

0184506

10-11-77



Ugna

REPOSICION DE DOCUMENTOS

Original No. 500 ... ulana

CELADE

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

Davis Kingsley

Serie D, N° 84.
Diciembre, 1976.
300.

NATURALEZA Y OBJETIVOS DE
LA POLITICA DE POBLACION
(Traducción del artículo "The Nature and Purpose
of Population Policy", en California's Twenty
Million Research Contributions to Population
Policy, Population Monograph Series, N° 10,
University of California, Berkeley,
pp. 3-29, 1971)

Las opiniones y datos que figuran en este trabajo son responsabilidad del autor, sin que el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) sea necesariamente partícipe de ellos.

INDICE

	<u>Página</u>
I. ASPECTOS SOCIOLOGICOS DE LA POLITICA DE POBLACION ...	1
Ambigüedad de la "regulación de las tendencias demográficas"	2
¿Qué es una política de población?.....	5
Un obstáculo singular a las políticas de población deliberadas	8
¿Qué hace que una política de población sea eficaz?..	9
II. FUENTES DE IMPERFECCION DE LAS POLITICAS DE POBLACION MODERNAS	12
Políticas de población e historia demográfica	12
El auge de las políticas pronatalistas en el período entre las dos guerras mundiales	15
Nuevos máximos de crecimiento de la población y nuevos motivos de alarma	18
Políticas antinatalistas de los años cincuenta y sesenta	18
La planificación de la familia como política de población	22
El movimiento de planificación de la familia y la población	26
Políticas optativas	31
III. LA IDEA DE UNA POLITICA ESTATAL DE POBLACION	33
¿Es importante el estado respecto de las migraciones?	33
El estado y la regulación de los matrimonios	35
La fecundidad dentro del matrimonio	38

I. ASPECTOS SOCIOLOGICOS DE LA POLITICA DE POBLACION

El fundamento conceptual de la regulación de las tendencias demográficas es simple: el número de personas que habita el mundo es algo que tiene demasiada importancia como para dejarlo librado al azar. La cantidad de seres humanos influye en los niveles y la calidad de la vida y en la calidad del medio ambiente. Es insensato hacer caso omiso de este factor en la planificación social y económica, ya que, sin regulación, los cambios demográficos pueden trastornar cualquier plan de mejoramiento humano. El plan que es ideal para una ciudad de un millón de habitantes produce una congestión insoportable cuando la población llega a seis millones. Es posible que un plan para aumentar la cantidad de energía eléctrica por habitante en un 6 por ciento anual durante veinte años, parezca perfecto, pero si la población aumenta en un 4 por ciento, la capacidad de producción de energía tendrá que multiplicarse 6,7 veces en 20 años.

Si la población humana escapara a toda regulación de parte del hombre, como el sol y las estrellas, habría que aceptar su evolución como un fenómeno al que de alguna manera hay que adaptarse. Pero éste no es el caso. Las variaciones que experimenta la población son producto de decisiones humanas y se puede influir en ellas, así como en otras, modificando las circunstancias e incentivos que las gobiernan. Incluso cuando se trata de algo tan poco manejable como el clima, hacemos grandes esfuerzos por dominarlo, por ejemplo, a través de la sembradura de nubes, de la dispersión de la niebla y de la reforestación. Desde el punto de vista técnico, es más fácil regular las tendencias demográficas que muchas otras cosas que de hecho estamos regulando.

Así, pues, si el regular tales tendencias es a la vez aconsejable y factible, ¿por qué la idea parece tan poco ortodoxa y tan difícil de materializar? La respuesta está en que, pese a que las tendencias demográficas humanas se han regulado siempre, la clase de regulación que ahora se propone es diferente.

Ambigüedad de la "regulación de las tendencias demográficas"

Si la regulación de las tendencias demográficas es a la vez aconsejable y factible ¿por qué la idea parece tan poco ortodoxa? ¿Por qué resulta difícil la tarea? La respuesta es que la "regulación de las tendencias demográficas" se presta a diversas interpretaciones. Cuando se utiliza esta expresión para describir el propósito de las políticas de población contemporáneas, pareciera indicar que hasta ahora las tendencias demográficas no han sido objeto de regulación. Se dice que en especial los países menos desarrollados ostentan un "crecimiento incontrolado de la población". Se dice que el incremento de la población de los Estados Unidos está "fuera de control", que la población de California aumenta de manera "desbocada".

Al hablar de tendencias demográficas incontroladas parece estarse sugiriendo que hasta ahora el crecimiento de la población ha sido "natural", determinado no por decisiones humanas o disposiciones sociales, sino por la "naturaleza" -como un alud o una inundación cuyas causas externas escapan a nuestro control- y que ahora es preciso abordarlo con reflexión y esfuerzo humanos. Nada podría estar más lejos de la verdad. La especie humana ha evolucionado por cientos de milenios en sociedades basadas en técnicas transmitidas por la vía cultural, y en interacciones aprendidas. Hace mucho tiempo que tales sociedades se han hecho necesarias para la supervivencia. Sin un sistema sociocultural no podría haber población alguna. La mortalidad sería total y la fecundidad nula. En lo que toca a los seres humanos, no existe lo que se llama "estado natural" o "nivel natural" de fecundidad o mortalidad. El comportamiento demográfico, así como otras formas de comportamiento humano, se hace posible y se determina por respuestas aprendidas y motivadas en situaciones sociales. De ello se desprende que la tasa de fecundidad, mortalidad y migración es una función de la naturaleza de la sociedad. En este sentido, la población humana siempre ha sido objeto de regulación.

Una vez rechazada la idea de un "estado natural" humano, nos percatamos de que la expresión "crecimiento incontrolado de la población" tiene

otra connotación. En efecto, la gente usualmente la emplea para indicar un crecimiento de la población que nadie se propuso. En 1960 la gente no tenía la intención, y ciertamente tampoco el deseo, de aumentar en un quinto en el decenio siguiente, pese a que claramente fue ella -sus actos y sus decisiones- la que produjo tan aumento. Difícilmente podría decirse que la meta de los 10,6 millones de californianos en 1950 era cargar con otros 9,5 millones de personas en el estado, pero a ello llevaron en 1970 sus acciones y omisiones.

En otras palabras, el crecimiento de la población es generalmente una consecuencia colectiva involuntaria, y en los últimos tiempos no deseada, del comportamiento individual. En la medida en que el comportamiento demográfico de las personas es motivado, el crecimiento de la población resulta de las metas de las personas, pero éstas se expresan en términos individuales, familiares o religiosos, y no en función de la comunidad en su conjunto. Por ejemplo, en lo que toca a la procreación, la gente tiene hijos por el agrado, el status dentro del grupo social, la satisfacción personal y otros beneficios que procura el tener hijos proprios, y no porque deseen que aumente la población total.

Hecha esta aclaración, puede decirse que la política de población trata de "regular las tendencias demográficas" haciendo que el resultado colectivo sea un resultado deliberado. En otros términos, fija una meta de población para la nación o estado en su conjunto, y luego busca los medios para alcanzarla. Si la política tiene éxito, la población habrá sido "regulada", es decir, será la que se ha buscado deliberadamente.

A lo largo de la mayor parte de la historia de la humanidad, el crecimiento de la población se consideró deseable, porque la producción económica y la guerra eran principalmente una función de la mano de obra, de ahí que la fuerza del grupo propio, en relación con los demás, aumentaba si crecía la población. Sin embargo, tradicionalmente se hacían pocos intentos por asegurar el crecimiento de la población a través de esfuerzos concretos de los gobiernos. Por el contrario, el propio proceso de supervivencia en un mundo competitivo tendía a seleccionar para que se perpetuaran aquellos usos y costumbres, creencias e instituciones, que conducían a tasas de mortalidad favorables, a tasas de natalidad favorables, o

a ambas cosas a la vez. Sin embargo, no se adhería a tales formas de comportamiento porque la gente tuviese presentes sus efectos demográficos, sino más bien porque la gente quería seguir viviendo, casarse, gozar de las ventajas que entraña el tener hijos y conservar viva a la prole. Incluso cuando en las sociedades complejas surgieron leyes escritas y se pusieron en vigor disposiciones legales, la tendencia del sistema legal a estimular el crecimiento de la población no nació de una intención deliberada en tal sentido. Las leyes se promulgaron o pusieron en vigor porque parecían justas, adecuadas, avaladas por la costumbre o favorables al interés general, sin considerar sus efectos demográficos. Por ejemplo, la generalizada legislación en contra del aborto tenía un claro efecto pronatalista, sin que éste fuese su propósito. El objetivo era religioso y ético.

Para la opinión pública y los círculos oficiales, el aumento de la población -si llegaban a considerarlo- era algo bueno pero difícil de lograr. Esto, porque las fluctuaciones de la tasa de crecimiento de la población se debían fundamentalmente a las variaciones experimentadas por la mortalidad, que eran casi imposibles de eliminar. La gente relacionaba entonces el aumento de la población con los buenos tiempos, es decir, los tiempos libres de plagas, hambrunas, inundaciones, guerras u otros desastres fatales.

La idea de generar deliberadamente el aumento de la población a través de medidas gubernamentales no tomaba cuerpo. Y si alguna vez se le consideró, sin duda las tendencias demográficas parecieron estar más allá de toda regulación deliberada. Por otra parte, las tareas de los gobiernos no iban mucho más allá de hacer la guerra e imponer el cumplimiento de la ley. El factor principal del crecimiento de la población -la disminución de la tasa de mortalidad- tenía una clara motivación, ya que la gente quería seguir viviendo mientras pudiera. Una de las maneras de ganarle la partida a la mortalidad era tener muchos hijos y los estímulos inherentes a la estructura institucional generalmente bastaban para inducir una tasa elevada de procreación. En síntesis, la sociedad tradicional pensaba que lo deseable era que aumentara la población, y los elementos tecnológicos e institucionales de la sociedad se orientaban dentro de lo posible a proporcionar tal crecimiento. Sin embargo, no se trataba de medidas

deliberadas, ideadas y establecidas para regular las tendencias demográficas, sino de costumbres tradicionales que actuaban en ese sentido pero que se justificaban, cuando llegaba a pensarse en ellas por razones religiosas y éticas. No eran políticas de población tal como nosotros las entendemos.

¿Qué es una política de población?

En sentido estricto, política de población es el intento deliberado de cambiar o mantener la tasa de crecimiento de la población a través de medidas gubernamentales o cuasi gubernamentales. Si está destinada a cambiar esa tasa, el objetivo puede ser aumentar o disminuir el crecimiento en una nación o estado. También puede consistir en cambiar la distribución geográfica o en alterar la composición étnica con relación a lo que serían estas en otras circunstancias. Sin embargo, cualquiera que sea la meta demográfica, la política de población siempre se concibe como un instrumento para alcanzar una meta no demográfica. Si se piensa, como a menudo se proclama en América Latina, que la tierra y los recursos son abundantes y que sólo falta mano de obra para utilizarlos, puede estimarse que el crecimiento de la población conduciría a la prosperidad. El hecho de que la población aumente puede mirarse como un punto a favor en la guerra, como una garantía de supervivencia para una raza superior, como una ventaja política para un grupo minoritario. La migración de la gente del campo a la ciudad puede considerarse fuente de decadencia social, y el éxodo de los que habitan las ciudades hacia los suburbios, puede tomarse como causa de los problemas urbanos. Al parecer, una meta demográfica nunca basta por sí misma para justificar una política de población. La gente estima que una tendencia en materia de población es buena o mala sólo según sus presuntas consecuencias sociales y económicas.

De lo anterior se desprende que para clasificar de manera sistemática las políticas de población, tanto las eventuales como las reales, hay que tener en cuenta su meta última, además de los objetivos y medidas demográficos que parecen necesarios para alcanzarla.

Una vez planteado seriamente el problema de las consecuencias de los cambios demográficos, el no tomar medida alguna es en sí una política de población. Tal inacción deliberada -que podría llamarse política de continuidad o de resistencia a los cambios- descansa en la convicción de funcionarios y dirigentes de que los resultados deseables de las tendencias demográficas actuales son mayores que los indeseables, o de que los efectos indeseables netos no compensan el costo y esfuerzo necesarios para cambiar la tendencia. Este último criterio puede ir acompañado de una política de mejoramiento -es decir, de un programa de actividades no demográficas destinado a eliminar los efectos no deseados de la tendencia en materia de población, sin necesidad, al menos por un tiempo, de modificar tal tendencia. De esta manera, un país tal vez prefiera esforzarse por eliminar la contaminación ambiental, y no hacer nada acerca del crecimiento de la población que está contribuyendo a ocasionar tal contaminación.

Sea cual fuere su naturaleza, todas las políticas de población tienen algunos elementos comunes. Ante todo, por definición, todas las políticas de población se refieren a alguna tendencia o condición demográfica. Si la política consiste en actuar para cambiar las cosas, no es política de población a menos que se ocupe de que la situación demográfica deje de ser lo que sería de no mediar su intervención. De esta manera, el esfuerzo por "resolver" el problema mundial de población "produciendo más alimentos" no es una política de población, sino una política agrícola. En otros términos, es política de población aquélla que procura eliminar las causas demográficas del problema que se pretende resolver. En vez de aceptar la tendencia demográfica como algo dado, procura cambiarla para evitar sus consecuencias no deseadas, o mantenerla para conservar sus resultados positivos. Son muchas las polémicas inútiles que se suscitan porque la gente no está dispuesta a reconocer que el mismo problema puede deberse a muchas causas. También surgen controversias porque no se tiene en cuenta el efecto del tiempo en el origen de los problemas. Es posible que un problema concreto, como la congestión urbana, pueda resolverse a corto plazo elaborando un nuevo plan de tráfico y sin hacer nada con relación a la tendencia demográfica en sí; pero si a medida que pasa el tiempo ésta no se modifica, se convierte en un factor cada vez más importante

de la aparición del problema, y a transformar el plan de tráfico original en algo inútil, o quizá peor que inútil.

Segundo, las políticas de población, incluidas las contrarias a los cambios, descansan en la hipótesis de que se conoce la tendencia demográfica real y se sabe cuál será probablemente en el futuro. La tendencia puede traducirse en una tasa de crecimiento de la población demasiado lenta, demasiado rápida, o perfectamente adecuada; en una distribución geográfica altamente concentrada o dispersa, o en una estructura de edades que transforma a la población en demasiado vieja o demasiado joven. Ello no cambia el punto esencial: la presunción de que se conoce con exactitud la tendencia o condición demográfica.

Tercero, las políticas de población se basan en el presunto conocimiento de los efectos sociales y económicos de la tendencia o condición demográfica actuales y futuras. Descansan en una teoría de lo que ocasiona la tendencia demográfica y en una teoría de la forma en que tal tendencia genera las consecuencias que se consideran deseables o indeseables. Además, las políticas de "interferencia" presuponen que la tendencia existente, y probablemente la futura, tiene o ha de tener consecuencias desafortunadas para la nación o grupo y que, por lo tanto, hay que hacer algo por cambiar la tendencia y así lograr resultados más convenientes. Tales políticas se basan en una teoría acerca de la forma en que la intervención alterará las causas de la tendencia y en una teoría de la forma en que la tendencia demográfica reorientada mejorará la situación social y económica.

Finalmente, en lo que toca a las consecuencias presuntas de una tendencia demográfica, las políticas de población persiguen una meta colectiva. La meta se relaciona con una condición futura de la nación, estado o comunidad. Sin embargo, las naciones y comunidades carecen de una "mente colectiva" que pueda formular metas. Sólo las personas tienen objetivos y adoptan decisiones para perseguirlos. Así, pues, para comprender la naturaleza de la política de población, hay que distinguir entre dos clases de metas -las que se refieren al individuo mismo (como el deseo de obtener un trabajo mejor o casarse con determinada muchacha) y las que se refieren al grupo con el cual la persona se identifica (por

ejemplo, el deseo de un aficionado al futbol de ver ganar a su equipo, o el deseo de un norteamericano de origen musulmán de que los árabes derroten a Israel). Como lo ilustran los ejemplos, las metas de la colectividad pueden ser ajenas e incluso contrarias a la carrera o a la satisfacción material del individuo; sin embargo, se hallan entre las más poderosas metas del ser humano, como lo demuestra el hecho de que la gente esté dispuesta a sacrificar ventajas económicas y comodidades materiales por alcanzarlas. Si no existiesen tales metas serían imposibles el consenso social y la existencia social. Así, cuando se piensa en una política de población para California se está considerando a toda la ciudadanía como una entidad. Si no existiese tal meta no tendría objeto tratar de influir en el comportamiento individual porque no habría razón para hacerlo. La política de población sólo sirve indirectamente los intereses individuales, paliando la condición societal; es posible que haya que desconocer determinados intereses individuales. La distinción nos es familiar: a menudo sacrificamos el interés particular al interés público -por ejemplo, gravando a las personas que no tienen hijos para mantener escuelas públicas destinadas a los hijos de otros- o impidiendo que las personas que tienen desperdicios los quemem, para que el aire que respiran todos sea más puro. Sin embargo, la política de población despierta sentimientos tan fuertes, que se suele confundir las dos clases de metas.

Un obstáculo singular a las políticas de población deliberadas

Hablar de políticas de población deliberadas ocasiona reacciones en contradas porque pone al descubierto conflictos relativos a las metas colectivas y apunta al propio comportamiento humano como raíz del problema. La tendencia demográfica que una importante corriente de opinión estima perjudicial es un producto de la sociedad misma, una consecuencia de normas sociales, metas y habilidades que le son caras. Las inundaciones o las enfermedades de las plantas pueden atacarse con un criterio tecnológico porque son ocasionadas principalmente por fuerzas no humanas y unánimemente se las considera nefastas; la reproducción y la migración humanas, en cambio, son actividades perseguidas por los propios seres

humanos. Por tanto, en la solución del problema las personas son a la vez los conejillos de indias y los investigadores que experimentan, y esta situación no puede menos que desembocar en falta de lógica y frustraciones.

Ilustra el punto en la frecuente acusación de que una determinada política demográfica es "inaceptable" para los sentimientos de la gente. Por ejemplo, la idea de que se podría disminuir la fecundidad en la India si no se siguiera permitiendo a los padres casar a sus hijas al llegar a la pubertad, se rechaza argumentando que las costumbres y "valores" de la India exigen el matrimonio a temprana edad y que, por tanto, tal medida no sería aceptable. Obviamente, la fecundidad en la India obedece al sistema institucional indio; si éste no se cambia tampoco cambiará la fecundidad. Cualquier medida que sea "aceptable" será inútil. Pedir que las medidas sean aceptables es pedir que no tengan utilidad.

¿Qué hace que una política de población sea eficaz?

Si es cierto lo que se ha dicho en líneas anteriores, no puede sorprender que la base científica de las políticas de población generalmente sea deficiente y que, por tanto, esas políticas sean ineficaces. La simple aplicación de una política no es garantía de que tendrá éxito. El entusiasmo y el respaldo vigoroso no sustituyen al conocimiento de los procesos demográficos y de sus causas y consecuencias, y esto no sólo en el campo demográfico. Para encontrar ejemplos de políticas ampliamente acogidas que fracasaron, no es necesario remontarse a la época de la prohibición ni a la Roma de Dioclesiano; en el mundo contemporáneo basta recordar las medidas contra la inflación y contra el crimen, o las relativas a atención médica.

Las medidas de carácter demográfico suelen basarse en información errónea sobre la orientación actual y futura de los cambios de población, y en teorías erradas acerca de sus causas. La razón de ello es que la sociedad existente -algunos de cuyos elementos debe cambiar una política de población eficaz- es precisamente la que da forma a cada elemento de la política propuesta, y configura el cuadro de la tendencia demográfica, la

interpretación de sus causas y la evolución de sus consecuencias. Una tendencia determinada parecerá deseable o indeseable no sólo por sus consecuencias reales, sino también por lo que la gente se imagina que serán las consecuencias. La manera de resolver el problema se encuentra severamente limitada por la renuencia a cambiar los modos de pensar y las instituciones que causan el problema. Así, es posible que se rechace una política de población propuesta, no porque la gente desea la tendencia demográfica perjudicial, sino porque no quiere renunciar a otras cosas para cambiarla. Miradas desde este ángulo, las teorías erróneas sobre los cambios demográficos o sobre las consecuencias sociales y económicas de tales cambios no son la causa de las políticas ineficaces, sino más bien su racionalización o excusa. Se adoptan teorías equivocadas por el temor reflejo a que una teoría correcta conduzca a conclusiones o políticas que contraríen sentimientos o intereses existentes. En otras palabras, la gente no ve los hechos, no porque sea ciega, sino porque no quiere renunciar a cosas que aprecian. Incluso cuando hay consenso general en que la tendencia demográfica está produciendo resultados indeseables y en que debería ser modificada, la política elegida para cambiarla tiende a ser ineficaz, ineficacia que se oculta haciendo que la teoría subyacente que de implícita, confusa y sin analizar.

Si la noción de procesos y probabilidades demográficas es en sí elemental dentro de la ideología de la política de población, el concepto de las consecuencias sociales y económicas es especialmente primitivo. De hecho, difícilmente hay campo más fértil para incurrir en errores de lógica. El esfuerzo por movilizar el apoyo popular para implantar una determinada política de población u oponerse a ella conduce a graves exageraciones por ambos lados. De una parte, se aceptan por hipótesis supuestos efectos perjudiciales del cambio demográfico y, de otra, se descartan tales efectos negando que existan o atribuyéndoles otra causa. De esta manera, tanto en este campo como en cualquier otro hay una trágica pugna entre ciencia y acción. A menos que se logre apoyo, la política no tendrá posibilidades de éxito, por buena que sea; en cambio, si la teoría en que se basa carece de valor, no podrá tener éxito por mucho apoyo que se le preste.

La falta de adecuación científica caracteriza particularmente a las políticas demográficas de inacción porque, por definición, sólo se adoptan cuando la preocupación pública por los cambios en materia de población ha llegado a ser lo suficientemente vigorosa como para exigir alguna respuesta oficial; sin embargo, la única respuesta que se obtiene es dejar las cosas tal como están. Tendemos a fijar la atención crítica en las políticas de intervención -es decir, en los esfuerzos deliberados por cambiar la tendencia demográfica- pero debería reconocerse que tales esfuerzos, incluso cuando son equivocados, demuestran mayor consideración de las metas colectivas que las políticas de no hacer nada en materia de población. Como el cambio demográfico constituye una variable importante en la sociedad, pasarlo por alto es invitar al fracaso de cualquier meta colectiva que se haya trazado la gente. Por tanto, al criticar determinadas medidas propuestas o emprendidas para regular la población no se está criticando la idea de regular las tendencias demográficas en general. No se trata de abogar por que no se adopte política de población alguna, sino de abogar por políticas más eficaces. Una política cuya acción sea ineficaz puede ser equivalente a no actuar en absoluto, de hecho, tal vez se adopte precisamente por esa razón; pero ésto no se sabrá mientras la política no se haya analizado minuciosamente.

II. FUENTES DE IMPERFECCION DE LAS POLITICAS DE POBLACION MODERNAS^{1/}

Si es correcto nuestro análisis sociológico de la naturaleza de las políticas de población y de los problemas que éstas plantean, debería ver se reflejado en ejemplos concretos de los tiempos modernos, incluidos a-
quéllos actualmente en boga. A mi juicio así sucede: aún más, nuestro análisis se basó en tales ejemplos. Sin embargo, el lector debe compro-
barlo por sí mismo a medida que vamos analizando algunos de los programas
concretos.

Políticas de población e historia demográfica

En los tiempos modernos parece exacto decir que la historia de las políticas de población ha sido una historia de fracasos. Hasta en los países avanzados, donde podría haberse esperado que se adoptaran políti-
cas de población atinadas como parte de su marcado progreso tecnológico y científico, la toma de conciencia de los problemas de población no se tra-
dujo en políticas esclarecidas. En estos países, la última parte del si-
glo XVIII y todo el siglo XIX fueron un período de crecimiento acelerado de la población. El éxito económico marchó a la par con la expansión de
mográfica. De acuerdo con esto, los europeos noroccidentales se multi-
plicaron más rápidamente que el resto del mundo y colonizaron nuevos continentes. En 1750 representaban aproximadamente la quinta parte de la población mundial; en 1900 sus descendientes en Europa y ultramar consti-
tuían casi un tercio de ella.

^{1/} La presente sección es una adaptación del trabajo del autor titulado Sources of Weakness in Modern Population Policies, presentado en la Conferencia Regional de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, Ciudad de México, 17 a 22 de agosto de 1970.

Este aumento de la población dio lugar a grandes controversias, pero el debate fue tan solo académico, porque no se aplicó casi ninguna política colectiva destinada a detener u orientar el aumento.^{2/} Por el contrario, en los círculos oficiales, religiosos y comerciales generalmente se consideraba que el aumento de la población era beneficioso. Por tanto, la política adoptada fue la de permitir que se mantuvieran sin oposición los estímulos al crecimiento de la población que otorgaban la ley y la costumbre. Las consecuencias fueron desafortunadas para amplios sectores de la población europea. Representaron una lamentable capacidad de aprovechar la oportunidad de equilibrar a tiempo población y recursos para obtener así el máximo de provecho de la nueva tecnología. Europa se convirtió en un continente tan hacinado que, pese al rápido progreso de la tecnología, decenas de millones de personas se vieron obligadas o inducidas a migrar. En 1700 Europa ya estaba tan densamente poblada como el Asia; en 1900, su densidad de población casi duplicaba la de este último continente. Además, enviaba migrantes a nuevos continentes, a utilizar a un ritmo fantástico los recursos inexplorados. Los migrantes europeos no sólo iniciaron la explotación de estas nuevas regiones, sino que introdujeron esclavos y trabajadores obligados por contrato, que también comenzaron a reproducirse y a explotar esas zonas.

En los siglos XVIII y XIX fue cuando, de manera inconsciente, se echaron las bases de los problemas de población actuales. En vez de reconocer que el creciente aumento natural privaba a la humanidad de muchos otros de los frutos que la nueva tecnología podía ofrecer, las autoridades erradamente, supusieron que ese aumento era "beneficioso para el progreso". Además de permitir que se produjera una multiplicación sin precedentes de los seres humanos, permitieron que se relajaran muchos de los antiguos controles sobre la formación de la familia; como resultado,

^{2/} Aproximadamente a mediados del siglo XIX en algunos de los estados alemanes hubo intentos de contener el crecimiento de la población, particularmente entre los pobres, limitando los matrimonios. Véase John Knodel, "Law, Marriage and Illegitimacy in Nineteenth-Century Germany", en Population Studies, vol. 20 (marzo de 1967), pp. 279-294.

surgieron tasas de natalidad diferentes para distintos grupos sociales, ya que las clases más bajas, menos instruidas y menos capacitadas para transmitir habilidades a sus hijos, suministraron mucho más que la parte que les correspondía en cada generación nueva.^{3/}

3/ Los antecedentes indican claramente que la prolongada declinación de la fecundidad de los países occidentales en vías de industrialización, que se hizo perceptible por primera vez alrededor de 1870 y se mantuvo aproximadamente hasta 1932, comenzó en las clases más instruidas y adineradas, y se difundió hacia abajo. Como consecuencia, la paradójica relación negativa entre la condición social y la procreación se hizo más pronunciada a medida que avanzó el siglo XIX, llegó a su punto máximo entre 1900 y la primera guerra mundial, después de lo cual las diferencias comenzaron a ceder levemente. En general, hoy subsiste la misma relación negativa, pero en menor grado. Por ejemplo, la región occidental de los Estados Unidos, el número de hijos nacidos de mujeres que en 1960 tenían entre 40 y 44 años era el siguiente:

<u>Años de escolaridad de la madre</u>		<u>Hijos nacidos por mujer</u>	
		Blancos	No blancos
Educación universitaria	5 años y más	1,65	1,61
	4 años	2,10	1,91
	1 a 3 años	2,14	2,12
Educación secundaria	4 años	2,14	2,41
	1 a 3 años	2,53	2,57
Educación básica	8 años	2,75	3,02
	5 a 7 años	3,25	3,27
	1 a 4 años	3,98	3,08
	Ninguno	3,35	4,77

Fuente: Censo de Población de los Estados Unidos, 1960, Women by number of children ever born, Informe final PC(2)-3A, pág. 108.

Véase un análisis de las diferencias de fecundidad en los Estados Unidos en 1950 y 1960, en Clyde V. Kiser, Wilson H. Grabill, y Arthur A. Campbell, Trends and Variations in Fertility in the United States, Cambridge: Harvard University Press, 1968, capítulos 9 a 11. Para las tendencias históricas, véase Frank W. Notestein, "Class Differences in Fertility", en Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 188, noviembre de 1936, pp. 26-36; y Gwendolyn Z. Johnson, "Differential Fertility in European Countries", en National Bureau of Economic Research, Demographic and Economic Change in Developed Countries, Princeton: Princeton University Press, 1960, pp. 36-72. Para un análisis de la teoría de las diferencias de clases en relación con la fecundidad, véase Judith Blake, "Are Babies Consumer Durables?", en Population Studies, vol. 22, marzo de 1968, pp. 5-25.

Pese a que la revolución industrial producía prodigios en la velocidad con que se utilizaban los recursos, originaba escaso conocimiento de las poblaciones humanas. El debate académico sobre el crecimiento de la población se empantanaba en vaguedades y confusiones estériles^{4/} e influía poco o nada en la política gubernamental.

El auge de las políticas pronatalistas
en el período entre las dos guerras mundiales

Resulta irónico que la tendencia que eventualmente produjo alarma y condujo a políticas nuevas no fue el crecimiento acelerado de la población, sino más bien la disminución de su tasa de crecimiento. La declinación de la natalidad en los países industriales -que se tradujo en tasas netas de reproducción de 0,60 a 0,95 durante la crisis- llevó a los gobiernos a pensar que la población de sus países encaraba una declinación inminente. En los años treinta Alemania, Italia, Japón, Suecia, Francia y varios otros países adoptaron políticas destinadas deliberadamente a aumentar la tasa de natalidad.

^{4/} Véase la introducción del autor a una traducción española de la obra de Malthus: "Apreciación crítica de Malthus" en Thos. R. Malthus, Ensayo sobre el principio de la población, Fondo de Cultura Económica, México y Buenos Aires, 1951, pp. vii-xxxiv.

Todas estas políticas fracasaron no porque la tasa de natalidad si guiera siendo baja, sino porque el alza que se produjo posteriormente se debió a otros factores. No hay ningún país en que pueda demostrarse que las medidas demográficas concretas hayan tenido efectos positivos importantes.^{5/} La natalidad comenzó a aumentar a fines de los años treinta, pero lo hicieron tanto en los países que no habían adoptado medidas pronatalistas concretas, como en aquéllos que sí lo habían hecho. Ahora se sabe que los dirigentes y políticos de la época se equivocaron acerca de la evolución futura de la población. Pronosticaron que se mantendría la baja fecundidad y que disminuiría la población a menos que los gobiernos adoptasen medidas para evitarlo. Esto se debió en parte a un error metodológico (la falacia de una concreción fuera de lugar al utilizar una medida teórica de reemplazo, la tasa de reproducción neta, como instrumento de pronóstico)^{6/} y en parte a un error de fondo: la escasa comprensión del comportamiento reproductivo y los factores que lo determinan. El número de hijos que las mujeres desean tener o que en definitiva tendrán, no puede deducirse del número que tienen en un período corto. Los estudios realizados en los años treinta mostraron que las mujeres deseaban

5/ Los demógrafos han impugnado la pretensión de que las políticas demográficas nazis hubiesen producido un aumento marcado en la tasa de natalidad en Alemania. Dudley Kirk demostró que el incremento se produjo principalmente por aumento de los primeros y segundos nacimientos, lo que se relacionaba más con el pleno empleo que con las políticas demográficas mismas. Véase su artículo "The Relation of Employment Levels to Births in Germany", en Milbank Memorial Fund Quarterly, vol. 20, abril de 1942, pp. 126-138. Cinco años más tarde, John Hajnal, -en "The Analysis of Birth Statistics in the Light of Recent Recovery of the Birth-Rate", Population Studies, vol. I, septiembre de 1947- demostró que durante el régimen nazi los nacimientos en función de la duración de los matrimonios casi no acusaron incremento. Las razones teóricas para pronosticar el fracaso de las políticas pronatalistas fueron expuestas por el autor del presente trabajo en 1937, en "Reproductive Institutions and the Pressure for Population", en Sociological Review (británica), vol. 29, julio de 1937, pp. 1-18

6/ La tasa neta de reproducción es un mecanismo estadístico híbrido. Pese a ser una simple abstracción -porque nunca resultan efectivas ni la hipótesis de que la fecundidad y la mortalidad por edades son constantes, ni aquella de que la distribución por edades es estable- se utiliza como índice de las tendencias reales. Se trata de una medición por períodos, que se expresa en función de una generación, lo que la hace aparecer como una medición por cohorte. Aunque se refiere a una generación, la información en que se basa comúnmente se

tener familias bastante más numerosas que las de simple reemplazo. Dadas las metas declaradas, los gobiernos no tenían necesidad de políticas; pero una vez resueltos a intervenir, adoptaron medidas -incentivos económicos para contraer matrimonio y tener hijos y represión del control de la natalidad y de los abortos- que resultaron ineficaces. La tasa de natalidad volvió a aumentar únicamente cuando mejoraron las condiciones económicas generales y el empleo. En Alemania aumentó cuando el Tercer Reich introdujo el pleno empleo, pero en Italia siguió bajando pese a las políticas pronatalistas del régimen fascista.

6/ (Continuación)

... refiere sólo a un año o a lo más a varios años. Como es natural, en la práctica, no se aplica a un período determinado, sino a un período teórico situado en el futuro indefinido. La tasa neta de reproducción sólo es de alguna utilidad cuando se tienen muy presentes los supuestos en que se basa; pero éstos son tan poco realistas y su dimensión cronológica tan ilógica en relación con los datos, que incluso a los demógrafos les cuesta interpretarlos. En 1934 el demógrafo británico Enid Charles dijo: "Al parecer, no hay una razón especial para suponer que el descenso (de la fecundidad) deba detenerse en el punto ahora alcanzado. Si bajara aún más la tasa neta de reproducción, por ejemplo, a 0,5, la población se reduciría a la mitad cada 30 años, cuando se hubiese alcanzado una distribución por edades estable" (*Twilight of Parenthood*, Londres: Watts and Company, 1934; pág. 76). Ese mismo año, Frank Lorimer y Frederick Osborn, en *Dynamics of Population* (Nueva York: Macmillan, 1934), pág. 6, observaron que "las tasas reales son más útiles que las tasas brutas para estudiar las tendencias de población de largo plazo". En la página 10 expresan que "en California, se comprueba la tendencia a una baja de la reproducción de aproximadamente el 30 por ciento por generación". Finalmente, en la página 19 concluyen que: "El crecimiento de la población en los Estados Unidos disminuye gradualmente. Probablemente, el aumento de la población cesará por completo dentro de 20 a 40 años, con una población máxima de 150 millones o menos". Para llegar a esta conclusión (que entonces se consideró alarmante, pero que habría sido reconfortante hoy), se basaron en las estadísticas de los años treinta. De manera análoga, en el ciclo de Conferencias Godkin dictadas en 1938, Gunnar Myrdal dijo que "Suecia bajó del 100 por ciento de reproducción neta en 1925 y en la actualidad ha llegado a una cifra inferior al 75 por ciento. ... ¿Representa este nivel un mínimo o se mantendrá el descenso de la fecundidad? ... En general, las perspectivas son de que persista, de manera muy marcada, la baja de la reproducción" (*Population: A problem for Democracy*, Cambridge: Harvard University Press, 1940, pág. 46). En 1940, cuando se publicaron sus conferencias la tasa bruta de reproducción en Suecia ya era un 13 por ciento superior a la de 1935 y en 1945 era un 36 por ciento mayor!

Nuevos máximos de crecimiento de la población y
nuevos motivos de alarma

El fuerte aumento de los nacimientos que se produjo en la postguerra en la mayoría de los países industrializados llevó a un rápido viraje de la opinión pública. En 1947 el temor a la despoblación se vio reemplazada por el miedo a la sobrepoblación. Esta última preocupación databa de mucho tiempo, pero ahora difería de aquélla del siglo XIX. En vez de preocuparse principalmente de su propio crecimiento demográfico, los países industrializados se inquietaron por la "población mundial" o "el aumento de población de los países en desarrollo". La razón de este nuevo giro era simple: el equilibrio del crecimiento de la población se había desplazado de los países industriales a los no industriales. Ese desplazamiento se debió a la rápida transferencia de las técnicas de salud pública -técnicas que se habían ideado lentamente en las naciones industriales- (las más eficaces tardíamente, después que las naciones industriales ya habían logrado una tasa baja de mortalidad) pero que ahora podían transferirse de la noche a la mañana a poblaciones de elevada mortalidad. El resultado fue una baja sin precedentes de las tasas de esa variable. Por ejemplo, después de 1930, en América Latina el promedio de vida mejoró a un ritmo al que nunca se aproximaron siquiera las naciones industriales.^{7/}

Políticas antinatalistas de los años cincuenta y sesenta

Después de la segunda guerra mundial las tasas extraordinariamente altas de crecimiento de la población de las naciones más pobres se consideraron cada vez más como un obstáculo fundamental al mejoramiento económico. En los años cincuenta, primero con cautela pero luego con creciente energía, los dirigentes mundiales comenzaron a abogar por el control

^{7/} La reducción tan acelerada de la mortalidad era un fenómeno nuevo. Durante cien años el ritmo de reducción en las naciones industriales había sido muy estable. El contraste entre los patrones de mortalidad en los países latinoamericanos y en los industriales aparece en el siguiente cuadro:

del incremento de la población. El objetivo era lograr que los gobiernos adoptaran tres líneas de acción: primero, derogar las leyes que prohibían difundir el conocimiento y el uso de técnicas anticonceptivas; segundo, organizar y financiar programas destinados a ampliar los conocimientos y la utilización de técnicas avanzadas en materia de anticonceptivos; tercero, asignar fondos a la investigación destinada a mejorar los métodos anticonceptivos. Las primeras dos líneas de acción estaban destinadas principalmente a los gobiernos de las regiones en desarrollo; en la segunda, las naciones industrializadas estaban dispuestas a contribuir con recursos y personal, y en la tercera asumieron la principal responsabilidad. Se instó a las fundaciones y organismos internacionales a ayudar a los programas de control de la natalidad en las regiones en desarrollo y a otorgar subsidios para investigar los aspectos fisiológicos de la procreación.

7/ (Continuación)

...

VARIACION PORCENTUAL DE LAS ESPERANZAS DE VIDA
POR DECENIO

	Países latino- americanos	Tres países industriales
1860-1870	2,4	3,9
1870-1880	2,0	6,4
1880-1890	2,4	6,0
1890-1900	4,2	4,8
1900-1910	6,3	7,0
1910-1920	7,6	6,5
1920-1930	8,0	7,0
1930-1940	13,1	4,9
1940-1950	22,1	5,5
1950-1960	20,2	5,9

Los tres países industriales son: Suecia, Los Estados Unidos e Inglaterra y Gales. (Fuente: Eduardo E. Arriaga y Kingsley Davis, "The Pattern of Mortality Change in Latin America", en Demography, vol. 6, agosto de 1969, pág. 231). Como el descenso de la mortalidad fue tan rápido, la fecundidad no pudo variar en relación con la mortalidad como había sucedido antes en los países industriales. Por tanto, el aumento natural se hizo mucho mayor, sea que el país en desarrollo pertinente ya estuviera sobrepoblado (como sucedía en muchos países del Asia) o aparentemente no sobrepoblado (como algunos

Pese a que Puerto Rico promulgó leyes permisivas en 1937 y a que pronto comenzó a establecer servicios de anticoncepción en las clínicas de salud pública, los esfuerzos fueron tímidos e inconexos. La India fue la primera nación independiente que inició un programa nacional de control de población. En diciembre de 1952, el Primer Ministro Nehru presentó al parlamento el primer plan quinquenal que pedía un millón trescientos mil dólares para establecer clínicas de planificación de la familia a través del país. Pakistán en 1957, Corea del Sur en 1968, Egipto en 1966 y recientemente varios otros países, han iniciado programas análogos. En

7/ (Continuación)

... de América del Sur y parte de América Central). La diferencia cada vez mayor entre las tasas de crecimiento de las dos clases de países puede verse en las cifras siguientes:

Crecimiento de la población por decenio
(Porcentual)

Clase ^{a/}	1920	1930	1940	1950	1960
	1930	1940	1950	1960	1970
En desarrollo	11,7	13,1	13,8	23,2	22,9
Desarrollado	9,7	6,9	4,1	13,8	12,6

a/ En cada decenio, los países incluidos en cada clase son los mismos al comienzo y al final, pero de un decenio a otro algunos países pasan de la categoría de naciones en desarrollo a la de naciones desarrolladas.

Entre los países en desarrollo, los latinoamericanos son los que constantemente acusan las tasas más altas de crecimiento, pese a que su prominencia ha disminuido levemente a través del tiempo. Las tasas de crecimiento por decenio son las siguientes:

	1920	1930	1940	1950	1960
	1930	1940	1950	1960	1970
<u>No industriales</u>					
América Latina	19,8	20,2	23,1	33,9	34,4
Africa	10,7	11,0	21,7	30,0	30,0
Asia	11,0	13,1	13,7	21,9	20,9

Como Asia pesa tanto en el total de los países en desarrollo, tiende a minimizar la diferencia, país por país, entre las naciones desarrolladas y las en desarrollo del mundo.

1958, Suecia suscribió un acuerdo de asistencia técnica con Sri Lanka. En 1952 las fundaciones estadounidenses crearon el Consejo de Población, organización destinada a canalizar recursos hacia el control de la natalidad.

Pese a las presiones, el gobierno de los Estados Unidos se resistió durante mucho tiempo a "hacer algo" acerca del problema de población. En 1959, respondiendo al informe de una comisión que recomendaba que la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) incluyese en su labor la planificación de la familia, el Presidente Eisenhower expresó que el control de la natalidad es un problema que no atañe al gobierno. Esta observación, unida a una declaración de los obispos católicos de los Estados Unidos en que se oponían a la utilización de fondos públicos para el control de la natalidad, obligó a pronunciarse sobre la materia. A ello siguió una gran controversia. Los censos levantados en 1960 o alrededor de esta fecha acusaron una acentuada aceleración del crecimiento de la población mundial. La administración Kennedy se unió a Suecia para instar a las Naciones Unidas a analizar el problema. Finalmente, el 18 de diciembre de 1962, la Asamblea General de las Naciones Unidas dio término al primer debate consagrado íntegramente a la población, pese a que nunca se mencionó en ella el control de la natalidad ni la limitación de la población. Un año después, las Naciones Unidas patrocinaron en Asia la primera conferencia de gobiernos que haya tenido lugar con un mandato para recomendar políticas de población. En junio de 1975, en el discurso que pronunció con ocasión del aniversario de las Naciones Unidas, el presidente Johnson formuló su famosa declaración: "Actuemos partiendo de la base de que menos de 5 dólares invertidos en la regulación de las tendencias demográficas equivalen a 100 dólares invertidos en crecimiento económico". En febrero de 1965, la AID comunicó a sus misiones en el extranjero que proporcionaría asistencia para la planificación de la familia, excluyendo tan sólo el suministro de materiales anticonceptivos y equipos para su fabricación. En diciembre del mismo año, el Secretario General de las Naciones Unidas, U Thant, expresó su apoyo a la declaración hecha por doce jefes de Estado (a la que más adelante se unieron otros dieciocho) que llamaba la atención sobre los peligros de la población, y apoyaba la planificación de la familia.

En el espacio de tan sólo seis años, funcionarios autorizados de los Estados Unidos y de las Naciones Unidas habían cambiado de posición desde el temor político a mencionar el control de la natalidad, a una abierta defensa de éste. A medida que los gobiernos comenzaban a organizar programas de planificación de la familia, los partidarios de que el gobierno tuviese una política de población lograban una resonante victoria.

Sin embargo, inducir a los gobiernos a poner en vigor políticas de población no garantiza que éstas serán eficaces. La reseña anterior muestra que el tipo de política que se adopta actualmente se limita tan sólo a la planificación de la familia. Así, pues, cabe preguntarse si los programas de planificación de la familia son adecuados para regular el crecimiento de la población.^{8/} La respuesta es que, por su naturaleza misma, no son adecuadas para este objeto. A continuación se examinará con cierto detalle el criterio relativo a la planificación de la familia.

La planificación de la familia como política de población

En los círculos más informados comienza a reconocerse que la planificación de la familia no es un medio adecuado para regular las tendencias demográficas. En un artículo publicado en la revista Science en 1969, tres destacados asesores del gobierno federal en materia de política de población expresaron que "el programa federal (de planificación de la familia) no se ha puesto en marcha para regular la población sino para mejorar la salud y paliar los efectos de la pobreza y de las privaciones".^{9/}

^{8/} El autor del presente artículo planteó la interrogante en 1967; véase "Population Policy: Will Current Programs Succeed?", en Science, vol. 158, 10 de noviembre de 1967, pp. 730-739. La traducción española de este artículo ("Política de población: ¿tendrán éxito los programas actuales?") apareció en Demografía y Economía, vol. 3, N° 3, 1969, pp. 201-229. Además de las referencias que aparecen en el artículo, véase R.B. Tabbarah, "Birth Control and Population Policy", en Population Studies, vol. 18, noviembre de 1964, pp. 187-196; Judith Blake, "Population Policy for Americans: Is the Government Being Misled?", en Science, vol. 164, 2 de mayo de 1969, pp. 522-529.

^{9/} Oscar Harkovy, Frederik S. Jaffe y Samuel M. Wishik, "Family Planning and Public Policy: Who is Misleading Whom?", en Science, vol. 165, 25 de julio de 1969, pág. 368.

Sin embargo, hasta ahora las únicas políticas de población que aplican los gobiernos nacionales o los organismos internacionales o estatales, se limitan casi exclusivamente a la planificación de la familia.

Por ejemplo, en enero de 1969, los Estados Unidos se comprometieron a entregar 7,5 millones de dólares a las Naciones Unidas sobre la base de fondos de contrapartida de otras fuentes, para establecer un Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población. Se proclamó ampliamente que la creación de este Fondo incorporaba a las Naciones Unidas a la esfera de acción relacionada con el problema de población. Uno de los primeros actos del Fondo fue conceder a Egipto 400 mil dólares para el "abastecimiento de anticonceptivos" y para "consultores y expertos en servicios de planificación de la familia". Poco después, el 27 de agosto de 1970, se firmó un acuerdo con el gobierno del Pakistán en virtud del cual el Fondo proporcionaría 1,7 millones de dólares los primeros doce meses para "ayudar al gobierno del Pakistán a alcanzar las metas de su programa de planificación de la familia, previsto en el cuarto plan quinquenal para el período 1970-1975. El objetivo del gobierno es reducir la tasa de natalidad del Pakistán de 43 a 33,2 por cada mil habitantes ... El gobierno designará al Consejo Central de Planificación de la Familia como "organismo cooperador" que lo representará."^{10/} Asimismo, una declaración pública de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, que reseña las actividades de asistencia a los programas de población del organismo para 1967, expresa que: "Se está dando la más alta prelación a las acciones destinadas a asegurar que los países en desarrollo dispongan fácilmente de medios aceptables y eficaces de anticoncepción, así como de información relativa a la planificación de la familia".

En el plano interno, las tres acciones generalmente consideradas como las principales emprendidas últimamente por el gobierno federal de los Estados Unidos en materia de población, son las siguientes: 1) creación, en 1967, de un centro de estudios sobre población en el instituto nacional de salud infantil y desarrollo humano; 2) creación, primero, de una

^{10/} Naciones Unidas, División de Población, en Population Newsletter, N° 10, septiembre de 1970, pp. 3-4.

comisión presidencial sobre población y planificación de la familia y, más adelante, en marzo de 1970, de una comisión parlamentaria sobre el aumento de la población y el futuro de los Estados Unidos -ambas presididas por John D. Rockefeller III-, quién desde hacía tiempo se había destacado en el campo de la planificación de la familia; 3) la promulgación, en enero de 1971, de la ley sobre servicios de planificación de la familia e investigaciones sobre población.

Las tres acciones hacen hincapié en la planificación de la familia, como lo demuestran los nombres dados a las entidades creadas y los programas iniciados. El presidente Nixon recibió asesoramiento de los representantes de organizaciones de planificación de la familia, tales como la División de Población de la Fundación Ford, el Consejo de Población, la Federación Internacional de Planificación de la Familia y el Comité sobre la Crisis de Población. En el mensaje dirigido al Congreso el 18 de julio de 1969, el presidente Nixon expresó que "el crecimiento de la población se cuenta entre los problemas más importantes que confrontamos", que "sólo puede resolverse con gran acopio de planificación" y que "el plazo para llevar a cabo tal planificación es cada vez más corto". Para abordar este problema en el plano internacional apeló a las Naciones Unidas, organización a la que prometió la cooperación y asistencia de los Estados Unidos en materia de "población y planificación de la familia". Tuvo palabras de encomio para el informe emitido en mayo de 1969, por un grupo de la Asociación de los Estados Unidos para las Naciones Unidas. Dicho informe recomendaba que se realizara un programa enérgico de planificación de la familia para derrotar el problema de población, sin referirse a las críticas a este criterio. Expresaba que: "en la actualidad, a diferencia incluso del pasado reciente, hay medios para alcanzar una efectiva disminución de las tasas de natalidad en gran escala. ... Así como nada debería desvirtuar el apremio con que hay que crear y poner adecuadamente a prueba nuevos métodos de anticoncepción, nada debería interponerse al uso más cabal posible de aquéllos de que se dispone". Cabe observar que el centro nacional de estudios de población se estableció dentro de una dependencia del gobierno federal que se ocupa de la salud infantil, destacándose así la importancia de la infancia y del aspecto médico de la "población". Hasta ahora, el grueso de las inversiones

realizadas por el centro se ha destinado a investigación en materia de fisiología de la reproducción y a la búsqueda de un anticonceptivo mejor. Al asignar fondos para la ley de servicios de planificación de la familia e investigaciones en materia de población, de 1971, la solicitud de presupuesto FY 1972 se pronuncia abrumadoramente en favor de ampliar los programas de servicios de planificación de la familia. Del aumento de los gastos con relación al año anterior, el 80 por ciento se destinaba a este objeto. En lo que toca a las políticas oficiales, no hay duda de que la planificación de la familia sigue siendo prácticamente el único criterio para enfrentar el problema de población.

Como lo expresa una importante declaración de política dirigida a las Naciones Unidas, "la expresión 'planificación de la familia' se utiliza para indicar aquellos programas que se ocupan directamente de proveer de información, medios y servicios anticonceptivos".^{11/} El mismo documento pone de manifiesto que esta es la clase de actividad que casi siempre se lleva a cabo o recomienda "en lo que se refiere a población", ya se trate de gobiernos, fundaciones u organismos internacionales.

Uno de los inconvenientes obvios de la planificación de la familia como medida para regular las tendencias demográficas consiste en que no influye en las migraciones. Es un error suponer, por ejemplo, que el crecimiento de la población en los Estados Unidos es tan solo una función del "tamaño de la familia". Como aproximadamente el 15,7 por ciento del aumento de la población, registrado en los Estados Unidos entre 1960 y 1969 se debió directamente a las migraciones internacionales, puede comprobarse cuán inadecuado resulta este supuesto. Plantea el problema de por qué habría de pedirse a los estadounidenses que limiten el tamaño de sus familias para aceptar inmigrantes de otros países. Cuando a ello se agrega que, en promedio, la familia del inmigrante es mucho más numerosa que la del nacido en el país y de esta manera contribuye en forma desproporcionada al factor "tamaño de la familia", la cuestión adquiere mayor

11/ World population: A Challenge to the United Nations and Its System of Agencies, informe de un grupo de política nacional creado por la Asociación de los Estados Unidos para las Naciones Unidas. (Asociación de los Estados Unidos para las Naciones Unidas, Nueva York, 1969, pág. 57).

relevancia. En un estado como California, donde la proporción de inmigración extranjera comúnmente ha sido superior al promedio para el país y donde la migración interestatal ha representado de un tercio a dos tercios del crecimiento de la población, sería inútil basarse exclusivamente en la planificación de la familia como medida de política demográfica.

Incluso cuando los programas de planificación de la familia se utilizan para limitar la tasa de natalidad (en el supuesto de que algo se hace acerca de las migraciones) tienen el inconveniente de que ofrecen control a las parejas pero no a las sociedades. La declaración sobre población, firmada por treinta dirigentes mundiales y apoyada por el Secretario General de las Naciones Unidas, U Thant, dice que: "un grave problema amenaza al mundo ... el problema del crecimiento no planificado de la población". Era dable esperar, entonces, que la declaración pidiera que se planifique la población, pero de hecho sólo pide la planificación de la familia. Expresa que "la posibilidad de que (los padres) decidan el número y espaciamiento de los hijos es un derecho humano fundamental".

El problema demográfico es un problema nacional y no individual. El número de hijos que la pareja desea tener no es automáticamente el número que debería tener desde el punto de vista nacional. Para que las decisiones individuales se traduzcan en una tendencia de población deseable, el país debe encontrar formas de influir en las decisiones de acuerdo con un plan global. De lo contrario, la planificación individual simplemente se traducirá en una no planificación colectiva. Decir que la pareja tiene "el derecho humano básico" a tener todos los hijos que desee es como tratar de regular las armas de fuego diciéndole a la gente que tiene derecho a poseer todas las que quiera.

El movimiento de planificación de la familia y la población

La falacia de confundir la planificación de la población con la planificación de la familia es evidente. ¿Cómo llegó, entonces, a convertirse en base de programas de acción en que se invierten cientos de millones de dólares? ¿Por qué, incluso después que ha quedado de manifiesto la falacia en la planificación de la familia sigue siendo prácticamente

el único criterio para abordar la regulación de la tendencia demográfica?

Expresado en forma muy sucinta, hay tres razones fundamentales por las cuales se ha recurrido a la planificación de la familia como enfoque único de regulación de la tendencia demográfica. La primera es histórica. En el siglo XIX y comienzos del XX, el movimiento de planificación de la familia respondió a necesidades sociales reales. Como consecuencia de ello, llegó a ser eminentemente respetable, bien organizado y poderoso. Cuando los gobiernos, finalmente, resolvieron actuar para regular la población, el grupo defensor de la planificación de la familia estaba preparado para intervenir, sin oposición alguna. Segundo, el criterio de planificación de la familia no exigía ni exige una reorganización drástica de la sociedad. Al poner el énfasis en los servicios anticonceptivos, le atribuye al problema de población un sentido tecnológico. Lleva a la gente a pensar que la solución del problema radica en encontrar un anticonceptivo ciento por ciento efectivo y distribuirlo a la población. De esta manera, no afecta ni a los sentimientos arraigados ni a las instituciones relacionadas con la familia ni a los incentivos sociales que le imparten a la sociedad su poderoso carácter pronatalista y que son la causa de las altas tasas de natalidad que presuntamente se superarán a través de la "regulación de la tendencia demográfica". La única "reforma" propuesta por los planificadores familiares es sumamente limitada; la estructura y condiciones de la sociedad permanecen invariables. Tercero, la planificación de la familia no le exige a la persona ni autodisciplina ni continencia. Por el contrario, le da mayor libertad: de disfrutar de las relaciones sexuales sin temor al embarazo, de tener los hijos que de see y de espaciarnos como prefiera. No le impone ninguna limitación; lo único que tiene que hacer es "utilizar el método".

Pese a que a menudo se supone que el movimiento de planificación de la familia puso a disposición de la gente el control de natalidad y de esta manera dio comienzo al descenso de la fecundidad que se produjo en los países occidentales aproximadamente de 1870 a 1933, ello dista mucho de ser efectivo. El movimiento organizado de control de la natalidad nació del interés popular por los medios de ese control y su utilización, y no a la inversa. Cuando se ventiló el juicio Bradlaugh contra Besant,

que llevó a crear la Liga maltusiana en 1878, la limitación de los nacimientos había sido ampliamente practicada en algunas clases por más de un siglo y la propaganda e instrucciones relacionadas con los métodos anticonceptivos se conocían desde hacía medio siglo. Los preservativos adquirieron enorme popularidad a partir de 1844, cuando se perfeccionó el proceso para vulcanizar el caucho (proeza que también hizo posible el pesario). El coito interrumpido, método que siempre fue popular, no necesitaba material alguno; los lavados y esponjas vaginales, las soluciones astringentes y el período de seguridad eran ampliamente recomendados.

¿Cuál fue, entonces, el papel que le correspondió desempeñar al movimiento organizado de control de la natalidad, que se produjo tan tardíamente? Consistió en hacer que las presiones organizadas actuaran sobre las fuerzas autorizadas de la sociedad, fuerzas férreamente alineadas contra los usos cambiantes de la gente. Su papel consistió en armonizar las leyes, los pronunciamientos de la Iglesia y dictámenes administrativos con la forma en que la gente, confrontada a nuevas circunstancias, de todas maneras se comportaba en materia de reproducción. El movimiento organizado de control de la natalidad se convirtió en un grupo de presión que gradualmente prevaleció en los organismos de control de la sociedad. Primero se ganó a la profesión médica haciendo hincapié en los anticonceptivos "aprobados desde el punto de vista médico", poniendo el énfasis en los "aspectos de salud" de la planificación de la familia y estableciendo "clínicas" para "pacientes" de control de la natalidad. A continuación conquistó al clero protestante, al poder judicial, a los políticos y, finalmente, incluso a una parte importante del clero católico.

El movimiento tuvo un éxito notable precisamente en el momento en que los gobiernos comenzaron a buscar medidas para regular la tendencia demográfica. En sus luchas ideológicas con las fuerzas contrarias a la anticoncepción, el movimiento había sostenido que casi todos los males que confronta la humanidad se paliarían o eliminarían con la planificación de la familia. Entre estos males se contaba la sobrepoblación, pero este sólo había sido un argumento académico. En la época de la crisis, cuando los países desarrollados se preocuparon del descenso de la población, los dirigentes del movimiento declinaron su responsabilidad sosteniendo que la tasa de natalidad obedece a otros factores y no al uso de

anticonceptivos. Sin embargo, a medida que pasó el tiempo, el movimiento comenzó a insistir en que los gobiernos no sólo tolerasen la creación de clínicas de control de la natalidad sino, además, que las financiasen. A comienzos de los años cincuenta, cuando surgió la cuestión del patrocinio gubernamental de la regulación de la tendencia demográfica, el movimiento de planificación de la familia, organizado a escala mundial, se pensó que se había hallado la solución.

El nuevo prestigio adquirido por el movimiento hizo que su programa resultara aceptable. Este prestigio aumentó gracias a numerosos mecanismos de organización y propaganda, tales como definir la planificación de la familia como medida de salud pública y los anticonceptivos como agentes médicos, subrayar los valores de la familia (como lo comprueba el propio eufemismo "planificación de la familia"), abordar tanto los problemas de la subfecundidad como los de la fecundidad no deseada, condenar el aborto y mostrar la anticoncepción como solución al "problema del aborto", y subrayar el énfasis en la identidad de la mujer con la familia y la reproducción, haciéndola a ella, y no al varón, fundamentalmente responsable de la anticoncepción. Asimismo, se realizó su aceptabilidad a través de un esmerado respeto a los tabúes y supersticiones religiosos. El movimiento hizo hincapié en que "habrá libertad para elegir el método, de tal modo que la persona pueda hacerlo de acuerdo con los dictados de su conciencia".^{12/} En otros términos, si la religión imponía un método ineficaz, se le daría tal método al "paciente". Por último el atractivo de "resolver" el problema demográfico sin imponer limitación alguna a las personas, sino más bien dándoles lo que desean, es demasiado obvio como para exigir comentario.

Sin embargo, por mucho éxito que hayan tenido los planificadores de la familia al dedicarse al problema de la regulación de la tendencia demográfica, como resultado de ese éxito, se encuentran actualmente en la difícil situación de tener que probar lo que defienden. A menos que pongan

^{12/} John W. Gardner, a la sazón Secretario de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos, "Memorandum to Heads of Operating Agencies" (enero de 1966); transcrito en Congressional Hearings on S.I. 676, pág. 783.

rápidamente en marcha la regulación de la tendencia demográfica, perderán apoyo.

Los hechos demográficos demuestran lo inadecuados que son los programas de planificación de la familia como medidas para regular la tendencia demográfica. Los países industriales, pese a no contar con servicios públicos de control de la natalidad, demostraron su habilidad en materia de anticoncepción durante la crisis. Como se dijo, hicieron bajar las tasas de natalidad a niveles que, de persistir, habrían significado una disminución de la población. Sin embargo, a contar de 1946, las tasas de natalidad de estos mismos países subieron a niveles que se tradujeron en un crecimiento acelerado de la población. ¿Se debió este aumento de la tasa de natalidad a un deterioro de la tecnología en anticonceptivos? ¿Obedeció a un debilitamiento de los servicios anticonceptivos? ¿Se debió a que aumentó la prohibición de fabricar, difundir o utilizar anticonceptivos? Por el contrario, fue un período de liberalización y mejoramiento de las técnicas y servicios anticonceptivos. Ni la imaginación más fértil podría atribuir el incremento de las tasas de natalidad a una menor disponibilidad de anticonceptivos. Dicho incremento se debió a la sensación general de que había empleo seguro y buenas perspectivas económicas; por tanto, la gente podía contraer matrimonio y tener prácticamente el número de hijos que deseaba. Las encuestas realizadas en los países industriales señalan que, por lo general, las parejas desean más hijos de los que efectivamente tienen. Cuando las condiciones económicas y políticas son favorables, la tasa de natalidad tenderá a elevarse. Como resultado de la bonanza de nacimientos que se produjo en la postguerra, la mayoría de los países industriales han acusado un rápido crecimiento de la población durante dos decenios y medio. En vista de que en la actualidad la base es más amplia, ello significa que en términos absolutos los países industriales han tenido el aumento de la población más alto de su historia.

Políticas optativas

A menos que se adopten otras políticas además de las de planificación de la familia, no habrá una regulación de la tendencia demográfica de alcance nacional. Pese a que los planificadores de la familia a menudo acusan a los que hablan de políticas adicionales de favorecer la "compulsión", la verdad es que algunas de las medidas que actualmente se proponen librarían a la gente de los apremios pronatalistas tradicionales. Entre estos últimos se cuenta la prohibición del aborto, que obliga a la mujer embarazada a tener hijos. Si se levantara la prohibición y se bonificara el costo del aborto, se dispondría automáticamente de un método de control de la natalidad ciento por ciento efectivo, sea cual fuere el tipo de anticonceptivo utilizado, de utilizarse alguno. Liberando a la mujer de la discriminación tradicional en las esferas educativa y ocupacional, podría desarrollar los mismos intereses profesionales y contactos exteriores que los hombres. Al eliminar las exigencias militares y tributarias discriminatorias que afectan a las personas solteras y sin hijos y al mejorar la situación tributaria de las familias en que la mujer trabaja, se debilitarían más aún los apremios pronatalistas. Otros estímulos positivos que proponen los partidarios de una regulación efectiva de la tendencia demográfica incluyen pagarle a las personas para que se esterilicen (como sucede en algunos estados de la India), dar a las parejas un bono o suma en dinero por cada año en que se abstengan de tener hijos, ofrecer becas profesionales a los hombres y mujeres que permanezcan solteros, proporcionar instalaciones de esparcimiento y vida social en torno al lugar de trabajo y no del hogar, y otorgar beneficios en materia de vivienda a las personas sin hijos.

Como las tasas actuales de crecimiento de la población no pueden mantenerse por mucho tiempo, es evidente que algo deberá detenerlas, si no el control de la fecundidad, un aumento de la mortalidad. Muchos piensan que, de ser necesario, para evitar tal aumento se justificaría la adopción de medidas coactivas. Si, para permitirles casarse, se exigiera que las parejas comprobaran tener capacidad económica para mantener una familia, se postergarían o evitarían muchos matrimonios. Si, además de ello,

se castigaran los embarazos ilegítimos -exigiendo a la mujer que se practique un aborto y castigando a los padres- se evitarían las actuales tasas altas de fecundidad ilegítima y matrimonios forzosos. Finalmente, si no se le permitiera a ninguna mujer tener más de cuatro hijos, la tasa de natalidad no se abultaría, como sucede ahora, por las parejas egoístas que tienen cinco o más hijos. En los Estados Unidos, entre 1965 y 1968, casi el 15 por ciento de los nacimientos fueron de quinto orden o superiores. De no haberse producido estos nacimientos, la tasa de natalidad habría sido de 15,6 en vez del 18,3 real y la TRN sólo habría sido del 8 por ciento en vez del 27 por ciento superior a la unidad.

A muchas personas les parece inmoral que se hable de políticas potencialmente eficaces para regular la tendencia demográfica, porque la moralidad tradicional es altamente pronatalista. Habrá que ver si la naturaleza revolucionaria de tales políticas impedirá que se adopten. Irónicamente, rara vez se comprende la amoralidad fundamental del "voluntarismo" puro en relación con la población, porque el sistema actual se basa en apremios estructurales que se pasan por alto porque se dan por aceptados. No hay duda de que una doctrina de acción puramente voluntaria en todas las cuestiones relacionadas con la población sería altamente peligrosa, en especial en lo que toca a la salud pública y a las migraciones. Respecto del tamaño de la familia sería difícil contemplar, y con mayor razón adoptar como política nacional, la falta de toda responsabilidad impuesta por los hijos que se engendran.

III. LA IDEA DE UNA POLITICA ESTATAL DE POBLACION

Si la idea de detener deliberadamente el aumento de la población es tan poco convencional como para originar dudas (particularmente cuando se proponen medidas eficaces), más aberrante aún es concebir que un simple segmento de un país pretenda realizar dicha proeza. ¿Que puede hacer California por su cuenta respecto de un aumento acelerado de la población? ¿Depende de lo que haga el gobierno federal? A continuación se analizará el problema.

¿Es impotente el estado respecto de las migraciones?

Una de las diferencias entre una nación soberana y una parte de una nación es que la primera puede reglamentar la corriente migratoria que pasa a través de sus fronteras mediante leyes que afecten directamente dicha corriente, mientras que un estado o provincia no pueden hacerlo. De esta manera, las leyes de inmigración de los Estados Unidos siempre han constituido una política de población deliberada porque reglamentaban el número de extranjeros que podían legalmente ingresar al país, tra bajar, o instalarse en él todos los años. Sin embargo, el movimiento de personas dentro del país no puede controlarse directamente por ley salvo en muy limitadas circunstancias, tales como aquéllas que persiguen fines de salud pública o justicia criminal. Por otra parte, como la nación en su conjunto reglamenta la migración extranjera, el estado no puede legislar directamente respecto de la admisión y no admisión de extranjeros.

Sin embargo, estas limitaciones no significan que el estado carezca de atribuciones para influir en la corriente neta de personas que inmigran a su territorio. Simplemente tiene que utilizar medidas indirectas, pero en último término probablemente, éstas son, en todo caso, más eficaces. Muchos países, incluido el nuestro, han comprobado que es muy difícil impedir por ley la entrada de inmigrantes si ellos desean entrar al

país; otros han comprobado, por el contrario, que es muy difícil atraer inmigrantes por ley, si no desean inmigrar a ese país. Así, pues, si el objetivo consiste en reducir el crecimiento de la población, el estado tiene que buscar los medios para desalentar las inmigraciones extranjera e interestatal, y estimular la emigración. Como es natural, esto lleva al problema de las causas de la migración.

Los motivos para migrar son tan variados como las situaciones que afectan la vida de las personas. Como lo demuestra la enorme corriente de escapados de Cuba, Alemania oriental y otros países satélites, muchas personas harían prácticamente cualquier cosa por escapar de un régimen comunista totalitario; otras se trasladarán porque sus propias convicciones religiosas no se permiten o imponen sobre las demás; por último, otras lo harán porque jubilaron y no tienen otra preocupación que el frío o la inflación. Lo que impulsa a un gran número de personas a migrar a los Estados Unidos, además de motivos menos importantes de índole política, religiosa y étnica, son las posibilidades económicas que ofrece el nivel de vida más alto del mundo. No hay duda de que la principal razón de la migración interestatal a California es el hecho de que allí los salarios son más altos que en la mayor parte del país.

Si la razón principal es de índole económica, de ello se desprende que uno de los métodos indirectos de limitar las migraciones es detener la expansión económica del estado. Una vez más se tropieza aquí con un profundo conflicto de metas. Para los administradores de empresas comerciales, para los funcionarios de los distritos territoriales, que desempeñan sus cargos por elección o nombramiento, para los rectores de universidades y directores de sedes universitarias, para los ministros de la Iglesia y para los representantes de mayorías y minorías étnicas parece haber y de hecho hay, una ventaja en el simple número, que se convierte en base de la asignación de recursos presupuestarios, de la representación política, del derecho a la seguridad social y de las pretensiones étnicas. Además, se confunde la expansión económica (una cantidad cada vez mayor de terrenos habitados, de superficies sembradas, de terrenos vendidos, de automóviles equipados y de casas construidas) con el desarrollo económico (más bienes y servicios por habitante). Incluso cuando en

abstracto, se piensa que el crecimiento de la población es algo desafortunado, cuando se llega al caso individual nadie está dispuesto a sacrificar el crecimiento de su empresa, grupo o distrito. Al parecer, no hay manera de eludir cierto grado de conflicto pero es evidente que hay que optar entre la expansión económica del estado y la persistencia del crecimiento acelerado de la población. A medida que disminuyen las ventajas per cápita del estado, como ha venido sucediendo, puede disminuir la corriente inmigratoria; pero el objeto de la política, presuntamente sería detener la inmigración antes de que haga bajar el nivel económico del estado al del país en su conjunto. De esta manera, podría mantenerse un alto ingreso per cápita.

Si desea utilizarlos, el estado cuenta con los medios para limitar la expansión económica. Dentro de ciertos límites, controla el uso de la tierra; el otorgamiento de patentes para nuevos negocios y empresas industriales y su localización; la ubicación y tarifas de los servicios públicos que suministran la mayor parte de la energía que mueve al sistema industrial; la construcción de carreteras y puertos, el otorgamiento de patentes a los camiones, la imposición de gravámenes a la gasolina. No puede negarse la complejidad de los problemas que surgirían si el estado decidiera utilizar estos medios para detener la expansión y de esta manera disminuir la corriente de inmigrantes y proteger sus niveles de vida. Sin embargo, la mayoría de estos problemas obedece a que en el pasado el orden institucional se orientaba a maximizar y no a minimizar la expansión económica. Una vez que la opinión pública y las autoridades vean la necesidad de cambiar este concepto, es posible que resulte sorprendente la facilidad con que puede ejercitarse la regulación.

El estado y la regulación de los matrimonios

Aunque se redujese a cero la inmigración neta al estado, este siempre acusaría una fuerte tasa de crecimiento de la población porque su tasa de natalidad, no obstante que tiende a ser relevantemente inferior a la del país en su conjunto, sigue siendo lo suficientemente alta como para aumentar bastante todos los años. Por esta razón, hay que considerar la posibilidad de regular la fecundidad. Como en las sociedades

humanas la familia es el mecanismo institucional dentro del cual se supone que tenga lugar la reproducción, de tal modo que puede responsabilizarse a dos adultos (los padres) del cuidado y crianza de los hijos, hay dos caminos para limitar la fecundidad. Uno consiste en estimular la postergación del matrimonio o la renuncia a él, a la par que se mantienen controles institucionales sobre la procreación fuera del matrimonio. El otro es inducir a limitar el número de hijos dentro del matrimonio.

Por otra parte, los controles ejercidos por la comunidad en general pueden adoptar la forma de legislación directa o de reglamentación indirecta de las condiciones que afectan las motivaciones y, por tanto, el comportamiento. Como las normas de derecho de familia competen a los estados, no existen trabas constitucionales para orientar la legislación que reglamenta el matrimonio y las relaciones dentro de él, pese a que según la meta concreta que se tenga en vista siempre puede discutirse cuál es el tipo de regulación, directa o indirecta, que resulta más eficaz.

Hay que reconocer que una medida adoptada con el fin de disminuir la fecundidad puede presentar, además, otras ventajas. Por ejemplo, si en California se prohibiera el matrimonio de personas extremadamente jóvenes, además de disminuir la fecundidad, disminuirían los divorcios, habría menos niños abandonados y maltratados y se reduciría el número de hogares cuyo jefe es una mujer. Al reducir el número de nacimientos ilegítimos en el estado, bajarían las tasas de mortalidad materno infantil y bajarían los costos de la protección. Hay que recordar que la regulación más estricta de las relaciones familiares en la sociedad del pasado tendió más bien a disminuir la fecundidad en algunos sentidos y no a aumentarla. Sin embargo, ello no era la finalidad para la sociedad, sino, principalmente, proteger a la mujer y al niño del engaño y de los malos tratos.

No tendría ninguna ventaja tratar de estimular la postergación del matrimonio o la renuncia a éste si la reproducción ilegítima aumentara en un grado que contrarrestara estas medidas. Por tanto, lo primero que hay que hacer en un programa para regular los matrimonios como medio de disminuir la fecundidad sería reducir o eliminar la reproducción ilegítima.

Esto puede hacerse fácilmente porque hay muchas sociedades en que la fe-
cundidad ilegítima es sumamente baja, lo que sería particularmente impor-
tante en California, porque allí los nacimientos ilegítimos constituyen
la proporción más alta de todos los nacimientos del país (más del 10 por
ciento). El antiguo sistema de hacer al varón económica y legalmente res-
ponsable de los embarazos ilegítimos es un mecanismo que resultó bastan-
te eficaz en el pasado y que podría surtir mucho mejor efecto en las con-
diciones de la vida moderna. Otra posibilidad sería permitir o exigir el
aborto en el caso de las mujeres ilegalmente embarazadas. La mayoría de
los embarazos ilegítimos no son deseados y la mayoría de los hijos que na-
cen sin tener un padre legal no permanecen con la madre. Dejando de lado
las consideraciones relativas al crecimiento de la población, parece in-
sensato que una sociedad permita traer al mundo nuevos seres humanos como
consecuencia de un accidente desafortunado, por personas tan descuidadas
o inmaduras que no asumen la responsabilidad de impedir tales accidentes.
No se trata aquí de analizar las relaciones sexuales fuera del matrimonio,
sino tan sólo la reproducción, es decir, la creación de nuevos seres huma-
nos.

En lo que toca al matrimonio mismo, la situación actual es eminente-
mente pronatalista. El matrimonio, prácticamente, no exige requisitos
que merezcan llamarse tales. Es más fácil obtener un permiso para con-
traer matrimonio que una licencia para conducir. Convendría que los esta-
dos contemplaran la posibilidad de exigir que se compruebe la capacidad
de cuidar de los hijos y mantenerlos, como requisito previo al matrimo-
nio. Asimismo, podrían resultar eficaces los controles indirectos tales
como brindar a la mujer oportunidades más equitativas en materia de edu-
cación y profesión, promulgar leyes de divorcio menos rígidas cuando no
haya hijos, otorgar incentivos tributarios para permanecer soltero, o eli-
minar las prestaciones familiares en el caso de becas universitarias. De
acuerdo con los cánones civilizados, el promedio de edad en que se casa
la gente en California es desusadamente bajo. Si otras sociedades han lo-
grado alcanzar un promedio de edad mayor al casarse, lo más probable es
que la nuestra también pueda hacerlo.

La fecundidad dentro del matrimonio

Disminuir el número de hijos dentro del matrimonio es quizá lo más difícil de lograr para la política oficial. La razón de ello es que el objetivo principal del matrimonio es tener hijos. El número de hijos que desean las parejas tiende a ser considerablemente superior al justo necesario para reemplazar la población, en especial si, prácticamente, todo el mundo se casa, como sucede en California. Como casi todas las discusiones sobre la política de población giran en torno a la fecundidad dentro del matrimonio, no se analizarán las conocidas y variadas propuestas. Tan sólo vale la pena observar que el hecho de ofrecer a la pareja medios anticonceptivos no afecta el número de hijos que desea. Si se quiere disuadir a los padres de tener un número de hijos demográficamente desatinado, tendrá que hacerse ofreciendo posibilidades e intereses que compitan con éxito frente a aquéllas relacionadas con los hijos. Esto es más fácil de hacer antes del matrimonio que después de él.

1
2
3
4
5
6
7

8
9
10
11

12
13
14

15
16
17
18



CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
CELADE: J.M. Infante 9. Casilla 91. Teléfono 257806
Santiago (Chile)
CELADE: Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
Apartado Postal 5249
San José (Costa Rica)