

**INT-1156**

c./

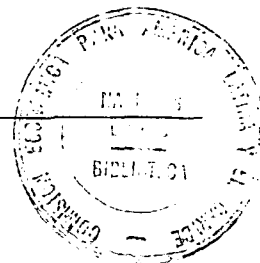
**NACIONES UNIDAS**



**SOLO PARA PARTICIPANTES**

**DOCUMENTO DE REFERENCIA  
DDR/4**

**15 de septiembre de 1992**



**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)**

**FONDO DE POBLACION DE LAS NACIONES UNIDAS (FNUAP)**

**CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA (CELADE)**

Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, preparatoria de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994

Santa Lucía, 6 al 9 de octubre de 1992

**FACTIBILIDAD Y OPORTUNIDAD DE POLITICAS DE  
POBLACION EN AMERICA LATINA**

Este trabajo fue preparado por el señor Guillermo A. Macció. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

92-9-1339

2 OCT 1992





## **Introducción**

1. **De San José y Bucarest hasta los prolegómenos de 1994**
2. **Aproximaciones al porqué del escaso progreso alcanzado**
3. **Políticas de población sin políticos**
4. **La población en la trilogía del nuevo orden internacional**
5. **¿Políticas de población o reforma demográfica?**

## **Conclusiones**

## **Referencias**



## INTRODUCCION

La fase contemporánea de las políticas de población se abre, para los países de América Latina y el Caribe, con la Conferencia Preparatoria Regional de San José de Costa Rica (abril de 1974), ejercicio previo a la Conferencia Mundial reunida en Bucarest el mismo año. Nunca antes los gobiernos de la región le habían dedicado una agenda exclusiva, así como tampoco nunca antes de Bucarest había sucedido en escala universal.

Desde entonces, y en el ámbito latinoamericano, esa agenda ha sido retomada en distintas oportunidades: para evaluar Bucarest (México, 1975), en los órganos de consulta establecidos por la CEPAL (Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel, CEGAN, Puerto España, 1975; Quito, 1979), la instancia preparatoria (La Habana, 1983) para el segundo encuentro internacional celebrado en México en 1984. Y allí parece cerrarse un ciclo de encuentros bastante nutrido que volverá a reabrirse con el nuevo foro regional previo a la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo convocada para 1994.

Confrontar este itinerario regional con el curso que han seguido las políticas de población, o sus aproximaciones, en los países de América Latina y el Caribe puede servir para extraer algunas lecciones, a la vez que ayudar a desentrañar el estado actual de esos instrumentos, el grado de compromiso que la política y los políticos latinoamericanos, así como sus ejecutores, han efectivamente trasladado a la práctica, cuál es el grado de urgencia o presencia, en primer plano, de los temas relativos a población, cómo se insertan ellos en las nuevas coordenadas por las que se rige el sistema de relaciones internacionales, cuánto, cómo, y quizás en qué plazo, es lo que debería acometerse como necesidad urgente e insoslayable con miras a aliviar la inequidad inaceptable que afecta a una población diseminada en todos los países del área cuya tasa de empobrecimiento, en determinadas regiones, supera a la tasa de su crecimiento demográfico natural.

El presente documento consta de cinco secciones destinadas a abordar el tema desde distintas ópticas, procurando en cada caso entender lo sucedido en la región. Al mismo tiempo, se esbozan y proponen puntos de apoyo o aproximaciones interpretativas con la intención de estimular un diálogo más a fondo en torno al tema de los programas y políticas de población acorde con la realidad que hoy confrontan los países, y acorde también con algunos de los horizontes que se perciben para los próximos años.

Una advertencia previa debe consignarse aquí y retenerse en todo lo que sigue; hablar de América Latina y el Caribe como un todo en materia de políticas de población -al igual que ocurre en otros dominios- obligaría a una generalización tal que haría casi irrelevante cualquier análisis o propuesta; todos quedarían comprendidos pero nadie podría identificarse. Por eso, se tratará de resaltar situaciones extremas con la sola finalidad de acotar el campo de variación

discernible para cada asunto específico. Deliberadamente, se busca subrayar más lo factual que lo teórico, se intenta enfatizar la lección de la realidad más que la postura ideológica, no se tiene pretensión de globalidad y sí atender situaciones concretas.

Dos décadas, de Bucarest a hoy, es muchísimo tiempo para las transformaciones políticas, sociales y económicas por las que atraviesan las poblaciones de América Latina y es muy poco como horizonte demográfico, pese a que, por ejemplo, varios países han cambiado sustancialmente el perfil de su reproducción humana. Por eso, la primera sección está destinada a rescatar -comparando- lo que fue la ilusión de Bucarest en 1974, bastante menos la de México en 1984, con lo que se ha dado en la realidad regional.

La segunda, se interroga y propone algunas respuestas con referencia al escaso progreso alcanzado en la institucionalización y puesta en práctica de políticas de población más o menos durables, pese al entusiasmo y esfuerzos pioneros de individuos o núcleos altamente motivados en este asunto. Siendo una faceta claramente discutible y opinable, los juicios aquí vertidos buscan incentivar el diálogo y promover una especie de introspección en los medios nacionales al igual que en las agencias internacionales de cooperación técnica y financiera.

¿Por qué las políticas de población y el tema mismo de la población está casi excluido de los programas de los partidos políticos?, ¿por qué no es un asunto de la agenda cotidiana?, ¿por qué la clase política en sus diversos rangos no está ordinariamente interesada en el tema que casi ha quedado circunscripto a los medios académicos, a los organismos internacionales y algunos reducidos núcleos de interés muy particular?; son estas las preguntas que dan razón a la sección tercera.

Es un hecho generalmente aceptado que la sociedad contemporánea se ha visto sustancialmente modificada en varias de sus dimensiones y en sus relaciones internacionales. Eso que en conjunto se podría llamar un nuevo orden internacional debe servir como escenario principal para replantear algunos capítulos atinentes a la población y a sus políticas globales y específicas, dejando de lado esquemas que han perdurado casi desde el siglo pasado. Lo anterior, junto a un nuevo sistema de valores que emerge y que regula algunas instituciones íntimamente asociadas a la conducta demográfica de los pueblos llevan a proponer algunas líneas de investigación, y eventualmente de acción, que dan sentido a la sección cuarta.

La última está destinada a una serie de planteamientos o caminos alternativos; aceptado, al menos como hipótesis de trabajo, el relativo poco éxito de las políticas globales que se han pretendido establecer en la región, cabe preguntarse si acaso no ha llegado el momento de revertir el enfoque partiendo de posturas más modestas, enfocadas hacia programas sectoriales que satisfagan necesidades impostergables y que contribuyan a la

reducción de brechas prácticamente insostenibles y que luego, una vez consolidados aquellos, pueda procederse a una integración ascendente que desemboque por último en una política de población global institucionalizada y estable.

## 1. De San José y Bucarest hasta los prolegómenos de 1994

Los encuentros de 1974 mostraron con mucha nitidez que los países latinoamericanos, sin excepciones, coincidían, más allá de las ideologías y regímenes imperantes por entonces, en tres pilares básicos e irrenunciables en la eventualidad de adoptar una política de población: éstas debían entenderse siempre como partes inherentes e inseparables de los planes y estrategias de desarrollo y no como algo separado con validez por sí mismas; los estados son irrestrictamente soberanos en cuanto a que la adopción de sus políticas y las decisiones últimas sobre formación, tamaño de la familia, número y espaciamiento de los hijos constituyen derechos inalienables de la pareja. Dicho esquemáticamente: esas políticas hacen parte de una concepción política mayor, se reafirma la soberanía de los estados sin cortapisas y dentro de ellos se ratifica la absoluta libertad de los individuos respecto del comportamiento demográfico.

Como resultado de esta atmósfera que reactualizaba la discusión en torno a las cuestiones demográficas y las colocaba en un plano privilegiado, varios países aprobaron leyes, crearon consejos de población, comisiones interministeriales, hubo asesores y secretarías. Incluso llegaron a formar parte del discurso político en las campañas electorales de algunos candidatos. En dos o tres países, sus parlamentos o grupos parlamentarios dedicaron sesiones al asunto. Por esa época también, programas y planes de desarrollo aparecen precedidos por capítulos destinados a analizar las tendencias de la población con algunas insinuaciones relativas a políticas.

Por cierto que una porción de este auge debe acreditarse a la cooperación financiera internacional y a la prioridad concedida por parte de algunos gobiernos de países desarrollados que asignaron fondos multinacionales y bilaterales, dedicaron una promoción directa y afectaron recursos humanos a la asistencia técnica.

En algunos países, grupos de personas e instituciones no gubernamentales promotoras de la planificación familiar que desde años atrás venían difundiendo y ejecutando programas en ese sentido dentro de la esfera privada o paraestatal, creyeron que se daban condiciones favorables para integrarlos en los programas oficiales de salud o de seguridad social. Parecía, en esos casos, llegado el momento de elevarlos a un plano superior, integrando esos programas parciales o sectoriales en políticas nacionales consagradas ahora por un cuerpo legal coherente.

Pero esa euforia empezó a desvanecerse en poco tiempo: inestabilidad política, conflictos bélicos, crisis energética y del petróleo, deuda externa, formidables desequilibrios institucionales, entre otros muchos factores, aceleraron el proceso de desplazamiento. Los temas de población fueron relegados a un segundo plano. Igual cosa había ocurrido con la ayuda externa y la cooperación de países líderes apuntaba a otros propósitos.

Un factor descuidado de origen rigurosamente vernáculo, para entender la brevedad de algunos esfuerzos nacionales, parece residir en que los promotores de las políticas de población no tomaron en cuenta que para que ellas prosperaran deberían tener una concepción y una instrumentación que asegurara su sobrevivencia más allá de la duración del mandato del gobierno que la había instaurado, fuera éste de facto o legítimo. Por la importancia que se le asigna a este factor en lo que hace al entendimiento de lo sucedido en el período examinado, se lo retomará más adelante.

Vale la pena detenerse por un momento en el primero de los pilares mencionados como punto de convergencia entre los países, que fuera luego consagrado explícitamente por el Plan de Acción Mundial sobre Población, en aquello de que "las políticas de población son parte integrante de las políticas de desarrollo socioeconómico, pero nunca las sustituyen" y "la finalidad explícita del Plan es la de contribuir a armonizar las tendencias demográficas con las tendencias del desarrollo económico y social" porque en estos mensajes puede encontrarse una parte de la debilidad original que ayudaría a explicar la limitada repercusión de estos acuerdos.

Tal vez para fijar la memoria, convenga recordar que este Plan trabajosamente negociado artículo por artículo, y discutido por momentos palabra a palabra, se aprobó por consenso con una única abstención. Los gobiernos entendían que sus 109 artículos constituyeran algo así como el mínimo común de aspiraciones hacia las que apuntaría la evolución de la población humana.

Cuando la comunidad científica latinoamericana y los interesados en temas de población hicieron su primera gran aparición pública con motivo de la Conferencia Latinoamericana de Población (México, 1970), una reunión no gubernamental, el tema de la inserción de las políticas y programas de población dentro de los planes y estrategias de desarrollo económico y social, mereció extensas, profundas y, a veces, apasionadas discusiones. De un mismo lado, estuvieron los que legítima y llanamente consideraban que el único camino para resolver los problemas de población era a través de la ejecución de planes de desarrollo; ese desarrollo llevaría de la mano cambios en las tendencias demográficas que alejarían la amenaza del excesivo crecimiento demográfico. Junto a ellos, se alinearon los que con una mayor carga ideológica veían en las propuestas emanadas de los países desarrollados



un nuevo instrumento de dominación y de mantenimiento del *statu quo* internacional con sus relaciones tan desiguales expresadas en términos económicos, sociales y de poder.

De ese modo, y tal vez sin obedecer a una intención explícita, la idea de la indisolubilidad entre políticas de población y planes de desarrollo se convirtió en un instrumento de mucho peso para postergar decisiones. No es de extrañar, entonces, que, sin mengua de su autenticidad, esta postura aglutinara, años después, a representantes de gobiernos y países tan diversos y se convirtiera en una especie de enunciado paradigmático, casi litúrgico, una y otra vez.

Curiosa y paradójicamente, mientras eso ocurría en el ámbito de la población, la planificación económica y social había entrado en una fase declinante. Casi ningún plan o programa de esos años llegó a tener una traducción operativa. La propagación acelerada de ideas neoliberales y la exaltación de la economía de mercado, seguida de propuestas para redimensionar las funciones del Estado contribuyeron, en unos países más que en otros, a descuidar el tema y aún a revertir posturas respecto de asuntos puntuales. Las reuniones de expertos gubernamentales convocadas por la CEPAL tropezaron con dificultades, entre otras, para identificar en no pocos países expertos nacionales en actividad y, al mismo tiempo, allegados a sus gobiernos.

A diferencia de lo que los organizadores esperaban, la Conferencia Internacional -ya no mundial- de México (1984) resultó una experiencia sorprendente a veces, decepcionante otras. Habría que empezar diciendo que dentro del sistema mismo de las Naciones Unidas poco se había avanzado en la profundización de los capítulos del Programa de Acción Mundial en Población más allá del seguimiento convencional de las tendencias de las variables demográficas y de las encuestas periódicas hechas entre los gobiernos de los países miembros. En lo concerniente a principios, nuevos aportes y soluciones concretas, puede decirse que resultó, cuando mucho, una ratificación de lo acordado en la instancia de Bucarest.

En lo instrumental y operativo queda en evidencia, por ejemplo, que la disposición a negociar y la búsqueda del consenso dio menos frutos que diez años antes. Hubo confrontación, votación y reservas en algunas resoluciones. A tal punto, que algunos países llegaron en situaciones críticas a cuestionar la propia facultad de la Conferencia para discutir y decidir sobre ciertas cuestiones. En cierto modo, resultó un encuentro en que muchos dijeron lo suyo sin escuchar a los demás; la revisión de los discursos de jefes de delegación ayuda a confirmar este balance.

Situaciones particulares, como los asentamientos humanos en territorios ocupados por la vía militar, el giro radical de un gobierno oponiéndose a la interrupción del embarazo por

medio del aborto y condicionando la ayuda externa a que en los países receptores se prohibiera esta práctica -antes permitida o tolerada-, el reclamo para que los gobiernos de países subdesarrollados asumieran un mayor compromiso en la implantación efectiva de políticas y programas destinados a reducir las tasas de crecimiento demográfico, contribuyeron a que, en la confrontación, los problemas examinados emergieran con perfiles más agudos.

Pero fueron los informes preparados por la Secretaría los que marcaron la tónica al dar cuenta que las modestas metas propuestas en Bucarest, expresadas en términos de esperanza de vida, mortalidad infantil y mortalidad materna, no habían sido alcanzadas en la mayoría de los países. Las cifras expuestas sobre nuevas brechas más profundas entre países ricos y pobres sirvieron para situar a los concurrentes sobre escenarios más realistas. También, la presencia militante de organizaciones no gubernamentales con reclamos y posturas antagónicas contribuyeron a mostrar, en asuntos tan delicados como derechos reproductivos de la mujer y emigrantes indocumentados, que las voces oficiales eran seriamente cuestionadas.

Muchas delegaciones dejaron en claro que si bien la ayuda financiera internacional había sido muy importante y creciente, los fondos necesarios para una transformación más rápida del perfil demográfico del mundo postergado exigía multiplicarla por cinco o seis veces.

Si se juzga el éxito de un encuentro de esta naturaleza por sus efectos y las acciones que a partir de allí se desencadenan, no hay mucha reserva en afirmar que para América Latina y el Caribe resultaron poco relevantes. El viejo enunciado de las políticas como parte de las estrategias de desarrollo siguió estando en los preámbulos, pero la acción de los gobiernos y la cooperación internacional, luego de México, se fueron concentrando en otra dirección, la de los programas específicos para atender prioridades emergentes en diversos sectores, y la idea de políticas globales, institucionalizadas y estructuradas, paulatinamente quedó relegada a un segundo plano. Tanto que desde 1984 y hasta la fecha no hubo nuevos encuentros intergubernamentales en la región dedicados a este asunto.

Ahora bien, los hitos de Bucarest y México, más allá del progreso institucional que pueda extraerse como saldo, muestran dos ausencias extraordinarias sobre las que se desea llamar la atención. La primera tiene que ver con la falta de un planteamiento ecológico organizado y estructurado a lo largo de todas las propuestas, de suerte tal que las pretendidas políticas asignen a este componente la real dimensión y sus consiguientes implicancias en cualesquiera de los aspectos relativos a la reproducción, crecimiento y movilidad de la especie humana. En los redactores de los documentos, en las ponencias y en las intervenciones de los delegados siguió dominando la imagen de un ocupante de territorios sin referencia a su medio, apenas un dato dado, sobreentendido, uniforme e inmutable en el tiempo. Los estudios de

sistemas muy en boga en la década de los años setenta, que actualizaban con un respetable sustento científico la noción de finitud del planeta, expresada y cuantificada en bienes apropiables, no fue siquiera mencionada. Las referencias circunstanciales que se encuentran en la documentación de México confirman, por ejemplo, que la dimensión ecológica estaba aún muy lejos de constituir un eje coherente en los razonamientos y en las propuestas.

La otra tiene que ver con el paradigma mismo del hombre ocupante del planeta y que subyace en toda la concepción de las políticas, y al cual se le adjudica o concede una especie de validez universal. Parece ser que para los actores de ambas conferencias ese modelo de individuo es invariable en el tiempo, fue así desde siempre y lo seguirá siendo para el futuro. La idea inmovible de propiedad privada, de apropiación irrestricta, de acumulación de bienes y poder, de méritos, de dueño y no ocupante transitorio de su tierra, pasó indemne por estos ejercicios. Con independencia de las ideologías políticas predominantes, de los regímenes en ejercicio del poder, el modelo de hombre ni siquiera mereció la más mínima consideración; a lo sumo se lo trató como una entidad estadística. La condición del hombre mismo, como ser, como individuo, frente a recursos que se agotan y no pueden renovarse, frente a especies que se extinguen sin remedio tendrá, por necesidad, que merecer un espacio en la agenda de las reuniones que se preparan.

Pero mientras esto ocurría en el plano de los acuerdos y de las políticas, la realidad demográfica de América Latina y el Caribe experimentaba profundas transformaciones. En efecto, en el cuarto de siglo anterior a los años noventa, algunos países cambiaron el perfil de su fecundidad a un ritmo no registrado hasta entonces y que es muy probable no vuelva a repetirse, pasando, por ejemplo, de un promedio de casi siete hijos por mujer a poco más de tres. Al mismo tiempo, se produjo un sostenido descenso en la mortalidad general y muy en especial, en la infantil.

La resultante ha sido una disminución en la tasa de crecimiento natural para la región en su conjunto, que ni la más audaz de las proyecciones entrevió siquiera; casi todas las estimaciones pecaron por exceso.

Esta formidable modificación de los niveles de fecundidad y de la mortalidad, tanto por su magnitud como por su rapidez, constituye un caso excepcional en la evolución de las poblaciones humanas que no tiene precedentes, y cuyos efectos en la estructura demográfica de los países se percibe ya y se continuará manifestando en distintos plazos con sus consiguientes repercusiones en el medio social y económico.

No se trata de un ciclo concluido ni mucho menos; numerosos países apenas han ingresado a él. Lo que se quiere destacar es que aun en ausencia de políticas se han dado cambios notables.

Así que los programas de salud materno-infantil, vacunación, rehidratación oral y todas las acciones en materia curativa y preventiva, junto con la planificación familiar, dieron sus resultados. Más difícil será determinar la cuota de crédito que a cada uno corresponda en estas transformaciones. Pero, al mismo tiempo, hay que subrayar que la demanda de anticoncepción y la decisión de tener menos hijos aparece antes de la existencia de programas regulares de planificación familiar, indicativo de un cambio en la escala de valores de las mujeres hacia el número de hijos deseados y la consiguiente actitud frente a su reproducción.

La Declaración de Amsterdam, documento emanado del Foro Internacional sobre Población en el Siglo XXI, que fuera convocado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) con motivo de celebrar su vigésimo aniversario en 1989, ratificó los principios fundamentales de Bucarest y México, pero avanzó un poco más en lo que a metas cuantitativas concierne, y en la dirección de los mensajes a destinatarios claramente identificados. Merece por ello algunas reflexiones y porque se sitúa justamente a mitad de camino entre el último encuentro internacional y el previsto para 1994. Su contenido permite inferir algunas tendencias y corrientes de opinión que, de seguro, tendrán espacio en el nuevo ejercicio decenal.

Dentro del capítulo dedicado a metas y objetivos, resalta el propósito de conferirle a las proyecciones de población que elaboran las Naciones Unidas un cierto contenido programático. Esta intención, además de plantear algunas dificultades técnicas e instrumentales, puede llevar a los países a adoptar una postura más cautelosa respecto del valor que asignen y el grado de identificación o respaldo que se conceda a estos estudios periódicos. También podría interpretarse como una forma elíptica para que los instrumentos que sirven en el seguimiento de las tendencias demográficas se conviertan en metas explícitas. Podría, entonces, estarse al inicio de un proceso germinal que lleve a los países a asumir un cierto grado de compromiso frente a la comunidad internacional con un determinado nivel preestablecido de reproducción de sus mujeres.

Otra novedad es la explicitación de las consecuencias del rápido crecimiento demográfico sobre el medio ambiente y la adopción de una postura interpretativa sobre el efecto de esas relaciones en los países en vías de desarrollo.

## 2. Aproximaciones al por qué del escaso progreso alcanzado

Podría decirse que tres vertientes nutrieron el resurgimiento del interés por las políticas de población y lo reubicaron, como quizás nunca antes había sucedido, en primera línea: el perfil acuciante de algunos problemas referidos a la desigualdad entre sectores, elevada fecundidad entre grupos menos favorecidos, niveles inaceptables de mortalidad infantil, prevalencia de causas de muerte evitables, patrones de concentración urbana que conspiraban contra planes de desarrollo, y muchos otros que sirven para calificar el estado de subdesarrollo de un país. De esta suerte, las políticas de población se presentan en América Latina como un instrumento hacia el desarrollo. La segunda venía dada por el interés de los investigadores y el aporte de la demografía, que en las décadas recientes había acumulado conocimiento y evidencias sobre la situación demográfica de los países. Se deseaba legítimamente colocar esas evidencias al servicio de un fin concreto, servir como instrumento para sostener decisiones políticas destinadas a modificar esa situación. Y la tercera, la cooperación internacional motivadora en parte de la precedente con sus propuestas, sus recursos financieros, su poder de negociación y convocatoria y, sobre todo, de influir en la prioridad asignada al estudio y jerarquización de algunas situaciones consideradas problemas.

Pero de lo dicho no debe inferirse que 1974 haya marcado el punto cero. Algunos países, como México, habían concebido y aprobado su Ley de Población el año anterior. Argentina, desde décadas atrás venía con una larga tradición legislativa, idas y contramarchas sobretodo referidas a la migración internacional. Y varios países, entre ellos Barbados, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Jamaica, al promediar la década de los años sesenta tenían en funcionamiento o permitían programas de planificación familiar y reducción de la fecundidad.

Bajo esta óptica, el propósito de esta sección consiste, no tanto en hacer una revisión comparada de las leyes y decretos sancionados en los países del área sino, más bien, examinar el reverso del asunto, interrogándose sobre cuáles pueden haber sido los factores que ayuden a entender por qué la aplicación de las leyes ha tenido escaso o, a veces, nulo impacto sobre la realidad que se deseaba modificar; por qué, también, tantas iniciativas han quedado relegadas a mitad de camino. Y, por la otra, promover un mayor acercamiento entre el poder político -legislativo y ejecutivo- y los que se dedican a estudiar la población, buscando con ello darle a la disciplina un mayor grado de compromiso, ponerla al servicio de acciones de gobierno para que sirva mejor en la transformación de la sociedad, en una dirección que se juzga necesaria.

Este ejercicio requiere de un paso previo que consiste en intentar, por lo menos, agrupar a los países según existan o no políticas de población en vigencia, el asunto merezca

una atención explícita en la dirigencia política y haya una suerte de consenso implícito sobre la población y su crecimiento frente al respectivo proceso del desarrollo. Así es posible señalar cuatro grupos excluyentes, pero con límites ambiguos y, por cierto, discutibles:

- Aquellos donde se aplican políticas globales o sectoriales de población aunque no se cuente con un cuerpo de disposiciones que tenga la categoría de Ley de Población. Sería algo así como la manifestación de una conciencia política inserta en los sectores que ejercen el poder y que se refleja en posiciones orientadoras de la acción de gobierno sobre sectores específicos. Entre ellos, por ejemplo, los que han recibido atención preferente refieren a la salud pública, a la atención materno-infantil y la migración internacional (Barbados, Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador, Jamaica, Panamá, República Dominicana).
- Otro grupo compuesto por países donde existe un cuerpo legal explícito con sus correspondientes organismos de gestión y de administración y un presupuesto propio; esto es, hay una ley vigente y una aplicación integral y efectiva de la misma. Habría que agregar que han sobrevivido varios períodos de gobierno, una señal de consolidación. Se trata, por cierto, de un grupo muy reducido, quizás con un único caso (México).
- En el tercero se agrupan aquellos que cuentan con leyes normativas sobre cuestiones de población más o menos completas, pero carecen de una concepción orgánica. A veces estos textos están parcialmente vigentes o sus mandatos de distintas jerarquías jurídicas se superponen con otros. No obstante la existencia de ese marco legal, se constata la ausencia de aplicación efectiva de las disposiciones o actos administrativos en ellas contemplados. Constituye, tal vez, el grupo más numeroso, y bajo el que queda comprendida la mayoría de la población de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, Venezuela).
- Finalmente, se detecta un grupo de países donde no existen o son muy pocos los textos referidos a cuestiones de población, no se evidencia una conciencia política explícita y los mecanismos administrativos para la acción sectorial son muy débiles con excepción, siempre, de lo relativo al control migratorio externo (Belice, Grenada, Guyana, Haití, Nicaragua, Paraguay, Uruguay).

Más allá de este agrupamiento, un repaso sobre el estado actual de los cuerpos legales que se aplican en los distintos países y las instituciones con responsabilidades parciales o sectoriales en materia de población, permite identificar algo así como el denominador común de los elementos ausentes. En lo que sigue se intenta explicitar esos elementos con la finalidad de ver si es posible enriquecer el trabajo legislativo del futuro, haciéndolo más eficaz y oportuno. Explorar también si él puede modificar o atenuar el rumbo de una sociedad cada vez más dependiente, inequitativa y divergente. Y, si acaso como aspiración superior, contribuir a modelar un tipo de hombre latinoamericano que pueda ingresar al siglo XXI con un cuadro de expectativas más promisorias.

Una lista no exhaustiva y sin orden de jerarquía puede, en primera aproximación, integrarse con los siguientes componentes:

- Definición de uno o varios escenarios en correspondencia con el tipo de sociedad a la que se aspira
- Las relaciones entre población y desarrollo
- El marco ecológico
- La dimensión geográfica
- Énfasis en la reducción de la inequidad
- Salvaguarda y jerarquización de las culturas autóctonas
- Énfasis en el rescate de las estadísticas vitales

## 2.1 *¿Una política para qué sociedad?*

Constituye éste uno de los asuntos más complejos y por ello, quizás, menos trabajados al momento de definir una política de población. Si bien en los preámbulos, declaraciones de principios y fundamentaciones la cuestión es mencionada, no se deduce un escenario más o menos explícito donde la política que se sanciona vaya a funcionar, ni menos una sociedad esbozada para el mediano plazo. Este aspecto a primera vista, abstracto y especulativo, reviste una importancia práctica para el mediano plazo, sobre todo tratándose de variables demográficas con una gran inercia. Es sorprendente, por ejemplo, encontrar el enorme

predicamento que el razonamiento por analogía tiene en las concepciones en torno al futuro desarrollo de las sociedades. Para muchos dirigentes políticos la aspiración es parecerse, dentro de unos años, a lo que otras naciones ya han alcanzado hoy; exhibir sus indicadores económicos, sociales, perfiles de consumo, saldo del comercio exterior, pero diferidos en el tiempo, sin tener en cuenta que ese razonamiento compromete desde la base una transformación que se declara deseable. En lo estrictamente demográfico, algunas analogías pueden resultar muy convenientes, otras no. Por eso, la idea de buscar atajos y construir escenarios con elementos propios podría resultar fructífera.

Correspondería subrayar también el grado de asepsia social, política e ideológica con que los cuerpos legislativos tratan los asuntos de población, olvidando que, por último, se trata de biografías individuales interactuando. Sin darse cuenta se extrapola una concepción actual como si nada en el entorno social, tecnológico, del sistema de valores, escala de aspiraciones fuera a cambiar. Tal vez aquí resida un poco la explicación de por qué algunas leyes son tan rápidamente superadas por la evolución de los acontecimientos.

Esta falta de definición y compromiso que se señala como falencia en las políticas de población ha condicionado, al mismo tiempo, la generación de los insumos científicos, entre ellos los demográficos, que se producen con la intención de sustentar decisiones políticas. Con contadas excepciones, estudios muy importantes sobre la fecundidad, la planificación familiar, la migración y concentración urbana, la mortalidad en grupos de alto riesgo -casi todos promovidos y financiados por la cooperación internacional, nacional y multinacional- han pasado casi desapercibidos para la dirigencia política.

## 2.2 *Las relaciones entre población y desarrollo*

Se mencionó antes cómo, desde fecha muy temprana, una parte importante de pensamiento regional había sustentado la necesidad de concebir las políticas de población como parte inseparable de las estrategias y planes de desarrollo. Se recordó también cómo esta postura había servido en algunos casos para postergar decisiones, o no tomarlas simplemente, bajo el argumento de la condicionalidad de aquellas a éstos.

En paralelo, desde la vertiente académica y en organismos especializados, se hicieron considerables esfuerzos para esclarecer mediante modelos las relaciones e interacciones entre las variables demográficas y algunos componentes de la dinámica económica. Sin mengua de sus méritos, lo cierto es que no fueron utilizados como herramientas de decisión política o para respaldar medidas en el campo económico. En el tiempo presente, la atención prestada a este asunto parece haber pasado el punto de apogeo sin haberse esclarecido a satisfacción. ¿Por



qué sucedió esto? ¿Por qué, habiéndose escrito tanto y enseñado en diversos niveles, es un asunto que todavía no ha destilado mensajes claros, o se ha traducido en instrumentos apropiados para la acción? Son respuestas pendientes.

Todavía, sin embargo, la primera reacción casi intuitiva que está en uno de los extremos de la cuestión es que, con miras a los procesos de acumulación y crecimiento a los que aspira cualquier sociedad, una tasa de crecimiento demográfico reducida es preferible a una elevada. Con la misma simplicidad y la misma fuerza, para alimentar los argumentos de la corriente opuesta, sirven como ejemplo los casos de Argentina y Uruguay, donde han persistido bajas tasas de crecimiento demográfico durante décadas y, sin embargo, se encuentran señales claras de estancamiento o desarrollo insatisfactorio acompañado de inequidad persistente y a veces en aumento.

Así que el manejo de la tasa de crecimiento natural, la expresión más sintética de la dinámica demográfica de un país, tomada en su conjunto, resulta un indicador poco idóneo en sociedades tan heterogéneas como las latinoamericanas. Acaso, una mejor aproximación sería el examen de sectores de la economía, vinculándolos con aquella población directamente relacionada con ellos, para lo cual habría que aceptar un supuesto referido a la posibilidad de establecer asociaciones mediante tasas sectoriales cuyo significado cambiará según el sector de que se trate. Habría que, también, enfocar el análisis con una perspectiva de varias generaciones, a fin de cuantificar los efectos de la evolución económica sobre los de la estructura demográfica, y recíprocamente. La ausencia de información estadística y el limitado desarrollo conceptual hacen poco viable esta opción.

Ahora bien, la idea de que una reducida tasa de crecimiento demográfico contribuye al desarrollo económico y social ha sido sobresimplificada en un mensaje para el hombre y la mujer común: "la familia pequeña vive mejor", que ha pasado a formar parte del sistema de valores de la sociedad actual; vendría a ser el extremo -en escala micro- de la cadena de asociaciones que puede establecerse entre el sistema económico y la conducta demográfica de un país. No es la intención cuestionar aquí su validez, pero se desea llamar la atención sobre las condiciones que deben satisfacerse para que esa familia viva mejor. Así como la tasa de crecimiento de un país por sí sola no es razón suficiente para catalogarla de favorable o perniciosa frente a las posibilidades de su desarrollo, tampoco lo es cuando se pasa al plano de los individuos. Porque el "vivir mejor" depende de circunstancias más inmediatas al tamaño final medio de una familia; circunstancias que no son, ni más ni menos, que las de equidad o inequidad que prevalecen en una sociedad cualquiera y que inciden mucho antes de que una familia alcance su tamaño definitivo o que siquiera se haya constituido. Estudios longitudinales recientes sobre conductas reproductivas muestran que, no necesariamente, hijas esterilizadas de madres prolíficas tengan, por ello, asegurada una mayor cuota en el reparto del bienestar.

La clave podría residir en que no se es pobre porque se tienen muchos hijos sino que, siendo pobre y con muchos hijos, existe una menor probabilidad de dejar de ser pobre, siempre -claro está- que los hijos no contribuyan a mitigar la pobreza. Y esto no es otra cosa que la valoración que los individuos de una determinada sociedad y en un determinado momento, con todos los grados de conciencia imaginables, tienen respecto de la formación de la familia y de su descendencia.

### 2.3 *El marco ecológico*

El modelo de hombre subyacente en las políticas de población, y en general en toda la concepción de la sociedad latinoamericana -cualquiera sea el régimen de gobierno- obedece a un paradigma que se agota aquí y en todas partes. Fue importado junto con la conquista y en torno a él se organizó la comunidad que hoy se reconoce como latinoamericana. No es, por cierto, éste un lugar para analizar los rasgos que lo definen, salvo de uno. Ese modelo parte del supuesto que la naturaleza está al servicio del hombre y que él dispone de ella según un criterio de apropiación casi irrestricto. Mientras tanto, toda la naturaleza ha sido colocada en jaque y los ecosistemas están resentidos; la especie humana ha acometido en tal forma contra ella, que le ha quitado su capacidad de reacción y reposición. Cualquiera sabe, aquí y allá, de las manifestaciones dramáticas de esos desastres y de cuán comprometidas están las generaciones futuras respecto de las hipotecas que se han contraído de los años cincuenta para acá, y que quedarán para que las cohortes de reemplazo las levanten.

Una política de población con miras al mediano plazo debería promover la renovación del modelo de individuo imperante cambiando los términos: el hombre al servicio de la naturaleza para poder continuar sirviéndose de ella, estableciendo por necesidad una relación más armónica. No pocos de los elementos que configuran eso difuso que hoy se llama "crisis" provienen en buena medida de la ruptura unilateral de esta especie con su medio.

Esta dimensión ecológica, ausente hasta ahora en forma llana, reclama su inserción prioritaria en las decisiones concernientes a la ocupación y explotación de espacios vacíos. El asunto adquiere una especial relevancia para la región latinoamericana por su condición de reserva excepcional de biodiversidad, albergar dos de las tres cuencas de agua dulce más importantes del planeta, un sistema fluvial aún recuperable y espacios con aparente baja densidad demográfica en zonas subtropicales y templadas.

Los acuerdos de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) pasan por ello a ser un ingrediente nuevo e inevitable en cualquier propuesta relativa a futuras acciones sobre el comportamiento demográfico. Se anticipa que será una tarea ardua o prolongada porque habrá que remover, aquí también, esquemas de analogía o modelos exitosos en épocas pasadas. Resultaría aberrante, por ejemplo, repetir formas de ocupación territorial y asentamientos humanos similares a los que se dieron hacia fines del siglo XIX e inicios del presente. Y esto, que parece tan evidente, cuenta aún con mucho arraigo en círculos del poder político, en medios de opinión pública y en decisiones empresariales que han ocupado espacios cedidos por el Estado.

#### *2.4 La dimensión geográfica*

Tal vez por influencia de la propia tarea legislativa y del magnetismo que ejerce una nación como conjunto, las políticas de población dan la sensación de referirse a espacios geográficos homogéneos. Son escasísimas las referencias a regiones diferenciadas y a zonas, según su mayor o menor aptitud para los asentamientos humanos, o que toman en cuenta comportamientos demográficos en ocasiones muy diferentes. Esto ha llevado a un tratamiento del país como un todo unitario, cuando en realidad las entidades nacionales del continente presentan en su interior situaciones marcadamente distintas, no sólo en función de sus grandes regiones naturales sino a escala mucho más reducida (cuencas fluviales, ecosistemas menores, aglomerados urbanos, etc.).

Un enfoque así -si se quiere desde arriba-, ha menguado la eficacia y oportunidad de políticas diferenciadas, postergando o relegando el acento regional o la aplicación de metas en dimensiones bien demarcadas. Se podría decir que los promedios nacionales establecidos en algunas leyes como metas cuantitativas, se frustran o sucumben ante la importancia de las situaciones extremas que esconden. Por tanto, se propone modificar la aproximación al todo haciendo que la definición de metas y programas nacionales constituya la resultante de un proceso ascendente de integración por partes o sectores, con sus propias metas, sus propios planes para espacios y comunidades reducidas. Una postura análoga podría, igualmente, resultar beneficiosa para las grandes urbes donde las variables demográficas y las consecuencias de su dinámica adquieren otras connotaciones.

Una de las consecuencias más inmediatas de la ausencia de integración ascendente a la hora de ejecutar las políticas, tiene que ver con el desperdicio de la capacidad de gestión y administración disponible en los organismos provinciales, municipales o departamentales, escasamente aprovechados en cualquiera de las etapas que conforman la adopción de un determinado programa.

## 2.5 *Énfasis en la reducción de la inequidad*

En el informe de la CEPAL sobre Desarrollo Sustentable se puede leer: "hacia fines de los años ochenta había cerca de 183 millones de personas pobres en América Latina: 71 millones más que en 1970 y 47 millones más que en 1980. Del total de pobres existentes al comenzar la década, alrededor de 88 millones eran indigentes". Para tener una idea comparativa basta recordar que esa nación de pobres resulta superior a las poblaciones de Alemania, Francia e Italia sumadas.

Cualquiera sea entonces la serie histórica de indicadores sociales, de salud, de bienestar, de consumo de agua, de energía, etc. que se consulte, podrá constatar el proceso de inequidad creciente en que está inmersa la sociedad de América Latina. Para sus sectores menos favorecidos, la tasa de crecimiento de la pobreza excede a la del crecimiento demográfico, hecho que reabre la discusión sobre la responsabilidad atribuida a la reproducción biológica entre los pobres en la acumulación nacional de la pobreza. Cuánta de esa acumulación se origina como consecuencia necesaria de un sistema económico y de reparto que en su base conlleva la exclusión de muchos, es tarea por hacer.

Los estudios demográficos sobre la mortalidad infantil y de la niñez llevados a cabo por CELADE indican que nunca antes como ahora las brechas en las tasas según barrios o sectores sociales concentrados en las grandes metrópolis fueron tan marcadas como ahora. La inequidad más fuerte se da, de este modo, entre vecinos de una misma ciudad.

Estudios recientes sobre abastecimiento de agua y saneamiento en áreas metropolitanas llegan a mostrar que porcentajes cercanos al 40 por ciento de las viviendas no están conectadas a la red de agua potable; esos guarismos ascienden a valores dramáticos para el caso de acceso a la red cloacal. Por eso, se desea provocar un examen con sentido ético y político sobre la real situación demográfica dentro de cada país, con la finalidad de comprometerse en su transformación, sin anteponer condiciones relativas a estrategias globales o integradoras, cuyo efecto ha sido casi siempre postergar soluciones o no tomarlas. Los mensajes recientes de la CEPAL relativos a la equidad proveen un marco apropiado para acciones inmediatas. Desde este enfoque, antes que la adopción de políticas nacionales se evidencie la urgencia de medidas y programas concretos, tal vez desprendidos del poder central y puestos en manos de la comunidad destinataria con capacidad de autogestión. Dicho más frontalmente, tal vez para la América Latina de hoy, un atajo pueda ser la puesta en marcha de programas sectoriales o parciales concentrados en asuntos de infraestructura sanitaria, asistencia educativa y de servicios básicos con plazos, metas cuantitativas, presupuestos y órganos de ejecución definidos a fin de evitar cualquier tropiezo derivado de litigios de

competencia, buscando por fin hacer realidad aquello de "... para que los más desposeídos sean los más privilegiados".

## 2.6 *Salvuarda y reivindicación de las culturas autóctonas*

Así como la inmensa mayoría de los censos de población disponibles en América Latina no dan cuenta del estado y característica de las poblaciones autóctonas, ni las estadísticas vitales extienden su cobertura a ellas, ni los demógrafos o sociólogos se interesan por su estudio y comprensión, tampoco la legislación en torno al asunto que aquí se trata ha puesto interés en el tema partiendo de la ficción de culturas homogéneas de tipo occidental y con perfiles más o menos uniformes. Por cierto que se encuentran excepciones, pero son sólo eso.

Resulta paradójico, por ejemplo, que naciones muy industrializadas de Europa estén embarcadas en iniciativas y proyectos para rescatar sus lenguas originales y sean éstas habladas con orgullo y difundidas como evidencia de culturas y autonomías regionales y que en la región latinoamericana no pueda decirse, como mínimo, cuántos hablan idiomas milenarios como el quechua, aymará, guaraní, cakchikel y tantos otros.

El punto que aquí se sostiene no apunta a la antigua y persistente práctica de evangelizar, civilizar, occidentalizar o incorporar a la sociedad moderna esas culturas como ha sucedido desde antiguo, cuyo resultado final ha sido la extinción y disolución. Se trata, muy por el contrario, de dos propuestas diferentes. Por una parte, preservarlas en su cultura, su territorio, el entorno natural que le es propio, tal como son, para frenar el proceso de extinción que continúa hasta los días actuales. Habrá que restituir tierras, rehabilitar espacios y quebrar una suerte de complicidad de la cultura oficial que pone a un costado, y a veces niega, la existencia de ese patrimonio sobreviviente. También la discriminación de todos los días que los textos constitucionales rechazan expresamente. De paso, la dimensión ecológica reclamada a las políticas encuentra en este plano una fuente de enseñanzas.

Por la otra, si es que en la mira está -de veras- construir una sociedad diferente y más genuina, habrá que aproximarse a ellas sin espíritu de conquista, lo que se traduce en dos verbos: respetar y preservar, para conocerla y enriquecerse con sus propias culturas, extrayendo hábitos, ciencia, sistemas de valores, cosmogonía, dioses, leyendas. La integración interna de los países, presente en tantos discursos y preámbulos legislativos comenzará a tener sentido en la medida en que se atenúen las exclusiones. Cuando las naciones quechua, aymará, guaraní, mapuche, caribe y las otras se reivindiquen en toda la extensión cultural, política y patrimonial del término, muchos países estarán en condiciones de

reconocer su calidad de estados multinacionales. Sólo así, parte de la población, aquella que ostenta los mejores ancestros dejará de tener el carácter de curiosidad o asunto folclórico.

## **2.7 *Énfasis en el rescate de las estadísticas vitales***

El uso del vocablo *rescate* no obedece al azar. El grado de deterioro de los registros de estadísticas vitales (matrimonios, nacimientos y defunciones) ha llegado tan lejos que ellos requieren una operación de rescate. Como siempre, hay varios países que quedan eximidos, pero son, otra vez, una minoría.

El mal que las aqueja tiene varios síntomas y no puede atribuirse "al nivel cultural de la población" ni a la ausencia de buena disposición de parte de los ciudadanos para declarar datos, sino a un progresivo proceso de deterioro burocrático-administrativo, que abarca toda la cadena de intermediaciones, desde la oficina de registro primario hasta la publicación de los anuarios. Una revisión reciente en algunos sistemas estadísticos nacionales muestra las siguientes fallas principales:

- Los registradores han perdido interés en recabar datos completos porque piensan que nadie los usa y no saben qué destino final tienen.
- No se llena siempre el correspondiente informe o formulario estadístico. El control interno respecto de la totalidad de actos registrados se ha tornado deficiente.
- El traslado de material físico desde el punto de origen a la oficina central pasa por innumerables vicisitudes que llevan a la pérdida física de formularios originales.
- Se ha instaurado la práctica de digitar y codificar sólo muestras de formularios con diseños poco apropiados y sin controles estadísticos, cuyo resultado son datos de dudosa calidad.
- La certificación de causas de muerte presenta signos de deterioro. Otra vez por inercia y no por complejidad médica. El trato rutinario de ciertos procedimientos relativos a la codificación y revisión de las causas, y la acumulación de tareas no jerarquizadas y mal pagadas hace que se deleguen en funcionarios de menor jerarquía.
- Los directores de estadística nacionales no se sienten con fuerza ni respaldo jerárquico, ni cuentan con los presupuestos necesarios para acometer semejante tarea de recuperación.

Por cierto, todas estas deficiencias han existido desde muy antiguo; el hecho es que la magnitud de las mismas ha llegado a un punto tal que compromete considerablemente el uso efectivo de la información que se produce.

Estos aspectos, que al lector podrían parecer distantes del tema central, no lo son. Porque sin datos básicos sobre la situación y tendencia de la población es casi ilusorio adoptar políticas asentadas en una base factual confiable, y menos aún proponer metas cuantitativas sobre crecimiento, natalidad, mortalidad y distribución espacial. Todavía más ilusorio si se piensa en poblaciones-objetivo, sectores de alto riesgo, grupos de edades específicas, áreas geográficas pequeñas y otras desagregaciones necesarias en programas de mayor especificidad.

Por cierto, que la cooperación internacional no queda eximida en este proceso de deterioro, tanto por la reducción progresiva y sistemática de fondos asignados -indicativo de una menor prioridad- como por la persistencia de modalidades de asistencia que han probado ser ineficaces.

### 3. Políticas de población sin políticos

La génesis de las políticas más recientes que han recibido la consagración a través de un cuerpo legal, lo mismo que otras con menor éxito, muestra que no surgieron en forma espontánea, sino como respuesta a reclamos populares, o representan la culminación de compromisos y acuerdos de principios entre partidos. Tampoco se las encuentra en las plataformas electorales; ninguna mención reciben dentro de las reivindicaciones sindicales ni gremiales u otras organizaciones de base. Así que, sin riesgo de exageración, podría decirse que la población como asunto de interés y acción política, global, coherente y duradera, no se encuentra en la agenda de sus dirigentes.

Cuando algún legislador o figura sobresaliente de un partido levanta el tema lo hace casi a título individual, con bandera propia, y poca duda queda que es un asunto en el cual se interesa más como persona que como militante capaz de comprometer su grupo. Así que, si uno se atuviera al mensaje político, muy rápido llegaría a la conclusión que se trata de algo no prioritario, que interesa al medio académico. Siendo por igual materia altamente opinable, está expuesto a ser presentado y discutido con toma de posiciones que obedecen a la creencia ingenua y los prejuicios más que al resultado de un mínimo de sustentación ideológica y

científica. En algunos medios sobrevive por igual una especie de autocensura para expresarse abiertamente, una reserva en ocasiones muy arraigada que evita herir valores, dogmas, creencias y posturas eclesíásticas. Es algo así como una especie de entorno tutelar limitante de la ventilación de los asuntos, lo que ha generado un dualismo entre lo que se expresa como individuo y lo que se proclama desde la tribuna.

¿Por qué ocurre esto? La tesis que aquí se plantea es que la dirigencia política, estando tan comprometida con problemas coyunturales o de muy corto plazo, ocupada también, casi en forma permanente, por sobrevivir dentro de los espacios ganados y detentando una porción decreciente del poder de decisión que progresivamente ha pasado a otras manos, no está en condiciones de prestar atención a asuntos de mediano plazo o de anticipar escenarios posibles que puedan darse dentro de 10 ó 15 años. En consecuencia, los temas demográficos no han figurado en el menú de asuntos que deben atenderse.

Hay dos rasgos en los intentos nacionales más cercanos en el tiempo, que contribuyen a reforzar la interpretación propuesta para explicar la ausencia señalada. Por una parte, la forma en que se insertan dentro de la estructura del Estado, y por la otra lo que podría denominarse el conflicto de los tiempos.

### *3.1 Insistencia en la creación de superestructuras burocráticas*

Sin excepción, las políticas vigentes y los proyectos que han quedado a mitad de camino son el resultado del esfuerzo sostenido, a veces pionero, de núcleos reducidos de personas que, accediendo a posiciones de poder o estando insertos en él, han aprovechado coyunturas favorables. La lista de estos promotores se integra con médicos, líderes feministas, empresarios, comunicadores, demógrafos, sociólogos, abogados; de muy diferentes procedencias, pero poquísimos se identifican como líderes políticos de profesión, aunque sí casi todos pertenecen a algún círculo o partido.

Pero ese origen involucra un punto vulnerable y es que las negociaciones y acuerdos que se desencadenan, sobre todo en su fase inicial y de puesta en movimiento, queda condicionada a la sobrevivencia de ese núcleo promotor en el escenario de las decisiones. Tanto es así que casi no hay iniciativas que no puedan asociarse a un nombre propio o institución. No son proyectos nacidos en el seno de una corriente o partido político, sino gestados en otros espacios. La inestabilidad política, la alternancia de partidos, la fugacidad y la rotación de cabezas y, muy en especial, la ausencia de programas pactados a mediano plazo son sus principales enemigos.



Del mismo lado, como los asuntos de población tocan a varios ministerios o secretarías y hay que resolver siempre los problemas de presupuesto, la inserción en la red de parcelas del poder ejecutivo, se torna muy complicada. Hay que abrir un espacio en un tejido institucional muy rígido. La experiencia latinoamericana exhibe un buen catálogo de iniciativas fallidas por haber sucumbido ante esas barreras.

No es de extrañar, entonces, que las leyes recientes recurran a soluciones heterodoxas, como los consejos nacionales interministeriales, los consejos asesores o consultivos o a secretarías situadas en posiciones límites o ambiguas.

Con ello se ha conseguido generar un espacio en el sistema burocrático que permite, entre otros propósitos, dar una cabida reconocible a esos núcleos pioneros o promotores y así abrir una especie de paréntesis en la parcelación del área ejecutiva. La contradicción radica en que una solución *ad hoc* no resulta eficiente para propósitos de mediano y largo plazo.

De modo que el problema de base no ha sido todavía resuelto, sino más bien postergado. Una sola experiencia, la de México, puede calificarse de exitosa y duradera, las restantes han tenido corta vida o subsisten sin cumplir la función señalada por ley. Y aquí reside uno de los condicionantes para futuras iniciativas y constituye otras de las tesis de este documento: la necesidad de ganar el espacio político idóneo dentro de la estructura ordinaria del Estado, con su jerarquía, su red de vínculos y atribuciones, su partida en el presupuesto regular de la nación, su cabida en los mensajes del poder ejecutivo y así por el estilo.

Mientras ello no ocurra, las políticas de población parecen destinadas a seguir incluidas en la lista de los asuntos extraordinarios y, por ende, a recibir también atención extraordinaria, esto es, no siempre.

### 3.2 *Tiempos de los gobiernos versus tiempos de las políticas*

Este aspecto es absolutamente complementario del precedente y tiene mucho de parecido con la historia y el destino de los planes y programas de desarrollo y otras iniciativas que atraviesan la vida de varios mandatos. Para un gobierno consolidado que dura mucho tiempo, el punto pierde buena parte de su significado; no ocurre lo mismo cuando se trata de regímenes con renovación periódica de autoridades, donde sí reviste un interés singular.

A los fines de este análisis es pertinente distinguir tres tiempos: el que dura el mandato de un gobierno, el requerido o inherente a la obtención de ciertas metas explícita o implícitamente establecidas y que -desde luego- variará según la naturaleza de cada meta, y

el tiempo mayor donde puedan manifestarse los cambios de conjunto o el perfil que surja como expresión de los cambios promovidos por la política.

En la experiencia regional esos tiempos no se distinguen. Tampoco están definidos, salvo para el caso de los períodos de gobierno y, por lo tanto, las políticas carecen de calendarios o ellos se presentan en forma difusa. Así ha sucedido con metas de salud, educativas, previsionales, etc. Cuando se adoptaron, el punto de llegada estaba muy lejano, y a la hora de evaluar resultados aparecen demasiado cerca. Igual cosa ha ocurrido con las metas del Plan de Acción Mundial sobre Población; parecían modestísimas pero no fueron alcanzadas. En los países donde se habían superado se pensó "no estamos tan mal" y poco se avanzó. Esa falta de coherencia en los tiempos hace que quienes aprobaron las metas no tengan que dar explicación y los que tienen poder de representación no se sientan comprometidos con ellas.

A título de hipótesis podría decirse que la frustración que sigue al entusiasmo y energía de las fases iniciales de instauración de una política, obedece al agotamiento del primero de esos tiempos. Como, además, en la etapa de arranque deben sortearse muchos puntos de inercia, impericia, demora en la integración de equipos y así por el estilo, ese tiempo se consume con gran rapidez. Debería ocurrir también un proceso o cambio cualitativo que signifique dar el toque de gracia para trascender de la esfera de interés del grupo promotor a un plano institucional consolidado y reconocido. Con variaciones locales, éste es el patrón dominante que se encuentra en la experiencia latinoamericana. No hay, en cambio -o son poco detectables-, experiencias en otra dirección; ese podría ser el caso de poner en funcionamiento una política, en su comienzo poco articulada, compuesta por programas diversos pero inserta desde el inicio en las estructuras ordinarias de la administración. De esta suerte, el interés por la consagración legal quedaría postergado y se actuaría en las primeras etapas valiéndose del marco jurídico ya existente o con resoluciones administrativas de menor jerarquía que una ley. Dicho de otro modo, la pretensión globalizante quedaría supeditada a la efectividad de acciones parciales.

De esa forma, los tiempos políticos resultarían menos apremiantes por lo que sería posible concentrar la acción en metas específicas, aunque al comienzo pueden aparecer poco coordinadas. Bastaría para ello que lo estuvieran en un núcleo gestor, muy cerca del centro de decisiones. Sólo después de esa etapa de inserción y previa evaluación podría considerarse la oportunidad de una ley que formalice la política como un todo orgánico.

Obviamente, queda sin resolver el asunto de la vigencia del respaldo político a lo largo de sucesivos períodos de gobierno.

### 3.3 *Soberanía y migración internacional*

Cabe, por último, dentro de esta sección, tocar aunque sea brevemente un asunto sensible que despierta reacciones diversas pero que siempre, explícito o subyacente, está en las discusiones, y es el que se refiere a la relación entre soberanía y migración internacional.

El capítulo de las migraciones internacionales y movimientos de personas a través de las fronteras es, sin reservas, el que con mayor persistencia y grado de detalle aparece en las decisiones sobre políticas de población. Ya se vio al agrupar los países en una sección anterior, cómo éste era uno de los pocos que figuraba en todos los cuerpos legales y que aparecía dentro de la estructura ordinaria del Estado con un espacio propio y explícito. Con independencia de la existencia o no de políticas de población, todos los países, sin excepciones, cuentan con una política migratoria externa, la que continúa estando radicada en el ámbito de los asuntos relativos a la seguridad interior del Estado.

Yendo más lejos, en la lectura de capítulos preambulares e intervenciones de parlamentarios referidas a cuestiones migratorias, es posible identificar la cuota de prevención que se da en corrientes de opinión con mucha presencia pública sobre la inmigración de extranjeros, la persistencia de prejuicios étnicos y culturales. Afloran, algunas veces, enunciados que hacen referencia a modelos antropométricos y tipos ideales.

Leyendo algunas disposiciones puede percibirse la importancia que se concede todavía al control fronterizo como herramienta para proteger la soberanía de un país. Hay una suerte de anacronismo si se contraponen esta postura con los procesos de transnacionalización de las economías, del sistema bancario, las marcas de fábrica, las comunicaciones, los seguros, los medios de información masiva, la publicidad, etc. Más flagrante es la contradicción cuando en el tiempo presente renacen con sentido pragmático iniciativas de integración entre países limítrofes. Paradójicamente, en países con todavía una relativa baja densidad demográfica es muy frecuente encontrar enunciados y pronunciamientos en favor de la necesidad de "poblar el territorio" para facilitar la ampliación de mercados y fortalecer la nación como tal recurriendo a la migración internacional. En estos círculos sobrevive aún una vieja idea, descartada hace mucho tiempo, que confunde nación potencia o nación poderosa, con nación con mucha gente.

Sin tomar partido sobre la conveniencia o no de la migración internacional como un mecanismo de política demográfica, interesa de momento promover una divisoria de aguas entre lo que es pertinente a una política de población concebida como un todo armónico y coherente, con miras a una sociedad sustentada sobre ciertos pilares fundamentales, y lo que son los reglamentos y disposiciones administrativas reguladoras del flujo de pasajeros o traslado de personas con fines de residencia definitiva. Esta decantación de la base legal

tendrá sus consecuencias saludables sobre los entes administrativos cuyas competencias aparecen superpuestas y que -a veces sustentadas en un vacío legal-, asumen atribuciones que exceden el ámbito jurisdiccional para el que fueron creadas.

#### 4. La población en la trilogía del nuevo orden internacional

Entre los últimos años de la década de 1980 y los primeros de la de 1990, una gran porción del mundo ha asistido, sin mucha conciencia pero con cierto grado de *perplejidad*, al surgimiento y consolidación, más rápido en algunos espacios que en otros, de tres nuevos órdenes que prometen instalarse en la sociedad contemporánea y regirla por mucho tiempo. Un nuevo orden económico internacional, un nuevo orden político -todavía contradictorio e inestable- y un nuevo orden de seguridad internacional.

Cabría mencionar el surgimiento de un cuarto orden -el ecológico- muy *embrionario* aún pero, estando llamado a enfrentar poderosísimos intereses e implicando cambios muy profundos en los hábitos de consumo entre los países más ricos, de seguro seguirá una trayectoria zigzagueante. Este nuevo orden ecológico, a poco andar, colisiona muy fuerte con el primero de los precedentes porque cuestiona en la base la conducta apropiadora, acumuladora y predatoria de sus protagonistas. En consecuencia, resulta difícil tomarlo como referencia para lo que aquí se examina, aunque al final de un ciclo de pocas décadas puede constituirse en el factor de mayor peso.

No es la intención aquí *juicio abrir* sobre ellos, sino apenas *reconocerlos y designarlos*, y explorar algunas de las consecuencias que pueden ejercer sobre las variables demográficas en cuanto a objeto de política y sobre la percepción del papel que éstas, a su vez, pueden tener como condicionantes o coadyuvantes *para el futuro dentro de esos órdenes*, desde una perspectiva latinoamericana. Se lo utilizará, por lo tanto, como un simple telón de fondo para insertar unos pocos elementos.

Casi es superfluo recordar que el nuevo orden económico internacional viene promoviéndose y gestándose desde hace casi dos décadas; al promediar los años setenta aparecen las primeras experiencias nacionales que se exhibían como ejemplos que debían seguirse. La cronología latinoamericana -casi país por país- constituye una excelente ilustración de este proceso. Pero el nuevo orden económico que se instaura no tiene mucho que ver con aquella propuesta latinoamericana, también de un nuevo orden, que tuvo su auge en torno a las primeras conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

(UNCTAD). Así que bajo el mismo rótulo se manejan situaciones, propuestas e ideologías diferentes.

Este nuevo orden, reconocible por la apertura y libertad de mercados, que jerarquiza la función del sector privado y la iniciativa de los empresarios -productivos, eficientes y competitivos-, que reduce las funciones del Estado y a través del principio de subsidiaridad las arrincona en un mínimo irreductible, descuida el componente social, las prácticas redistributivas y confía en el libre juego de los factores, puede, desde un punto de vista demográfico, calificarse con dos adjetivos: excluyente y divergente. Excluyente, porque deja fuera de su circuito un número importante, y por ahora creciente, de personas a las que no llega el reparto ni la acumulación. Divergente, porque las diferencias entre los beneficiados y los excluidos se hacen más profundas, tanto entre países como dentro de ellos, sobre todo en los más empobrecidos.

Una primera señal es la acentuación de lo que en demografía se denomina mortalidad diferencial, esto es, las brechas que pueden observarse entre los más y los menos favorecidos, expresadas en riesgos de morir y en el tipo de causas por las que se muere.

Si bien las esperanzas de vida nacionales a distintas edades han continuado ascendiendo, las diferencias internas, sean geográficas o por grupos sociales, se han acentuado. Cuando se examinan las primeras causas de muerte prevalecientes, aparece que proporciones altísimas ocurren por causas que podrían evitarse con la sola condición que funcione un adecuado sistema de atención primaria de la salud en todo el país. El peso que todavía tienen las enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias -en ocasiones con tendencias crecientes en sectores excluidos de la sociedad, o, mejor dicho, del mercado- confirma que el orden económico deja afuera una porción muy importante de la población. En algunas capitales latinoamericanas, las condiciones de salud han llegado a ser tan precarias que las tendencias descendentes de la mortalidad infantil (menores de un año) y de la niñez (entre uno y cuatro años) se han detenido, apareciendo en ocasiones indicios de ascenso.

El auge de sistemas de asistencia médica regidos también por leyes del mercado, ha aumentado sus costos, marginando a importantes contingentes, al mismo tiempo que contribuye a quebrar sistemas mutuales o con algún componente de solidaridad. Un factor complementario ha sido la liberación del mercado farmacéutico.

En el carácter excluyente del orden imperante pueden encontrarse también las raíces de la formidable expansión del sector informal de la economía, el estímulo a la emigración internacional de calificaciones intermedias y habilidades técnicas, así como la ausencia de

inversiones en agua potable, saneamiento y otras infraestructuras básicas cuyos déficits alcanzan a veces magnitudes poco creíbles.

Parece ser que nunca antes como ahora los presupuestos de la teoría maltusiana sobre la desigualdad necesaria se comprueban en la realidad.

Un sistema así, donde quiera que se implante por varios años, genera en poco tiempo un excedente demográfico absoluto, entendiendo por tal aquella población que por definición, al no entrar en las reglas del juego establecido, queda excluida. Faltan elementos de juicio para sostener si es de tipo coyuntural o no. Podría decirse, recurriendo a un concepto de la economía, que el orden actual genera un antagonismo entre población y capital humano, ya que difícilmente una porción de aquella tendrá la posibilidad de ingresar al segundo. Y no importa si se trata de un país con un crecimiento natural elevado o casi nulo; la región muestra ejemplos de países con los dos tipos de situaciones.

Instaurado un orden excluyente que se traduce en gente fuera del sistema, a los que se llama pobres, y visto su crecimiento acelerado dentro del área, la conclusión tentadora es reducir el crecimiento demográfico en forma selectiva apuntando hacia aquellos grupos que corren el riesgo de transponer el límite con la finalidad de armonizar -en lugar de contraponerse- la tasa de crecimiento de la población con las reglas del reparto vigentes. Pero una tentación así sería violatoria del principio de libertad individual que subyace en estas concepciones.

Parece ser que el nuevo orden político internacional, oscilante, se inclina más hacia la unipolaridad que hacia la tripolaridad, por eso se lo ha calificado de inestable. Lo que sí está claro es que América Latina se ha convertido en un área donde la influencia casi hegemónica de uno de esos polos se hace presente en diversos campos de acción. Esto se traduce en un grado visible de uniformidad en los escenarios políticos y en la aplicación por calco de soluciones no siempre originarias.

Ese nuevo orden político se instaure sobre el funcionamiento de un modelo democrático occidental con partidos políticos y renovación periódica de autoridades por vía de opciones electorales. Pero las ataduras de los gobiernos nacionales con el mundo exterior -el o los polos- son tan fuertes que el espacio de genuina autonomía se ha visto restringido. Otro de sus ejes es el principio de libertad individual garantizada pero que ahora resulta diferente, por ejemplo, a la idea de libertad consagrada por la revolución francesa. La noción de uso actual conlleva, en función de las reglas de juego del mercado y de las menores atribuciones del Estado, a la desigualdad casi como consecuencia insoslayable.

América Latina aparece, así, inserta en un proceso divergente y excluyente del que resulta, para una parte de la población, una tasa de crecimiento de la pobreza que es superior a la tasa de crecimiento natural.

Ahora bien, esa libertad trasladada al plano del comportamiento demográfico, enfrenta algunas limitaciones, en lo que hace a su genuino ejercicio, que vale la pena subrayar.

La primera apunta a lo que se denomina derechos reproductivos. En un régimen de genuina libertad individual, cada mujer o pareja debería disponer de un derecho explícito y coherente que asegurara el ejercicio de la facultad de tener o no tener hijos en concordancia con su personales convicciones, principios o creencias, y no con los que el poder nacional o transnacional -político o religioso- imponga. Hay evidencias flagrantes de cómo enunciándolo y apoyándolo en declaraciones y foros internacionales, luego se lo coarta, se lo invalida (o no) según las corrientes ideológicas y teológicas que influyen sobre los principales centros de poder. En esta materia, a diferencia de lo que ocurre en el campo económico, el Estado ha retenido para sí la decisión sobre lo que se acepta y lo que no. El capítulo de los derechos reproductivos, como cuerpo coherente de doctrina y ley, a pesar de la importancia y difusión de la planificación familiar, el uso creciente de la esterilización y otras prácticas, está ausente en la legislación latinoamericana. Todavía, por ejemplo, no se han independizado los asuntos concernientes a la práctica de las relaciones sexuales de los de la fecundidad.

Hay que agregar que la dependencia de América Latina respecto de sus centros también en esta materia se ha acentuado visiblemente en años recientes, incluso en aquellos países que en los inicios del siglo XX habían adoptado una legislación de vanguardia.

También es pertinente examinar lo que sucede con la libertad cuando de movilidad territorial se trata. Es muy distinto su ejercicio si ocurre dentro de un territorio nacional o si se transponen sus fronteras. Y resultan prácticas francamente discriminatorias cuando se trata de ciudadanos de países pobres que pretenden emigrar a los ricos. De suerte que es una libertad restringida, condicionada, donde otra vez el Estado ha cedido muy poco. Ya se vio, en un capítulo previo, cómo esta postura jugaba con signo negativo en el éxito de los intentos de políticas recientes.

Pero hay un aspecto descuidado en este asunto, y es la ausencia de planteos claros y explícitos destinados a resarcir a los países de origen por el gigantesco trasiego de capacidad que produce la emigración de profesionales y cuadros idóneos. Esta relación asimétrica, regida sí por las reglas del mercado, contribuye en el mediano plazo a aumentar las brechas por la pérdida de capital humano más que de individuos.

Así que, con miras a futuras políticas migratorias, el tema del resarcimiento por pérdida de capital formado en el país de origen debería ser explicitado. Los países receptores arguyen que ellos no los convocan, y una y otra vez aplican tratos discriminatorios reñidos con acuerdos firmados; pero la desigualdad en el poder negociador es tan marcada que del lado del país de origen la decisión y el riesgo residen exclusivamente en el plano individual, en otras palabras, el Estado deja ir simplemente. Del lado del país receptor, el Estado -y no los individuos- está omnipresente y es quien decide sobre cuántos, quiénes y en qué momento podrán ingresar a su territorio. Una relación así trae por fuerza las tensiones que se viven en zonas de frontera o de tránsito migratorio y es el origen de trato discriminatorio.

La Guerra del Golfo, la conclusión oficial de la Guerra Fría y las reformas adoptadas a inicios de 1992 en el funcionamiento y prioridades asignados a las Naciones Unidas, son señales suficientes como para entender que está en funcionamiento un nuevo orden de seguridad internacional. Si este nuevo orden va a tener repercusiones visibles y directas sobre algunos aspectos del comportamiento demográfico de los países en desarrollo, dependerá, casi con exclusividad, del valor estratégico que se le asigne a la población como variable. Si, saliendo del capítulo de la cooperación en materia de desarrollo económico y social donde ha estado inserta hasta ahora, pasara, como resultado de esas reformas, a formar parte de la negociación para la ayuda financiera dentro del ámbito de los grandes organismos mundiales, sin duda se convertirá en una variable con mucho poder persuasivo. Las propuestas emergentes de Amsterdam (1989) a pesar de no ser gubernamentales, pueden entenderse como una señal o aproximación para convertir el crecimiento demográfico en un componente de la preservación de la paz y seguridad de los estados y, por ende, susceptible de un seguimiento y control internacional. Una postura así no debería sorprender, ya que, en los trabajos preparatorios de Bucarest, antes de 1974, hubo algunas iniciativas al respecto que no prosperaron.

Así que por esta vía podría estarse en la proximidad de quebrar el límite de la potestad nacional soberana para pasar al ámbito de la autoridad internacional, administradora de acuerdos y compromisos, tal como ocurre en otros campos. Y como la pobreza y el deterioro del medio ambiente tienen, para algunos, su origen -en parte- en un desmesurado crecimiento demográfico, la conclusión resulta obvia.

Pero el Secretario General de las Naciones Unidas ha dicho que la Tierra "está a la vez enferma de subdesarrollo y de desarrollo excesivo". Se podría decir que una señal del primero es una elevada tasa de crecimiento demográfico, y que señales inequívocas del segundo son el hiperconsumo, la agresión implacable al medio ambiente y el despilfarro por cuenta de unos pocos de bienes que pertenecen al patrimonio común del planeta.



Nada asegura que, aun cuando los países pobres adopten medidas tan drásticas como para llevar su crecimiento natural al nivel de reemplazo, la otra parte esté dispuesta a cambiar su intensidad en la agresión al medio ni la intensidad en la apropiación de los recursos naturales. Tampoco existe cómo hacerlo, porque allí también se concentra el poder que regula los tres órdenes.

Habría que decir, por último, que en cada uno de los órdenes identificados se maneja un doble discurso y se aplican patrones duales. Lo ilegítimo fronteras adentro no siempre lo es afuera. Las políticas de subsidios, de tarifas y de comercio exterior, migración internacional, tenencia de armamento estratégico, son ejemplos bien conocidos. No habría por qué excluir a las variables demográficas de estos estándares dobles, sobretodo si pasan a integrar el andamiaje crítico sobre el que se sustente la sociedad del futuro.

## 5. ¿Políticas de población o reforma demográfica?

Desde sus orígenes más remotos, las políticas de población han estado siempre asociadas al ejercicio efectivo del poder y han sido un instrumento para preservarlo. Pero ahora el poder que sustentan los estados nacionales se ha ido diluyendo como consecuencia de la interdependencia internacional y de la desigualdad de relaciones entre estados. Así, las políticas de población que hoy puedan adoptarse tienen que conciliar tres fuentes de intereses: los que provienen del derecho individual con su contracara, los compromisos que deben cumplirse por parte de los habitantes; las atribuciones que siguen en manos del Estado nacional para tomar y conceder espacios, y el cuadro de las relaciones internacionales de estado a estado y de un estado con las corporaciones internacionales. Estos elementos vienen a ser algo así como un primer pivote que delimita el terreno de futuras acciones.

En el transcurso de estas dos últimas décadas, se fueron desvaneciendo el entusiasmo y las iniciativas encaminadas a resolver algunos de los problemas del desarrollo de América Latina y del Caribe a través de una política de población, entendidas como elementos inseparables de planes y estrategias concebidos para esos fines.

Se gastó por esta vía mucho talento, energía, tiempo y dinero, sin que las políticas se pusieran en movimiento y dieran resultados más o menos satisfactorios. Entretanto, los perfiles del subdesarrollo se ampliaron y profundizaron. Las lecciones que deja el camino recorrido con sus interrogantes constituye un segundo punto de referencia.

Un tercero proviene de la necesidad de interrogarse sobre si el sistema de las Naciones Unidas, sobre todo en sus espacios regionales, se está preparando internamente para contribuir con los gobiernos a reexaminar el estado de la situación demográfica, sus tendencias y el posible campo de acción política. Repetir los esquemas que predominaron al inicio de esta experiencia, reactualizar los discursos sobre más o menos una misma estructura temática, poner al día algunas líneas que sustentaron acciones o programas sin éxito, resultaría altamente perjudicial para los destinatarios de esas propuestas. Un ejercicio de examen y evaluación internos, dentro del sistema está aún pendiente. Resultaría poco creativo prepararse para el tercer encuentro mundial sin pasar por esta tarea previa.

El cuarto pivote apunta a la revisión de la propia experiencia en cada país, extrayendo aquello que pueda ser compartido por otros, ver lo que no ha funcionado, lo que debería modificarse o descartarse y lo que podría, por último, ser de provecho. Esto significa formularse preguntas para que contesten aquellos con mayor agudeza y sentido crítico. Tomar posición respecto de estrategias, explicitando sus fundamentos teóricos, sus instrumentos y sus fines.

Con la sola finalidad de estimular el diálogo, una primera propuesta es que, a la luz de la historia reciente, tal vez un mejor camino sea abandonar el intento de adoptar políticas de población tal como han sido concebidas, con todas sus aspiraciones legales e institucionales.

En lugar de ello, se propone introducir la noción de reforma demográfica sustentada sobre modos de operar distintos y aprovechando lo que la estructura del Estado actual ofrece como nicho para posibles acciones. Esto es, una postura muy apegada a la realidad, usando el marco institucional ordinario ya existente en cada país.

Así, el título del acápite no es solamente un juego de palabras sino un camino alternativo que, integrándose por partes o parcelas, conduzca a la obtención de ciertas metas.

La idea central es: con la estructura actual del Estado, con los espacios ministeriales más o menos rígidos y consolidados, con las limitaciones presupuestarias y con todas las otras facetas que definen hoy a la región ¿es posible atenuar y quizás mejorar las condiciones intolerables en que vive una porción creciente de la sociedad? Si la respuesta no fuera negativa, se abriría el camino para acometer una reforma demográfica.

¿Qué se entiende por tal? Un conjunto de programas sectoriales, si se quiere independientes entre sí, ubicados en los ámbitos del poder ejecutivo, destinados a alcanzar metas muy explícitas en un calendario preestablecido que habrá de llevarse a cabo dentro del mandato de un determinado gobierno. En pocas palabras, cumplir con lo que se suscribió sin

reservas en el espacio internacional y no se hizo, ser consecuente con los enunciados de preámbulos en compromisos asumidos desde hace tiempo.

Supóngase que un gobierno al inicio de su gestión admite que la mortalidad infantil del país es demasiado elevada y se propone reducirla en varios dígitos. Los demógrafos y especialistas en salud pública podrán decirle rápidamente cuántas muertes deberán evitarse cada año para alcanzar metas progresivas. Las estadísticas vitales, esas que hay que rescatar y jerarquizar, le indicarán qué causas de muerte son las de mayor incidencia y, por lo tanto, qué acciones de salud específicas corresponderá tomar, en qué lugar y cuándo. Podrá decidirse también qué tecnología será usada y cuánto costará. Se sabrá, desde otro lado, donde viven y qué nivel de instrucción poseen las mujeres que traerán al mundo hijos con escasa probabilidad de sobrevivir el primer año, y allí la atención prenatal -con sus costos de infraestructura- deberá hacer lo suyo.

Así que la reducción de esa mortalidad puede alcanzarse a condición de una firme decisión política, sostenida en el tiempo, una gestión eficaz y duradera de los responsables de la salud pública en todos los eslabones de la gestión, y un presupuesto negociado con el administrador del erario público. No se requiere de una ley ni de ningún nuevo organismo. Las estructuras existen, el diagnóstico y la solución también. Y a nadie se le ocurriría negar que una baja mortalidad infantil es una meta a la que aspira toda la sociedad.

Supóngase también que otro gobierno estima que el número medio de hijos que tienen las mujeres de los estratos pobres es poco compatible con sus condiciones materiales de existencia, con lo que le pueden ofrecer a su progenie, y que el costo asistencial a cargo de la sociedad no puede atenderse. Hay sólo dos opciones: o la transformación de esa conducta reproductiva mediante motivación e instrucción para que adopten prácticas anticonceptivas eficaces, o mediante la coerción. Excluida la última, se abre el camino para un programa de planificación familiar o de reducción de la fecundidad dirigido a un conjunto de mujeres que constituye la población objetivo. Dadas las metas y las opciones instrumentales, sólo queda asignar recursos y definir los mecanismos de acción dentro de la estructura ya existente. Por cierto, podrá añadirse toda la cooperación externa y no gubernamental que se estime apropiada. No aparece en este caso, tampoco, como prerrequisito concebir una política del tipo de las que han fracasado; se pondrá únicamente en marcha una reforma del perfil reproductivo de una parte de las mujeres y no otra cosa. Pero no es poco, porque lo que sí se requiere es una explicitación franca desde la dirigencia política, con mucha llaneza y honestidad, del problema a resolver y de la opción que se adopte con ese fin. Y así pueden tomarse tantos ejemplos como problemas se reconozcan. Desde esta óptica se estaría acercando el poder político a la solución de situaciones concretas, identificadas y

cuantificadas, a las que se le asigna el carácter de problema, una a una, sin la pretensión de una globalidad que todavía se muestra muy distante.

Se podrá decir que una propuesta así no es diferente al fortalecimiento de una política social, y eso es correcto; pero, más allá de la rotulación, lo que importa destacar es la posibilidad y la urgencia de actuar con sentido práctico sobre los perfiles más agudos de la inequidad que los estudios sociodemográficos ponen en evidencia.

Aparece, por último, un asunto que apenas si ha sido insinuado en las conclusiones de los foros internacionales, y que recién en la Declaración de Amsterdam (1989) ha merecido una mención explícita; es el relativo a los fondos necesarios, de origen nacional e internacional, que deben comprometerse para alcanzar los cambios demográficos buscados. Según ese documento, se estima que en todos los países en vías de desarrollo, los fondos comprometidos por la cooperación internacional en programas de población ascendieron en 1987 a unos 4500 millones de dólares de los EE.UU. anuales, y que hacia el 2000 deberían incrementarse, como mínimo, a unos 9000 millones por año.

Frente a la profundidad de los problemas que afectan una parte muy considerable de los ocupantes del planeta, esas magnitudes aparecen desproporcionadamente modestas, lo que podría interpretarse como una subestimación de las dificultades por resolver, o bien que ellas no están ubicadas en la primera línea de prioridades.

Cuando se comparan esos montos con los que se han estimado como necesarios para la prospección petrolera en América Latina y el Caribe, del orden de los 98.000 a 108.000 millones de dólares de los EE.UU. en 10 años, o los que la Comunidad Europea deberá invertir con miras a reciclar la basura originada en envases y embalajes, de acuerdo con nuevos estándares, cuyo monto no oficial se estima en el orden de los 10.000 millones de dólares de los E.U.A. anuales\*, resulta difícil sustraerse a pensar que en este desfase entre la dimensión de los problemas y los fondos que se aplican para resolverlos reside una parte de la persistencia de los primeros.

---

\* *The Economist*, August 22-28 1992; pág. 54.

## CONCLUSIONES

1. El balance de dos décadas relativo a la institucionalización, funcionamiento y consolidación de políticas nacionales de población en América Latina y el Caribe, muestra que el progreso alcanzado dista mucho de las expectativas que prevalecían en los inicios de los años setenta.
2. Al porqué de este cuadro concurren diversos factores, pero el que parece tener el mayor peso es la ausencia de una decisión política firme, explícita, con metas, y traducida en actos a lo largo de varios años, dispuesta a modificar o promover un cambio en el curso de las variables demográficas que se juzga poco favorable, en función de determinadas estrategias o concepciones del desarrollo económico y social. Precisamente, entre las excepciones que la región exhibe, es este componente el que sobresale sobre los restantes.
3. Esta situación, en alguna medida, se contradice con la vigencia de una atmósfera internacional, originada en los países más industrializados, que irradia mensajes muy claros enfatizando la necesidad de reducir el crecimiento de la población, particularmente en los países en vías de desarrollo.
4. Más allá de la ausencia de compromiso político en el manejo de los temas demográficos, el pensamiento dominante en torno a las políticas de población se apoya en un modelo de individuo que ha sobrepasado las reglas de tolerancia de la naturaleza. Con miras al futuro, cualquier política de población que pretenda trasponer el estrecho horizonte de una concepción reduccionista, debería acometer la tarea de organizarse sobre pilares que contengan un fuerte contenido ecológico, para que los principios de equidad y sustentabilidad - sobre todo en el espacio internacional- puedan traducirse en acciones reconocibles.
5. Pero que las políticas de población no hayan prosperado de la forma esperada no quiere decir que la situación demográfica de la región permaneció incambiada. Muy por el contrario, si algo sirve para caracterizar a las poblaciones latinoamericanas y caribeñas en su conjunto son, precisamente, sus profundas y rápidas transformaciones demográficas. Los últimos veinticinco años marcan una etapa inédita, tal vez única en el mundo, de la que no se tiene referencia previa y difícil de repetir. En ese lapso, numerosos países redujeron su nivel de reproducción en forma espectacular, pasando de tasas de natalidad muy altas a moderadas y bajas; otro tanto ocurrió con la mortalidad. Lo que en países hoy desarrollados había tomado varias décadas, en esta región se está produciendo en forma muy concentrada y acentuada en el tiempo.

6. Como consecuencia de ese tránsito tan rápido por sucesivos niveles de reproducción y de mortalidad, la tasa de crecimiento natural exhibe descensos pronunciados, por cierto en unos países más que en otros, algunos de los cuales todavía se encuentran situados en una fase inicial. Todo parece indicar que este proceso de convergencia hacia niveles aún más bajos de crecimiento dará la tónica en las tres o cuatro próximas décadas, con los consiguientes efectos en la estructura por edad.

7. En la reducción de la fecundidad ha jugado un papel muy importante el funcionamiento de programas de planificación familiar, con sus dos modalidades principales: anticoncepción y esterilización, los que promueven y respaldan un cambio muy importante en el sistema de valores relativos al tamaño de la familia. Sin embargo, las modalidades de atención y suministros brindados por tales programas no siempre han observado el principio explícito de libertad de elección, induciendo al uso de medios o técnicas en función de estímulos o intereses provenientes del lado de la oferta de tales servicios.

8. La resonancia que el nuevo orden internacional puede tener sobre la prioridad asignada al crecimiento de la población y las contradicciones que se han señalado entre derechos y responsabilidades de los individuos y de los estados, debería promover en los países una definición más precisa que delimite sin equívocos el espacio de libertad exclusiva reservado a la mujer o la pareja, en lo concerniente a tener o no tener hijos. Esta delimitación conlleva definiciones de tipo ético, postergadas por mucho tiempo en lo institucional, como también en lo individual.

Igual cosa debería ocurrir en lo que hace a la movilidad territorial y las migraciones internacionales.

9. Frente a la experiencia de que da cuenta este documento, y considerando las situaciones de inequidad que hoy afectan a la región en términos de condiciones de salud, educación, vivienda, servicios básicos, se plantea aquí la opción de acometer una reforma demográfica que, con sentido muy pragmático y de urgencia, enfrente por la vía más directa los casos de mayor dramatismo.

No se renuncia por ello a la adopción de una política de población orgánica, con metas de mediano y largo plazo; sólo que la elocuencia de los indicadores demográficos, sociales y económicos apremia la búsqueda de soluciones más cercanas.

10. El tamaño de las desigualdades y de los rezagos en el reparto del bienestar, cuyo origen -a veces- es atribuido a un crecimiento demográfico inconveniente, hace que este tema deba ser situado en una primera línea de asuntos de la misma jerarquía, por ejemplo, que la cuestión

energética, la exploración petrolera, las reformas estructurales del Estado y otras grandes estrategias de largo aliento. Ello implica, en lo inmediato, cambiar la actitud de los gobiernos y de las agencias de cooperación internacional en lo que hace al orden de magnitud de los fondos requeridos, los que deberán multiplicarse varias veces con miras a alcanzar mejoras razonables en el próximo decenio.

## REFERENCIAS

UIECP-CELADE-CEPAL-COLMEX, *Conferencia Regional Latinoamericana de Población (México, 1970)*, Actas, vol. 1 y 2. El Colegio de México, México, 1972.

CEPAL, *Informe sobre la Reunión Preparatoria a la Conferencia Mundial de Población (San José, Costa Rica, 1974)*. CEPAL, 1974.

Naciones Unidas, *Decisiones tomadas en Bucarest*. Naciones Unidas, Nueva York, 1974.

CEPAL, *Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, México, 1975*. CEPAL, 1975.

United Nations, *Report of the International Conference on Population, 1984 (Mexico City, August 1984)*. U.N., New York, 1984.

UNFPA, *Annual Review on Population Law, 1988*. New York, 1991.

UNFPA, *The Amsterdam Declaration. International Forum on Population in the Twenty-first Century (Amsterdam, 1989)*. New York, 1990.

CEPAL, *Informe sobre la Reunión Preparatoria Regional a la Conferencia Internacional de Población de México (La Habana, 1983)*. CEPAL, 1983.

CELADE, *Política de Población en América Latina. Experiencia de 10 años*. Notas de Población n° 33. Diciembre de 1983.

Senado de la Nación, *Reforma Constitucional y Ordenamiento Legislativo en Materia de Población (claves para el Debate)*. Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 1991.

CEPAL, *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*. Santiago de Chile, 1991.

CEPAL, *Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado*, Santiago de Chile, 1992.

United Nations, *World Population Monitoring, 1991*. New York, 1992.

United Nations, *Child Mortality since the 1960s*, New York, 1992.