región hayan adoptado políticas explícitas de población, no hay duda de que hoy se presta mayor atención al impacto de los fenómenos demográficos y a las posibilidades que tienen las poblaciones, principalmente los grupos postergados, de mejorar su calidad de vida.⁷

A modo de conclusiones:

Con la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Po-

⁷ Carmen Miró, "América latina: la población y las políticas de población entre Bucarest y El Cairo", en internet: <http://www.alter.org.pe/POBDES/con02.htm>.

blación y el Desarrollo que tuvo lugar en El Cairo en 1994, se ratificó, dio continuidad y profundizó el tratamiento de las relaciones entre la situación y dinámica demográficas actuales así como las perspectivas de la población con el desarrollo, como contexto orgánico que permita tratar la heterogeneidad de los problemas sociodemográficos de población tanto de índole cuantitativo como cualitativo, específicamente en el mundo subdesarrollado. Una característica distintiva del abordaje de la temática en esta tercera conferencia estuvo dada por el hecho de haberse instalado nuevos aspectos en el debate sobre la relación población-desarrollo. Se trata, en particular, de la naturaleza del desarrollo sustentable y del candente problema de hasta qué punto el necesario crecimiento económico sostenido puede satisfacer las necesidades de un creciente número de pobladores del planeta sin erosionar la base de recursos naturales de la que depende el desarrollo.

Uno de los aspectos más relevantes del Programa de Acción de la Conferencia es la integración explícita de la situación y las tendencias demográficas en las diversas iniciativas nacionales en favor de un proceso de desarrollo que, además de impulsar un crecimiento económico sostenido, propicie efectivamente la equidad social y la sustentabilidad ambiental. Esta integración es de importancia decisiva dado que las variables de población –fecundidad, mortalidad, migración interna e internacional, nupcialidad, distribución espacial de la población, crecimiento, estructura según sexo y edad– interactúan, directa e indirectamente, con las demás dimensiones del desarrollo y, por lo tanto, es imprescindible tomarlas en cuenta tanto en la programación estratégica como en la definición de acciones de política.

En particular el tema de las políticas de población deja planteados problemas fundamentales como son:

La necesidad de una política explícita de población que refleje los problemas particulares de población y desarrollo tanto a nivel nacional como de regiones y localidades específicas, así como los escenarios demográficos previsibles a los diferentes niveles;

POBLACIÓN Y DESARROLLO

La necesidad de fortalecer los organismos encargados de diseñar, coordinar e implementar las políticas de población que se adopten;

La necesidad de diseñar e implementar programas de educación y comunicación en población dirigidos a crear conciencia social sobre los temas de población y su relación con el desarrollo sustentable y sus componentes estructurales de equidad social y respeto del medio ambiente.