

20 FEB 1968

61

celeste

Edición provisional

E. Kozłowska

MEDIOS JURIDICOS PARA LA CONFIGURACION DE
UNA POLITICA DE POBLACION EN EL
ESTADO SOCIALISTA

3777

(SE HA UTILIZADO COMO EJEMPLO LA REPUBLICA
POPULAR DE POLONIA)

Serie D, n° 40.
NOVIEMBRE, 1967.



CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

Sede: José M. Infante, 9. Casilla 91
Teléfono, 495071. Santiago, (Chile)

Subsede: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
Ciudad Universitaria Rodrigo Faccio
Casilla, 5249. San José (Costa Rica)

Determinar los factores que influyen en los procesos de población plantea algunos de los problemas más importantes de los fenómenos de ésta: los relacionados con el ritmo y la dirección de su desarrollo y su estructura. La determinación de estos factores y de sus consecuencias, constituye la base para la formulación del derecho de la población, en el cual, a su vez, se fundamentan todos los conceptos de política de población de los países.

En la configuración de las relaciones sociales desempeña el derecho un importante papel en lo que atañe a todas las normas de conducta determinadas o sancionadas por el Estado y cuya estricta observancia está garantizada por el poder de éste. El derecho, como instrumento en la formación de las situaciones de la población por medio del poder del Estado, constituye el contenido de la política del derecho, la cual es "la previsión científica de las consecuencias esperadas en caso de introducirse determinadas disposiciones jurídicas, y la modificación de las reglas a través de cuya introducción en el sistema jurídico en vigencia -por medio de la legislación u otro método, por ejemplo, tratados internacionales-, deberán obtenerse determinados resultados". ^{1/}

De esta definición se desprende que la política del derecho es una ciencia de gran importancia, a la vez que muy compleja y difícil. Exige, no sólo profundos conocimientos de la situación demográfica que habrá de regirse por disposiciones jurídicas, sino también el conocimiento exacto de los medios jurídicos en conjunto, para poder elegir el indicado en cada caso. Puede suceder que una disposición jurídica bien formulada no produzca los resultados que el legislador hubiese deseado, sino otros distintos a los previstos o que actúen en forma opuesta a las intenciones de aquél.

Las razones de esta situación jurídica pueden ser diversas. Pueden atribuirse al legislador, si, por ejemplo, éste no ha tomado en cuenta todos los aspectos legislativos y si no ha encontrado los medios jurídicos correctos para alcanzar las metas propuestas.^{2/}

^{1/} L. Petrażycki: Wstep do teorii prawa i moralności, Varsovia 1930, S.3.

^{2/} A. Podgorecki: Zalozenia polityki prawa, Varsovia 1957, Wyd. Prawa.

La razón del fracaso de las disposiciones jurídicas puede atribuirse también a los grupos de población, cuya situación social deseaba reglamentar el legislador. Esto puede suceder, por ejemplo, en caso de existir contradicción entre los intereses de ese grupo y los del conjunto de la población.

Puede suceder, también, que ninguna de las razones mencionadas haya producido esta contradicción entre el éxito social de las disposiciones jurídicas y las intenciones del legislador, sino que existan, además, otras causas. Asimismo la razón puede encontrarse en el empleo que los organismos correspondientes y, por lo tanto, competentes, den a las disposiciones jurídicas. Cada disposición jurídica debe ser formulada en forma tan general que sea aplicable a todas las situaciones que puedan presentarse en la vida y que requieran reglamentación jurídica. Al formular las disposiciones jurídicas, el legislador necesita, por lo común, sólo el marco dentro del cual los organismos que las aplican tienen la libertad de decidir cómo emplear las normas para alcanzar las metas deseadas.

La observación exacta y precisa de las situaciones de la población -que descansan sobre principios científicos-, no sólo es necesaria para la utilidad de la legislación y la aplicación de las disposiciones jurídicas vigentes, sino que permite también determinar aquellas que dentro de los procesos de población requieren reglamentación jurídica. Este es el efecto de la política del derecho de lege ferenda, que pone al legislador ante muchas tareas de responsabilidad como la aplicación de la acción jurídica de lege lata.

Puede formularse entonces la tesis de que existe una relación recíproca entre los procesos demográficos y las normas jurídicas que los rigen. Mientras mejor se investiguen las condiciones y las relaciones, tanto más adecuada será la política del derecho que rige los procesos demográficos.

La política de población en los estados socialistas descansa en el conocimiento de la teoría marxista de los derechos de la población y está al servicio de la realización de las metas económicas y sociales fijadas por la clase dirigente. La política de población no puede ser estable, sino que debe adaptarse a la cambiante situación política, económica y social, no sólo de este país, sino también de otros estados -pienso aquí en las migraciones internas e internacionales-.

La política de población establecida para el país en conjunto, puede, de ser necesario, establecerse también para regiones geográficas más pequeñas si sus

características especiales lo requieren. Por este motivo, la política de población debe estar estrechamente relacionada con el programa de desarrollo económico-social del país y de sus regiones individuales.

La política de población puede establecerse por medio de la publicación de disposiciones jurídicas que rijan para todo el país. Puede realizarse también ampliando el alcance de las disposiciones formuladas por las autoridades locales en el marco de la competencia asignada en las normas jurídicas generales.

Las disposiciones jurídicas creadas por las autoridades locales se basan en las características de la situación demográfica y económica de la región pertinente.

En los países socialistas es muy amplia la reglamentación jurídica de los procesos de población, la cual abarca los movimientos naturales de ésta y sus migraciones incidiendo en la situación y la estructura de la población. Por medio de la política del derecho se puede influir, no sólo en la configuración actual de la población, sino también y especialmente en la futura.

De los muchos problemas que se presentan al examinar las relaciones entre el derecho vigente y los procesos de población, hemos escogido algunos ejemplos característicos en la Polonia de los últimos 20 años.

Es bien conocida la relación demográfica entre la cifra de matrimonios contraídos, la edad al casarse y la fecundidad conyugal, es decir, el número de hijos en el matrimonio.^{3/} El matrimonio es un hecho demográfico a la vez que jurídico. El matrimonio, así como el divorcio, los derechos y las obligaciones de los cónyuges entre sí, la relación entre los padres y los hijos, están reglamentados por disposiciones del derecho de familia y del derecho alimentario que forman parte del derecho civil.

El derecho de familia ha sufrido en Polonia grandes cambios en los últimos 20 años, cambios que ilustran muy bien la acción del derecho como instrumento de la política de población en el estado socialista. Este cambio concierne, entre otros, a la edad para contraer matrimonio. Según el código de familia del año 1950,^{4/} el límite inferior de edad para contraer matrimonio, para ambas partes, fue

^{3/} E. Rosset: Perspektywy demograficzne Polski, PWE Varsovia 1963.

^{4/} Gesetz vom 27. Juni 1950 J., Kodeks rodzinny.

fijado en 18 años cumplidos. Que se bajara de 21 años el límite de edad para contraer matrimonio, obedecía a diversos motivos políticos, económicos y sociales. Se trataba, no sólo de hacer posible que los jóvenes de edades entre 18 y 21 años participaran activamente en la vida pública y económica, sino también de acelerar el desarrollo de la población después de la guerra, al agregar tres años de edad reproductiva al matrimonio.

Los resultados sobrepasaron las expectativas, ya que el ritmo y medida del aumento de nacimientos produjeron lo que se ha denominado explosión demográfica. Esta dinámica poco usual del desarrollo de la población en la historia de Polonia contrarrestó en muy poco tiempo las pérdidas de la guerra, y permitió poblar las regiones occidental y nórdica que Polonia había recuperado.

Sin embargo, algunos años después de la guerra se produjeron ciertas complicaciones como consecuencia del acelerado crecimiento de la población. La falta de edificios escolares, la necesidad de cerca de 1.5 millones de nuevos empleos durante los años 1966-70, la escasez de viviendas, las dificultades para mejorar el nivel de vida, constituyen algunos ejemplos de los problemas que hubo de afrontar. Otro efecto negativo de una edad inferior al contraer matrimonio fue el número creciente de divorcios como resultado de las constantes dificultades dentro de la familia.

Se examinaron las causas de divorcio con el fin de adoptar medidas tendientes a solucionar el problema. Pudo determinarse que los divorcios eran más frecuentes entre las parejas que habían contraído matrimonio a edad muy temprana, que entre aquéllas que lo habían hecho a edad más avanzada. En el año 1960, más del 50 por ciento de todos los divorcios concedidos judicialmente correspondió a matrimonios en los cuales la edad del hombre al contraer nupcias era menor de 24 años. En cerca del 8 por ciento la edad del hombre era de 19 años y aún menor.

Las edades de las esposas de los jóvenes divorciados eran de 19 años y menos al contraer matrimonio. Una observación más detenida de los divorcios permitió corroborar la tesis de que los matrimonios menos duraderos son aquellos en los cuales los contrayentes son muy jóvenes. Por esta razón, la modificación del derecho de familia que se venía preparando desde hace largo tiempo incluyó la interrogante relativa al límite inferior de edad para contraer matrimonio.

En amplias discusiones en las cuales se incluyó a toda la sociedad, por ejemplo, organizaciones juveniles, organizaciones femeninas y muchos juristas, se dio especial importancia al problema de la madurez para contraer matrimonio. Al hacerse la crítica del proyecto del derecho de familia, se propuso, en interés de la duración de los matrimonios y la conservación de la familia, elevar el límite inferior de edad para contraer matrimonio, por lo menos para los hombres. En la discusión se presentaron muchos argumentos. Se subrayó la diferencia entre el desarrollo biológico de las mujeres y los hombres y el gran número de responsabilidades que deben asumir éstos, especialmente durante los primeros años de casados, cuando la mujer debe ocuparse de la crianza de los niños y seguir trabajando. La discusión mencionada anteriormente, fue completada por medio de una encuesta de investigación sociológico-jurídica efectuada en toda Polonia.

Más del 75 por ciento de las personas encuestadas opinaron que el límite inferior de edad al contraer matrimonio debía ser elevado para ambos contrayentes o, por lo menos, para los hombres.^{5/}

Consideraron además que la razón principal de la duración cada vez menor de los matrimonios era la juventud excesiva de los contrayentes. El resultado de esta discusión y de la investigación demográfica constituyó, entre otras cosas, las bases para las disposiciones del nuevo derecho de familia polaco, puesto en vigencia el 1° de enero de 1965.^{6/} En este nuevo derecho de familia se estableció que el límite de edad para contraer matrimonio para los hombres era 21 años cumplidos.

Esta modificación significó desde el punto de vista jurídico, una limitación de la igualdad de hombres y mujeres; justificada plenamente, sin embargo, por motivos demográficos, sociales y muchos otros de diversa índole.

Además de este ejemplo característico, descrito con cierto detalle porque esta modificación de la edad para contraer matrimonio producirá sin duda otras consecuencias demográficas, desearía mostrar otros casos, de la relación entre la reglamentación jurídica y los procesos demográficos.

5/ A. Podgorecki: Zjawiska prawne w opinii publicznej. Rozwody, władza rodzicielska, procesy o zniesławienie wytaczane dziennikarzom. Studia socjologiczno-prawne, Wydawnictwo Prawnicze, Varsovia 1964.

6/ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy /DZ.U. Nr 9, poz. 59/.

La cifra de divorcios, en constante aumento, también ha encontrado su expresión en el derecho de familia ya citado, especialmente en la determinación de las condiciones reconocidas como causales de divorcio. Se trata de la determinación de aquellos elementos jurídicos que preserven a las personas de contraer matrimonios precipitados e irreflexivos y que, por otra parte, permitan la disolución del matrimonio cuando exista una verdadera incompatibilidad entre los cónyuges. El destino de los niños menores de edad constituye una preocupación muy especial. La nueva reglamentación para los divorcios se hizo tomando en cuenta investigaciones demográficas y de otro tipo que, sin duda, tendrán gran influencia en el número de divorcios y en el número de nacimientos.

La reglamentación jurídica de la interrupción de los embarazos ejercerá igualmente gran influencia en la mortalidad infantil y en el número de nacimientos.

Se ha discutido también si debe recurrirse a la esterilización en el caso de aquellas personas que se prevé tendrán hijos física y espiritualmente anormales. Se piensa aquí sobre todo en los alcohólicos, enfermos mentales y otro tipo de degeneraciones. Dado que estas disposiciones aún no existen en Polonia, todavía se producen nacimientos de niños anormales con elevados índices de mortalidad.

Las disposiciones sobre el apoyo mutuo entre los miembros de la familia constituyen también un importante factor en la configuración de las relaciones familiares, que influyen en la situación demográfica y en el desarrollo de la familia.

Todas las disposiciones jurídicas que se han dado aquí como ejemplo pertenecen al derecho civil, aun cuando el derecho de familia y el derecho alimentario han sido separados en el nuevo código civil.

Otras ramas del derecho poseen también gran importancia para los procesos demográficos, principalmente el derecho administrativo, que regula aquellas relaciones en las cuales el Estado aparece como socio. Por esta razón, el Estado puede reglamentar las obligaciones y derechos de las otras partes de esta relación jurídica; en algunos casos, incluso en contra del deseo de la parte que entra como socio en la relación.

Mediante el derecho administrativo se regulan especialmente las migraciones y colonizaciones de la población. Existen regiones y ciudades en las cuales por diversas razones, la población no debe seguir creciendo. Por este motivo se limita

en esos lugares la llegada de nuevos pobladores a aquellos casos aprobados por las autoridades. En tiempos de escasez de viviendas desempeña un gran papel la posibilidad de asignar nuevas viviendas. La distribución de éstas por medio de los organismos administrativos, es un factor importante dentro de la política de población. Es bien conocido que la adquisición de viviendas y el tamaño de las mismas tienen influencia en el desarrollo de las familias, especialmente en lo que se refiere al número y estado de salud de los niños de la familia.^{7/}

El derecho del trabajo reglamenta las relaciones de trabajo de la población y determina la edad para entrar a trabajar -tanto el límite inferior de edad como el superior-. Establece también los derechos y obligaciones de los hombres que trabajan,^{8/} la subvención para el trabajador imposibilitado de hacerlo, etc. Estas cuestiones de la regulación jurídica de las relaciones de trabajo de la población, están relacionadas con diversos problemas, tales como la localización de aquella en áreas colonizables, número y estructura de la población que trabaja, etc.

Daremos aún otros ejemplos de derecho penal. Existe, por ejemplo, una prohibición de recurrir a la eutanasia que tiene determinada influencia en la cifra de mortalidad.

La nueva técnica ha desarrollado diversos dispositivos destinados a conservar la vida de los individuos -corazón artificial, riñones, aparatos respiratorios, etc.-. El derecho ha de prever cuál debe ser la actitud de un médico en caso de haber una demanda mayor que la disponibilidad de tales dispositivos: si el médico es responsable o no en este caso por la vida de su paciente. Estas interrogantes tendrán también influencia en la salud de la población y constituyen una expresión de la política de población del estado.

Con motivo de prepararse la publicación de un nuevo código penal, se discute si debe mantenerse la pena de muerte o si la cadena perpetua deberá ser la pena máxima.

Los pocos ejemplos citados aquí deberían mostrar la relación entre los procesos de población y las disposiciones jurídicas y su aplicación. Ellos permiten reconocer la importancia de la política del derecho, la cual deberá establecerse de acuerdo a los resultados de las investigaciones demográficas.

^{7/} E. Kozłowska: Sytuacja prawna jednostki w gospodarce mieszkaniowej, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Katowice 1963.

^{8/} M.J. Ziomen: Absencja w pracy, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Varsovia 1964.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100