

POLITICAS DE POBLACION



**UN MANUAL PARA FORMULADORES DE POLITICAS Y
PLANIFICADORES**

**Traducción del Population Policy
A Manual for Policy Makers and Planners
Preparado por The Development Law and Policy Program,
Centre for Population and Family Health, Columbia University
and The Futures Group**

Traducción libre de Adriana Aguilera



POLITICAS DE POBLACION

UN MANUAL PARA FORMULADORES DE POLITICAS Y PLANIFICADORES

I. INTRODUCCION

Desde 1952, fecha de la primera política nacional de población, hasta ahora se ha adquirido una considerable experiencia en la formulación de políticas de población. Aunque las diferentes condiciones políticas, sociales, económicas, culturales y religiosas de las naciones hacen difícil visualizar una política de población "modelo", existen ciertos elementos comunes que los formuladores de políticas - cualesquiera sea su ubicación - han tratado de abordar.

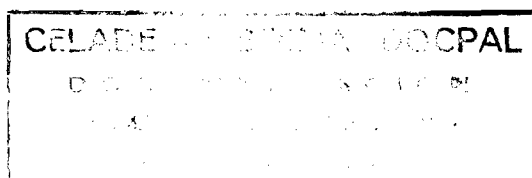
Este manual ha sido escrito como una guía para quienes formulan políticas, para los planificadores y otros individuos interesados en políticas de población explícitas. Analiza la esencia de las políticas de población elaboradas por escrito en 20 países del mundo. A partir de ellas, se ha aislado y comparado una serie de planteamientos comunes con el propósito de que el lector vea en qué forma los distintos países han abordado problemas que son semejantes. Se proporcionan resúmenes de los textos y análisis de las diversas declaraciones de política.

En esta forma los planificadores y los formuladores de políticas de un país podrán beneficiarse de las experiencias de otros. Cuando estudien sus propias políticas nacionales de población pueden utilizar este folleto como un "marco de trabajo" o como una "lista de verificación", teniendo en cuenta siempre que las condiciones, las necesidades y las respuestas de cada país serán "únicas" de cada país.

II. QUE ES UNA POLITICA DE POBLACION?

Las definiciones de "política de población" son numerosas y diferentes. Citaremos algunos ejemplos:

- o Medidas directas e indirectas, formuladas por toda una gama de instituciones sociales que incluyen al gobierno y que, intencionalmente o no, pueden influir en el tamaño, la distribución o la composición de las poblaciones humanas.



- o Un esfuerzo deliberado hecho por un gobierno nacional para influir en las variables demográficas: fecundidad, mortalidad y migración.²
- o Un conjunto de leyes coördinadas, dirigidas a alcanzar alguna meta demográfica.³

Al definir la "política de población" es útil distinguir entre política "explícita" y política "implícita". Una política explícita es una declaración o un documento de un gobierno nacional que anuncia su intención o un plan destinado a modificar por lo menos el crecimiento de la población del país y tal vez, también, su distribución y/o composición. Las políticas de población explícitas han adoptado una variedad de formas, inclusive: documentos de ministerios y comisiones gubernamentales; legislación; secciones de los planes de desarrollo; declaraciones de política de un partido gobernante; declaraciones del presidente de la nación o de otros funcionarios de alto nivel.

Dado que a menudo se presta gran atención a la fecundidad y a la planificación familiar, a veces se confunde la política de población con una política de fecundidad o con una política de planificación familiar. No obstante, generalmente se considera la política de población como un elemento más amplio que incluye aspectos de migración, mortalidad y fecundidad.

Por el contrario, las políticas implícitas son aquellas leyes, reglamentos y otras directivas que, aunque no se emiten necesariamente con el propósito de modificar el crecimiento de la población, su distribución o composición, tienen ese efecto. Al agregar el impacto de aquellas políticas que influyen directa e indirectamente en el crecimiento, distribución y composición de la población, desde un punto de vista teórico se podría llegar a una conclusión respecto a la política de población "implícita" de un país. En esta forma, uno analiza qué "hace" y no solamente qué "dice" el país.

Existen tres razones que hacen de esta práctica algo extremadamente difícil. En primer lugar, las políticas - con pocas excepciones - en general no están coordinadas para alcanzar una meta común. En segundo lugar, se piensa que la mayoría de las políticas de desarrollo social y económico (por ejemplo de educación, salud, ingreso, vivienda) influyen indirectamente en la fecundidad; la medición del efecto de todas estas políticas sobre la dinámica poblacional podría ser muy compleja y engorrosa. En tercer lugar, a menudo no se conoce el impacto neto de las políticas, por lo menos durante muchos años.

El presente manual examina sólo las políticas de población explícitas. Utilizando extractos de políticas de población pertinentes, analiza y compara las alternativas que han utilizado los formuladores de políticas en diferentes escenarios geográficos, culturales, sociales y religiosos.

III. ELEMENTOS COMUNES DE LAS POLITICAS DE POBLACION

Aunque las políticas de población pueden diferir entre sí respecto a disposiciones específicas, contienen una serie de elementos asociados que pueden resumirse en la siguiente forma:

- o Razones. Generalmente las políticas comienzan con una justificación del por qué se emite una política de población, con las razones básicas que hay tras ella. Lo anterior con frecuencia adopta la forma de un análisis demográfico y de los problemas que presenta el crecimiento demográfico actual o proyectado.
- o Objetivos y finalidades. Muchas políticas continúan con una declaración de los objetivos y finalidades. Estos pueden ser de carácter general - expresados en términos de propósitos de desarrollo global o de salud - o tal vez se expresen como finalidades más circunscritas y específicas.
- o Metas. En algunos casos las políticas establecen metas demográficas específicas, como ser alcanzar un cierto nivel de fecundidad o mortalidad en un año determinado.
- o Medidas de políticas y programas. Son numerosas las políticas que contienen o recomiendan las medidas que el país planea adoptar. Generalmente ellas incluyen:
 1. proporcionar servicios e información sobre control de la fecundidad;
 2. suministrar educación e información respecto a población, vida familiar y/o sexualidad;
 3. mejorar la situación de la mujer;
 4. mejorar el estado sanitario y nutricional;
 5. proporcionar incentivos y desincentivos;
 6. mejorar la investigación y la evaluación;
 7. llevar a cabo reformas legales específicas; y
 8. poner en práctica políticas para modificar la migración interna y/o internacional.
- o Puesta en práctica y disposiciones institucionales. Muchos países tratan de garantizar la puesta en práctica eficaz de la política de población asignando responsabilidades específicas de coordinación y supervisión o creando una entidad

determinada que se encargue de estas labores.

En estas áreas se dispone de innumerables opciones de política, como lo demuestra la gama de ejemplos que incluimos a continuación.

A. RAZONES

El primer elemento de casi toda política de población es considerar las razones para adoptarla. Esto puede tomar la forma de una discusión de los efectos del crecimiento de la población, un examen de las tendencias y proyecciones demográficas o un análisis de los problemas sociales y económicos. Todos ellos tratan de responder los siguientes interrogantes: "Tenemos un problema de población?", "Si la respuesta es positiva, cuál es?", "Por qué es necesaria e importante una política de población?"

A menudo las políticas de población comienzan con un análisis demográfico y una discusión de los problemas asociados al rápido crecimiento poblacional. Casi todas las políticas estudiadas se basan en el criterio de que el crecimiento acelerado está en pugna con las metas del desarrollo socioeconómico y evita que los beneficios del desarrollo lleguen a toda la población.

En la actualidad estamos embarcados en un ambicioso programa de planificación y desarrollo dirigido a lograr niveles progresivamente avanzados de productividad y bienestar para nuestro pueblo... Estos objetivos se ven amenazados por la tasa actual de crecimiento de la población, por las tendencias de la migración rural-urbana que conducen a un aumento de la concentración urbana y por la inmigración abierta y los consiguientes problemas causados por la expansión de no-ganenses en la economía. (Ghana)

Para lograr los objetivos del esfuerzo de planificación del desarrollo de Samoa, es preciso tener en cuenta el impacto de las tendencias demográficas en el desarrollo social y económico, y viceversa. El tamaño de la población, su crecimiento, la distribución por edad y sexo y la distribución espacial son determinantes básicos de la producción y el empleo, como también de los patrones de inversión y consumo tanto en el sector público como en el privado. Los factores poblacionales tienen una importancia fundamental para el desarrollo y deben ser integrados en forma adecuada al proceso global de planificación del desarrollo. (Samoa Occidental)

... El crecimiento de la población ha agravado los problemas del empleo y la migración en lugar de mejorarlos. Las altas tasas de crecimiento demográfico también han hecho más difícil para el Gobierno el suministro de servicios sociales en calidad y cantidad adecuadas, especialmente en lo que se refiere a educación y atención de la salud. (Jamaica)

La falta de oportunidades de empleo, la presión sobre los servicios sociales, las elevadas relaciones de dependencia, la escasez de tierras, la producción inadecuada de alimentos y el deterioro urbano se mencionan a menudo como consecuencia del rápido crecimiento de la población. La deficiente distribución de la población, la migración rural-urbana y los problemas ocasionados por la alta densidad poblacional son las principales preocupaciones de algunas naciones. La relación entre población y desarrollo se reconoce de manera explícita en muchas políticas.

Las últimas tres décadas de desarrollo planificado han producido en Nepal algunos avances positivos, pero la tasa global de crecimiento de la economía ha estado lejos de ser satisfactoria. La tasa de crecimiento poblacional ha sobrepasado continuamente la tasa de crecimiento económico. Por consiguiente, los objetivos de mejoramiento de la calidad de vida de la población en su conjunto y la satisfacción de las necesidades básicas mínimas de una población en permanente crecimiento siguen siendo una ardua y laboriosa tarea. (Nepal)

El mejoramiento de la calidad de vida que producirá la reducción del crecimiento poblacional se expresa a veces como una justificación para establecer una política de población y con mayor frecuencia como un objetivo de dicha política.

La base para una solución efectiva de los problemas de población es, por sobre todo, el desarrollo socio- económico. No visualizamos el cambio poblacional como un fenómeno aislado ni nos proponemos influir en él mediante un enfoque limitado. Es parte integrante del complejo proceso de desarrollo social y económico.(CARICOM)

El desarrollo total del ser humano y la mayor participación en los beneficios y las responsabilidades del progreso mediante una armonización de la calidad, la distribución y el tamaño de la población con los recursos de la nación en el desarrollo económico y social. (El Salvador)

Una visión integral del problema lo sitúa dentro de su contexto real e histórico, entendiendo que el tema de la población es parte de un problema mucho más amplio, es decir, un problema del ser humano para desarrollarse plenamente en sus relaciones sociales y al interior del universo que lo rodea... (Perú, 1976)

B. OBJETIVOS Y METAS

A pesar de su diversidad, las naciones de todas las regiones del mundo comparten ciertas metas societales, como por ejemplo el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos. Mejores condiciones de salud, niveles de educación más altos, mayor disponibilidad de vivienda y un aumento en las oportunidades de empleo son objetivos que se desea lograr a nivel universal.

A menudo los objetivos globales o generales se expresan en forma de un llamado a mejorar el bienestar social, a obtener un mejor equilibrio entre la población y los recursos o a mejorar la calidad de vida.

(El propósito de la Ley Nacional de Población es) regular los fenómenos relacionados con el tamaño, la estructura, la dinámica y la distribución de la población al interior de la nación, de manera que el pueblo pueda participar en forma justa y uniforme en sus beneficios económicos y sociales. (México, 1974)

El objetivo final de esta Política de Población es contribuir a un mejoramiento de la calidad de vida de la población de la región, a través del logro de un equilibrio racional entre la población - en términos cualitativos y cuantitativos - y los recursos. (CARICOM)

La política debe tener un objetivo doble, complementario y simultáneo: hacer que las decisiones de una persona en lo que se refiere al tamaño de la familia sean una alternativa verdaderamente responsable y auténtica y tener éxito en dar a la sociedad en su conjunto una estructura y una distribución de la población que promuevan la seguridad nacional y el plan de desarrollo, aspiraciones a las que toda sociedad tiene derecho. (Perú, 1976)

Muchas políticas van desde los objetivos generales a las metas u objetivos específicos. Estos incluyen cuestiones tales como tasas más bajas de morbilidad y mortalidad, mejoramiento de las condiciones de salud, creación de mayores oportunidades de empleo, aumento de la participación de la mujer en el proceso de desarrollo, desarrollo regional más equilibrado, acceso a servicios de planificación familiar de mejor calidad y disminución de la incidencia del aborto ilegal y el embarazo no deseado.

Nuestra Política Nacional de Población tiene las siguientes metas básicas:

1. **Obtener condiciones favorables para el desarrollo económico y social del país en las dos décadas siguientes.**
2. **Promover un mejoramiento permanente de las condiciones de salud de la población.**
3. **Garantizar el acceso a servicios de planificación familiar de alta calidad para todos los jamaíquinos en edad reproductiva que deseen hacer uso de ellos.**
4. **Crear oportunidades de empleo nuevas y adicionales, en cantidad suficiente como para que coincidan con el crecimiento natural de la población en edad económicamente activa, mediante un sólido desarrollo de la agricultura, la industria y los servicios.**
5. **Promover un desarrollo rural, urbano y regional equilibrado, acorde con la estrategia de asentamientos del Plan Físico Nacional para 1970-1990 (revisado 1978-1998), para lograr así una distribución espacial óptima de la población.**
6. **Mejorar la satisfacción de las necesidades humanas básicas y la calidad de vida en sectores tales como la vivienda, la nutrición, la educación y las condiciones ambientales. (Jamaica)**

C. METAS DEMOGRAFICAS

Algunas políticas complementan el establecimiento de metas cualitativas determinando o recomendando metas cuantitativas.

Las metas incluyen alcanzar tasas de natalidad o tasas de crecimiento de la población específicas (India, Nepal, Filipinas) o tasas de fecundidad absolutas (China, Jamaica). Bangladesh y Tailandia especifican metas de aceptantes de planificación familiar. La República Dominicana, El Salvador y México no mencionan objetivos explícitos en sus políticas, aunque estos fueron determinados posteriormente por sus respectivos Consejos Nacionales

de Población.

Dadas las situaciones socioeconómicas, políticas y administrativas, parece factible alcanzar una TNR (tasa neta de reproducción) de 1 en el año 1996. Es preciso que se utilicen todos los recursos, tanto del Gobierno Central como de los Estados, para lograr esta meta. (India, 1978).

...el número promedio de hijos por mujer, que descendió de casi seis (6) a fines de los años sesenta a cuatro (4) hacia fines de los años setenta, debe bajar más aún, a aproximadamente dos (2) hijos por mujer hacia fines de los años ochenta, cumpliendo así la meta del nivel de la fecundidad de reemplazo. (Jamaica)

...Alcanzar la meta de reducción de la tasa de crecimiento de la población a 1.5 por ciento en 1986 requiere el reclutamiento de 4.6 millones de aceptantes durante el período del Plan y la conservación de 4.1 millones de aceptantes permanentes para fines de 1986. (Tailandia)

Los gobiernos han usado también la política de población como un vehículo para determinar metas de mortalidad infantil, esperanza de vida, urbanización y otras. Por ejemplo, Bostwana estableció metas de salud maternoinfantil que se alcanzarían en 1985. Incluyen

el porcentaje de mujeres embarazadas que acuden a clínicas preparto (85%), las que tienen partos supervisados (70%) y la cobertura de inmunización contra el DPT/polio (80%).

D. MEDIDAS DE POLITICA Y PROGRAMAS

Una vez determinado el marco de trabajo para la política de población, es decir cuando ya se han dado las razones para su establecimiento y se han proporcionado las metas generales y/o específicas, con frecuencia las políticas avanzan hacia las acciones que deben llevarse a cabo para lograr tales objetivos. Entre las medidas que han utilizado los formuladores de políticas podemos mencionar las siguientes:

1. Servicios de control de la fecundidad o de planificación familiar

Estos constituyen una característica de casi toda política de población. En muchos casos, se justifica la planificación familiar sobre la base de su importancia para la salud materno-infantil y su condición de derecho humano, que ha sido recientemente confirmada en las Recomendaciones adoptadas por la Conferencia Internacional de Población de 1984, realizada en México. Las disposiciones de las políticas incluyen declaraciones de principios éticos y filosóficos, un bosquejo de los programas de servicio que se iniciarán o mejorarán y planes para atender poblaciones especiales, como por ejemplo los adolescentes o los habitantes del sector rural. Otros planteamientos clave que se abordan incluyen organización y administración, capacitación de personal y participación de la comunidad.

**La planificación familiar se ocupará de la meta de disminuir el crecimiento demográfico, que constituye una solución parcial al problema de población.
(Rwanda)**

El Gobierno pone énfasis en el hecho de que la oportunidad de decidir el número y el espaciamiento de los hijos es un derecho humano fundamental y que ello incluye el derecho al acceso a la información, a la asesoría y a los medios para evitar o posponer la concepción... Por consiguiente, se considera como una responsabilidad pública esencial que se tomen medidas vigorosas y prácticas para distribuir ampliamente información confiable sobre los medios de anticoncepción y dar fácil acceso a la consejería sobre control natal a todas las parejas que deseen usarlo. (Ghana)

Respecto a la entrega de servicios e información, algunos planes se conforman con declaraciones generales en el sentido de que es preciso proporcionar estos servicios. La Ley de Población de México (1984) creó un programa nacional de planificación familiar. Se encargó al Secretario del Interior que tomara todas las medidas necesarias para

llevar a efecto programas de planificación familiar a través de los servicios de educación y salud pública disponibles y supervisar dichos programas y aquellos realizados por organizaciones privadas, con el propósito de que estos últimos se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos humanos y a la preservación de la dignidad familiar, para así controlar y estabilizar racionalmente el crecimiento de la población y lograr, además, una mejor explotación de los recursos humanos y naturales de la nación... (México)

Otros planes proporcionan orientaciones más detalladas para los programas. A veces incluyen especificaciones sobre los métodos de planificación familiar que se suministrarán o prohibirán y también el énfasis en la prestación de servicios a grupos geográficos o etarios determinados.

(El plan destaca) la importancia de extender los servicios de planificación familiar tanto públicos como privados a todas las regiones del país, mediante el aumento de unidades móviles y la promoción del uso de métodos de anticoncepción permanentes, en especial para los habitantes de zonas remotas o marginales. Se pondrá énfasis en el suministro de servicios de planificación familiar a ciertos grupos de personas con altas tasas de fecundidad, como es el caso del Nordeste, de las cuatro provincias fronterizas del sur, de los refugiados, las tribus de la sierra y las áreas urbanas de la ciudad de Bangkok y otras ciudades importantes. (Tailandia)

Las prestación de servicios de planificación familiar se reorganizará como un programa integral, bajo el liderazgo de la Junta Nacional de Planificación Familiar. Al garantizar el acceso a los servicios de planificación familiar a todas las personas que lo deseen, la Junta prestará especial atención al mejoramiento de los servicios para adolescentes y adultos jóvenes y para quienes habitan en zonas rurales remotas. Estimulará y fomentará, además, la participación de organizaciones de voluntarios en el suministro de los servicios de planificación familiar y buscará otras formas para incrementar la distribución de anticonceptivos a través de canales comerciales. La Junta Nacional de Planificación Familiar buscará la forma de utilizar adecuadamente todos los medios de control de la fecundidad existentes, al tiempo que garantizará una libertad absoluta de elección. (Jamaica)

En contraste con la amplia gama de métodos que sugieren las políticas de Tailandia y Jamaica citadas anteriormente, la política de la India sólo hace referencia a la prestación de servicios de esterilización y terminación médica del embarazo (TME). Aunque promueve los programas de esterilización, el Nepal busca además aumentar la aceptación de métodos temporales.

Mezcla de métodos anticonceptivos: Aunque es necesario fortalecer y ampliar los programas de esterilización, debe hacerse un esfuerzo más serio orientado hacia la popularización de la aceptación de métodos temporales de planificación familiar. (Nepal)

La importancia de la organización, la administración, la capacitación y la participación comunitaria ha sido enfatizada en numerosas políticas.

Puesta en práctica de la planificación y los programas: El Ministerio de Salud asumirá la responsabilidad global de la planificación, la ejecución y la coordinación de los programas de planificación familiar.

Cobertura intensiva del programa de planificación familiar: Se dará prioridad a la prestación de servicios de planificación familiar en las zonas con alta densidad de población.

Marco organizacional: La Comisión Nacional de Población, junto con el Ministerio de Salud, realizará, en el próximo año fiscal, un estudio en profundidad de las capacidades administrativas, las áreas de servicios y las responsabilidades de las agencias ejecutoras gubernamentales existentes.

Capacitación de la mano de obra y prestación de servicios: Deberá perfeccionarse y expandirse rápidamente la capacidad existente para proporcionar servicios de planificación familiar. Con este propósito se elaborará y pondrá en práctica un plan de mano de obra a largo plazo que incluya capacitación y extensión. (Nepal)

(El plan subraya la necesidad de) integrar plenamente las organizaciones de salud y planificación familiar al nivel de "thana" e inferior, con miras a hacer más eficaz la prestación de servicios clínicos y domiciliarios y fortalecer la supervisión de los trabajadores de terreno. Esto reducirá la razón trabajador-población, optimizará la utilización de los cuadros de supervisión existentes, pondrá a disposición de los servicios de planificación familiar alrededor de 1325 dispensarios rurales y sub-centros de salud, facilitará a la población meta la obtención de servicios mucho más localizados en los programas de salud y planificación familiar... (y) procurar el pleno apoyo y la total participación de los habitantes en las actividades de población, a través de entidades de voluntarios y grupos organizados, como por ejemplo los comités de las cooperativas de aldeas, los comités "swanirvar", los sindicatos y las organizaciones de mujeres y de jóvenes e involucrar directamente al gobierno de las aldeas, los distritos y otras subdivisiones e instituciones gubernamentales en la planificación de los nacimientos en cada aldea... (Bangladesh)

2. POBLACION, VIDA FAMILIAR, EDUCACION SEXUAL E INFORMACION

Numerosas políticas de población describen campañas de información pública y programas relacionados con población, salud, vida familiar, y educación sexual. Los tipos determinados de programas incluyen aquellos dirigidos al público en general, los escolares y otros grupos específicos. En los países en que la planificación familiar no se practica en forma amplia, se ha destacado la importancia de la educación.

Antes de dar amplio acceso a los métodos anticonceptivos será necesario desarrollar una campaña de capacitación e información sobre población y planificación familiar. En ella se informará a la gente respecto a los principios de planificación familiar, sus implicaciones para el desarrollo nacional, los métodos efectivos y el acceso a los servicios. (Rwanda)

Entre las medidas de información/educación/comunicación que sugieren las políticas de población figuran:

- o uso de los medios de comunicación para educar al público respecto a los problemas de población y la planificación familiar.
- o inclusión de educación sobre vida familiar, educación en población y/o educación sexual en el programa escolar.
- o capacitación de los maestros, a todos los niveles, en dinámica de la población y/o educación para la vida familiar.
- o suministro de educación en población a los empleados gubernamentales, al personal de salud y a otras personas involucradas en los servicios sociales.
- o educación para la vida familiar a los jóvenes que no asisten a la escuela.
- o uso de medios populares tradicionales para difundir una conciencia respecto a planificación familiar.

3. SITUACION DE LA MUJER

Para que la gente tenga menos hijos deben ocurrir dos cosas: en primer lugar, deben tener deseos de limitar el tamaño de su familia y, segundo, es necesario que tengan los medios para hacerlo. Los servicios de planificación familiar pueden entregar a las parejas los medios para lograr este propósito. Se ha asociado una serie de factores económicos a los deseos individuales de tener menos hijos, incluyendo los altos niveles de educación, la mortalidad infantil más baja, el aumento del ingreso y el desplazamiento hacia las zonas urbanas. Uno de los factores más significativos ha sido el mejoramiento de la situación de la mujer, un elemento importante por derecho propio que va mucho más allá de la influencia que pueda ejercer sobre la familia. Las políticas de población han prestado especial atención a este factor.

Es preciso promover el empleo (de la mujer), no sólo en razón de los beneficios reales para el individuo y la economía, sino también porque el empleo regular de la mujer puede tener un efecto moderador en el tamaño de la familia. Asimismo, la ampliación de las oportunidades educacionales para las niñas no sólo intensifica las destrezas sociales, vocacionales y técnicas, sino que hace posible que la nación se beneficie de la relación inversa entre educación y fecundidad. (Ghana)

Dondequiera que la alfabetización femenina mejora, se ha comprobado que la fecundidad se reduce casi automáticamente... (Deben) adoptarse medidas especiales para elevar los niveles de la educación femenina, en especial por encima del nivel medio para las niñas y los planes de educación informal para las mujeres jóvenes, particularmente en ciertos Estados atrasados en los cuales el rendimiento de la planificación familiar ha sido poco convincente. (India, 1976)

Las formas específicas en que los formuladores de políticas han trabajado para mejorar la situación de la mujer incluyen: aumento de las oportunidades de educación y alfabetización; mayores oportunidades de empleos significativos; más derechos políticos, económicos y civiles, incluyendo el derecho de la mujer casada a celebrar contratos y heredar propiedades; igualdad al interior de la familia. Estos temas han sido abordados en las políticas de población.

La mujer casada se ve limitada por una legislación discriminatoria y obsoleta. Las mujeres que viven en unión consensual no cuentan con los instrumentos legales necesarios para exigir sus derechos. Las madres solteras constituyen un porcentaje elevado, y al parecer cada vez mayor, de las madres del país. Esta situación es crítica... No existe una infraestructura adecuada para atender a la madre trabajadora. En relación con el empleo, las leyes son discriminatorias o no se cumplen. Gran parte de la población femenina no tiene derecho a los beneficios de la seguridad social y los servicios que se suministran a las madres son insuficientes y su distribución es deficiente. (Perú, 1976)

4. MEJORAMIENTO DE LA SALUD Y EL ESTADO NUTRICIONAL

Además del objetivo general de mejorar la salud de la población (una prioridad en todos los países que se han analizado), las metas de salud que se mencionan con mayor frecuencia en las políticas de población son: (1) disminuir la morbilidad y la mortalidad, especialmente entre madres e hijos; (2) aumentar la esperanza de vida; y (3) mejorar la nutrición infantil.

Promover un mejoramiento continuo del estado de salud de la nación. El éxito que se logre en esta tarea prolongará la duración de la vida, principalmente al producir una disminución de la mortalidad infantil... El Ministerio de Salud seguirá dedicando atención preferente a la salud materno infantil y a la prestación de servicios de salud a los estratos más necesitados de la población y a los habitantes de las zonas rurales remotas. (Jamaica)

El mejoramiento de la salud y la nutrición son las metas más importantes del desarrollo y constituyen aspiraciones que se tratarán de cumplir en forma vigorosa. El Gobierno asigna la más alta prioridad al suministro de más servicios de salud y de mejor calidad. Se pondrá énfasis en garantizar la seguridad del agua potable, en la adopción de mejores métodos sanitarios y de eliminación de desperdicios, suministro de más vacunas, mejor atención materno infantil y una educación en salud extensiva. (Ghana)

Las metas de las políticas y de las acciones relacionadas con la salud incluyen:

Disminuir en forma significativa la morbilidad y la mortalidad, especialmente entre madres e hijos, para así mejorar la calidad de vida y la esperanza de vida de toda nuestra población. Mejorar la producción y distribución de los alimentos de manera de satisfacer las necesidades alimenticias y nutricionales de la población, cubriendo rápidamente el crítico déficit que existe en los sectores pobres del país.

Mejorar sustancialmente la situación social y la salud de madres e hijos, desarrollando una infraestructura, legislación y servicios adecuados.

Desarrollar acciones integrales de salud orientadas a: disminuir la morbilidad, (especialmente) en lo que se refiere a las enfermedades transmisibles; proteger la salud (y la seguridad) de la población trabajadora; proporcionar servicios mínimos para la población migrante; fortalecer los servicios de asistencia (de emergencia) subordinados al Sistema de la Defensa Civil; y a partir de hoy y especialmente en el futuro, en la medida en que se reorganiza el perfil de edad de nuestra población y mejora la esperanza de vida, suministrar servicios médicos, económicos y sociales a nuestra población mayor de 65 años. (Perú, 1976)

Muchas políticas de población dan especial énfasis a la ampliación de la atención primaria de salud. Se considera ésta la forma más importante de mejorar la salud y alcanzar la meta de "Salud para todos en el Año 2000".

El objetivo principal de la política de salud es asegurar atención primaria de salud al nivel de las aldeas. Se dará prioridad a la atención maternoinfantil, aunque se pondrá énfasis en el control de las enfermedades endémicas, la nutrición adecuada especialmente para los niños, en el suministro del tratamiento de primera línea y las drogas esenciales, el agua potable sana y la higiene pública en las aldeas y en la educación en salud para mejorar la capacidad individual que permita llevar un estilo sano de vida. (Samoa Occidental)

El Gobierno se ha comprometido en una estrategia tendiente a proporcionar atención primaria de salud como la forma más viable de mejorar la salud de la población y promover el desarrollo. La atención primaria de salud aborda los principales problemas de salud de la comunidad mediante la prestación de servicios de promoción, preventivos, curativos y de rehabilitación. El énfasis principal se da en la prevención de las enfermedades y en la promoción de hábitos sanos de vida.

Los elementos esenciales para lograr una condición de salud aceptable son la alimentación y la vivienda adecuadas (con casas protegidas contra los insectos y los roedores), agua potable sana, higiene pública básica, atención de salud maternoinfantil que incluya planificación familiar, inmunización contra las enfermedades transmisibles, educación centrada en los problemas de salud prevalentes y métodos para prevenirlos y controlarlos, y un tratamiento adecuado para las enfermedades y las lesiones comunes. (Bostwana)

5. INCENTIVOS Y DESINCENTIVOS

El uso de incentivos y desincentivos para influir en el comportamiento de fecundidad, aunque es común en Asia, sigue siendo un tema controvertido. Se ha considerado inadecuado para algunas naciones, especialmente en América Latina, donde se ha subrayado el carácter voluntario de los programas de control de la fecundidad.

Las disposiciones de las políticas en lo que se refiere a los incentivos y desincentivos fluctúan entre la demanda general por estudios más detallados respecto a sus implicaciones y efectos y la inclusión de medidas específicas, por ejemplo pagos en efectivo, beneficios o sanciones para la familia y rebajas tributarias.

La política de Ghana propone diversos incentivos explícitos diseñados para estimular un menor tamaño de la familia entre los empleados del gobierno. Incluyen limitar a tres el número de licencias maternas pagadas que se otorguen a una empleada; suministrar licencia maternal pagada sólo después de un mínimo de un año de servicio; y limitar a tres el número de hijos de los funcionarios gubernamentales por los cuales se pagará asignación familiar y gastos de viaje.

El plan de Tailandia cubre los costos del parto a quienes se someten a la esterilización posparto y suministra becas y asistencia en materia de vivienda a las familias más pequeñas. En

Tailandia los incentivos comunitarios incluyen crédito agrícola y beneficios para actividades de cría de animales a las comunidades que alcanzan metas específicas.

Para evitar sancionar involuntariamente a aquellos Estados que han limitado con éxito el crecimiento de la población, la política de la India (1976) (que ya no está vigente) propuso una enmienda constitucional que congelaría la representación en el "Lok Sabha" (parlamento) y las legislaturas estatales hasta el año 2001, con base en el censo de 1971. Además, la política propuso que en la asignación de asistencia del gobierno central a los Estados se observarían las cifras de población de 1971 hasta el año 2001.

Esquemas de compensación laboral e incentivos: El gobierno adoptará paulatinamente una serie de medidas destinadas a estimular a las personas pertenecientes al sector organizado y a la población en general para que acepten la planificación familiar como un modo de vida. En una etapa inicial, se tomarán disposiciones para:

6. INVESTIGACION Y EVALUACION

La amplia variedad de disposiciones para investigación y evaluación que se encuentra en las políticas de población fluctúa entre un mejoramiento de las capacidades existentes y la búsqueda de mecanismos para supervisar la propia política de población y la identificación de tipos específicos de investigación de políticas. La disposición más común es un llamado general para mejorar la capacidad de los registros estadísticos y vitales existentes en la nación.

El Gobierno reconoce que sus servicios estadísticos requieren una expansión para permitir la conducción de encuestas por muestreo intercensales periódicas con el propósito de obtener la información necesaria para proyectar las tendencias y estimaciones actuales del tamaño, la distribución, las características y las actividades económicas de la población. (Ghana)

Dada la deficiente situación del conocimiento respecto a la situación demográfica del país, el objetivo primordial de política durante el período del plan es hacer un serio intento para generar datos de población adecuados y confiables para la planificación y la toma de decisiones. Lo anterior implica que, además de las encuestas por muestreo periódicas que realiza la Comisión Nacional de Población, se organizará un empadronamiento de la población a nivel nacional con miras a establecer un punto de referencia para los futuros censos de población. (Nigeria)

Una política se fortalece cuando especifica la agencia responsable de llevar a cabo las actividades de investigación y evaluación. Así, el Consejo Nacional de Población de México tiene

a su cargo evaluar la política nacional de población. La política de Jamaica exige un reforzamiento de la evaluación y la investigación a través de acuerdos cooperativos entre las instituciones públicas, privadas y universitarias clave. La política de El Salvador crea un Comité Técnico con un mandato para realizar evaluaciones demográficas, mientras entrega a la asociación privada de planificación familiar la responsabilidad de evaluar los resultados de las actividades de los medios de comunicación.

Los tipos de investigación que se mencionan específicamente en las políticas incluyen biología reproductiva y anticoncepción, técnicas de información, educación y comunicación, migración interna y externa, e investigación aplicada para mejorar la administración del programa.

7. REFORMAS LEGALES

Dado que las leyes existentes pueden intencional o accidentalmente modificar el crecimiento de la población, tal vez se necesiten cambios legales y reglamentarios para la puesta en práctica efectiva de las políticas de población. Es algo común que las políticas exijan una revisión de la legislación pertinente o manifiesten que se requiere una revisión de las leyes que son contrarias a los objetivos de la política.

Las áreas en que se mencionan reformas específicas en las políticas analizadas incluyen prestación de servicios de planificación familiar; distribución, propaganda, importación, manufactura y despacho por correo de anticonceptivos; situación política, civil, económica y social de la mujer; edad al casarse; y el uso de incentivos y desincentivos. Lo anterior puede involucrar cambios en los Códigos Civiles, los Códigos Penales, los Códigos de la Familia, los Códigos del Trabajo, los Códigos Tributarios, de Etica Médica y las reglamentaciones emitidas por los Ministerios de Salud y otros ministerios.

Es realmente difícil general una actitud positiva hacia la planificación familiar entre la población en general, a menos que se tomen las disposiciones legales adecuadas para estimular la norma de la familia pequeña. El hecho de que el problema de población y su solución sea materia de prioridad nacional debe reflejarse en las disposiciones legales contemporáneas. Por consiguiente, se han recomendado las siguientes enmiendas y modificaciones en las leyes vigentes:

- **Es preciso hacer enmiendas y modificaciones en las leyes vigentes con el propósito de proporcionar una base legal para la esterilización.**
- **Las leyes vigentes estipulan una edad mínima para el matrimonio de 16 años (con el consentimiento del tutor) y de 18 años (sin dicho consentimiento). Es preciso tomar disposiciones para elevar a 20 años el mínimo de la edad al casarse para la mujer.**
- **En Nepal el aborto no es sólo ilegal, sino punible por ley. En consecuencia, debe darse la debida consideración a la legalización del aborto bajo condiciones específicas.**
- **Con el objeto de elevar la condición social y económica de la mujer, sería conveniente hacer las enmiendas adecuadas a las leyes de herencia existentes. (Nepal)**

Reglamentaciones y medidas legales. Se tomará en consideración lo siguiente:

Emitir reglamentaciones ministeriales que permitan realizar esterilizaciones al personal gubernamental capacitado y experimentado...

Mejorar las reglamentaciones que permitan a los funcionarios gubernamentales y otros empleados faltar al trabajo, sin pérdida de licencia, con el objeto de someterse a una esterilización...

Revisar el Artículo 305 del Código Criminal con el propósito de exigir condiciones menos restrictivas para obtener abortos legales, es decir permitir la obtención del aborto legal para los embarazos no planeados que sean el resultado de una falla anticonceptiva...

Medidas tributarias. Las medidas tributarias importantes que se pondrán en práctica son las siguientes:

Eximir los dispositivos de planificación familiar de derechos de aduana, de manera que las organizaciones públicas y privadas que los ofrecen continúen suministrándolos.

Desarrollar paquetes de incentivos con el objeto de hacer posible el establecimiento de fábricas para manufacturar métodos de planificación familiar, tales como anticonceptivos orales y otros...

Rebajar las tasas tributarias de las personas solteras para estimularlas a que pospongan el matrimonio.

Permitir que los empleadores o a los donantes deduzcan los siguientes gastos de su impuesto a la renta:

- **Gastos en el suministro de servicios de planificación familiar a los empleados, como parte de los servicios de atención de salud que se ofrecen bajo la Ley de Protección Laboral.**
- **Las donaciones hechas para financiar proyectos para el desarrollo de las calificaciones de los empleados.**
- **Donaciones hechas para suministrar alimentación a los escolares. (Tailandia)**

8. MIGRACION

Los problemas de migración constituyen una preocupación para una serie de países estudiados. Dado que la migración es un fenómeno complejo, las respuestas de política son variadas. Aunque se abordan en las políticas de población, a menudo se dejan las medidas específicas para ser cubiertas por una legislación o reglamentos más detallados.

La migración interna preocupa a muchas naciones porque las corrientes continuas del sector rural al urbano se visualizan como un factor perjudicial para el desarrollo económico y oneroso para la infraestructura urbana y los servicios sociales, que exacerba el problema del desempleo. Diversas políticas mencionan el desarrollo regional equilibrado y una distribución espacial más uniforme de la población como un elemento necesario para lograr un desarrollo económico nacional global. Las políticas específicas incluyen la creación de pueblos nuevos y asentamientos fronterizos, un aumento en la inversión no urbana, incentivos para la industria para estimular la descentralización y mejoramientos en la infraestructura rural para elevar el estándar de vida en las zonas rurales. India utiliza el concepto de la política de urbanización:

En el largo plazo, es necesario armonizar la política de población con la política de urbanización. El enfoque de la política debe ser el desarrollo de pueblos de tamaño mediano y pequeño como centros de crecimiento y expansión de puntos de distribución de empleo para ocupaciones no agrícolas en dichos pueblos y en las zonas rurales circundantes. (India, 1978)

Las disposiciones para abordar los problemas específicos de la migración internacional son menos comunes en las políticas de población, tal vez porque estos flujos internacionales son variables y responden a condiciones económicas en evolución. Las disposiciones pueden tratar con problemas tales como control fronterizo, migración laboral y remesas. Las corrientes de refugiados no han sido consideradas en ninguna de las políticas estudiadas.

Las metas de México incluyen:

Someter la inmigración de extranjeros a los métodos que se estimen pertinentes y procurar su mejor asimilación a las condiciones nacionales, como también su mejor distribución al interior del territorio; limitar la migración de nacionales cuando el interés nacional así lo requiera...(México, 1976).

Una serie de políticas abordan la emigración. En algunas zonas la emigración, en especial de adultos jóvenes calificados y con un buen nivel de educación, se considera como un serio problema, aunque si no existieran las oportunidades de emigración se agravarían los ya elevados niveles de empleo y subempleo. Esta doble preocupación se refleja en las políticas de Jamaica y Samoa Occidental, entre otras.

(Un objetivo de la política es) crear oportunidades de empleo y aumentarlas en número suficiente como para que coincidan con el crecimiento natural de la población en edad de ingresar a la fuerza laboral, mediante un desarrollo vigoroso de la agricultura, la industria y los servicios. Lo anterior permitirá reducir el desempleo y el subempleo. El éxito de esta tarea debe dar como resultado un rápido aumento del ingreso real de nuestra población y la disminución del volumen de emigrantes desde Jamaica, especialmente de la mano de obra calificada. (Jamaica)

...En el mejor de los casos, la emigración es una solución más bien frágil para el desempleo y los problemas de equilibrio de la balanza de pagos y, en el peor, es muy posible que agrave éstos y otros problemas en el largo plazo. La estrategia del Plan es desalentar la emigración mediante un mejoramiento de las oportunidades económicas dentro del país, tanto en el sector rural tradicional como en el sector urbano moderno. (Samoa Occidental)

Otra preocupación es la inmigración. En la política de Ghana vemos una forma de abordarla:

No existe evidencia en el sentido de que la tasa de inmigración a Ghana esté disminuyendo. La inmigración descontrolada de mano de obra, en especial de aquella no calificada, reduce las posibilidades de empleo para los ghanenses. Se supone que la inmigración se usará principalmente como un medio de obtener las destrezas necesarias y estimular el desarrollo social y económico. El Gobierno ha adoptado medidas para asegurar que los presuntos inmigrantes tengan permisos de trabajo antes de ingresar a Ghana, de manera que las actividades que puedan desempeñar adecuadamente los ghanenses se reserven exclusivamente para ellos. Otras medidas que se están estudiando incluyen procedimientos para que se respete estrictamente el esquema de permisos de trabajo que se acaba de introducir, un nuevo sistema de registro de extranjeros y de comparecencia periódica ante las autoridades y medidas para restringir y regular la venta o arriendo de tierras a extranjeros. (Ghana)

IV. PUESTA EN PRACTICA Y DISPOSICIONES INSTITUCIONALES

La promulgación de una política de población explícita no garantiza que los programas de planificación familiar se pondrán en práctica, que se ejecutarán otras medidas propuestas en la política o que se asignará un presupuesto suficiente. En consecuencia, algunos países se han preocupado de los mecanismos necesarios para poner en práctica sus políticas de población. Han creado consejos nacionales de población y han especificado los roles que deberán desempeñar las diversas instituciones involucradas en la ejecución de dicha política.

Existe una variedad considerable de políticas nacionales de población a nivel mundial, pero se pueden identificar en ellas por lo menos tres tipos de unidades:

- o Pequeñas unidades técnicas a un alto nivel gubernamental para garantizar que los aspectos demográficos han sido incluidos en la planificación del desarrollo.
- o Consejos interministeriales cuya función es desarrollar, supervisar y, en algunos casos, coordinar las políticas de población.
- o Consejos de coordinación de planificación familiar, que cumplen la función de coordinar y asignar fondos a los programas gubernamentales de planificación familiar y hasta de ejecutarlos.

Aun en los países en los que no existe un mecanismo de coordinación, se ha puesto énfasis en el concepto de colaboración y de responsabilidad compartida.

Es esencial que todos los Ministerios y Departamentos del Gobierno de la India, como también los Estados, asuman - como parte integral de su programa y su presupuesto normales - la motivación de los ciudadanos para adoptar una conducta reproductiva responsable, tanto en su propio interés como en el de toda la nación. (India, 1976)

Una serie de políticas destacan la importancia del sector privado en la puesta en práctica de las políticas de población.

De fundamental importancia para el éxito de ... una política de población es ... la participación de las agencias no gubernamentales en el programa. En este momento el programa depende demasiado del Gobierno y de la maquinaria oficial. Esto implica limitaciones obvias y es necesario corregir esta posición. Deben crearse oportunidades para que los representantes de la población, los grupos de voluntarios y los individuos se involucren directamente en el programa. (India, 1978)

V. EL PROCESO DE FORMULACION DE UNA POLITICA DE POBLACION

Este manual intenta proporcionar pautas para quienes se encuentran involucrados en la formulación de las políticas de población y para ello suministra un marco de trabajo para tales políticas, examina los problemas importantes y analiza en qué forma las han abordado los diferentes países. En consecuencia, se ha concentrado en el contenido de las políticas de población. Antes de concluir, es preciso escribir algo sobre el proceso de formulación de políticas.

Las políticas de población, al igual que las políticas para otros sectores, son el producto de un proceso político y a menudo representan un compromiso entre ideas que compiten entre sí. No obstante, contrariamente a lo que sucede en muchos campos, los problemas de población son delicados, con frecuencia controvertidos y tienen una "compensación" política bastante escasa para quienes los plantean. A raíz de ello, la promulgación de una política de población siempre presentará dificultades.

Por tales razones, los formuladores de políticas deben tener en cuenta el proceso que implica dictar una política. Algunas de los interrogantes que es preciso plantearse son:

- o Cuál es la mejor forma de desarrollar grupos de personas que apoyen una política de población?
- o Cuáles son los argumentos más sólidos en favor de una política de población? A quiénes deben estar dirigidos?
- o Qué forma debe adoptar una política de población (por ejemplo, debe ser una ley aprobada por el parlamento? una declaración del Primer Ministro? una resolución ministerial?
- o Qué métodos deben usarse para proporcionar educación o para minimizar toda oposición?
- o Cuál es el momento más oportuno?

La experiencia de Jamaica parecería indicar que los ingredientes que se consignan a continuación son esenciales para desarrollar con éxito una política nacional de población:

Aunque a estas alturas existe una extensa literatura sobre las políticas de población, los estudios definitivos respecto al proceso siguen siendo escasos. Tal vez esto se deba a que las condiciones políticas son tan variadas que la experiencia de un país no es necesariamente aplicable a otros. Sin embargo, en el proceso de formulación de una política - y también en lo que se refiere a su contenido - hay lecciones que emanan de la experiencia de otros que es preciso conocer.

Al prestar atención a ambos, proceso y contenido de la política de población, quienes la formulan pueden mejorar las oportunidades de elaborar y ejecutar con éxito las políticas de población.

NOTAS

1. E. Driver, World Population Policy: An Annotated Bibliography (Lexington, 1972).
2. K. Organski y A. Organski, Population and World Power (Knoff, 1961).
3. J. Bourgeois-Pichat, "France", en Population Policy in Developed Countries, B. Berelson, ed. (McGraw Hill, 1974).
4. B. Boland, National Population Policy of Jamaica: Development and Implementation, documento presentado a CARICOM Regional Awareness Conference, 1984.