

INT-1155

NACIONES UNIDAS



SOLO PARA PARTICIPANTES
DOCUMENTO DE REFERENCIA
DDR/3
14 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

**POLITICAS DE POBLACION:
REFLEXIONES SOBRE EL PASADO Y
PERSPECTIVAS FUTURAS**

Este trabajo fue preparado por la señora Carmen A. Miró, Consultora del Centro Latinoamericano de Demografía. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de su autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

92-9-1355

1992

INDICE

	<u>Página</u>
1. El objeto de estas reflexiones	1
2. Los principales cambios demográficos en América Latina y el Caribe desde la Conferencia Mundial de Población de 1974	3
3. Avance, estancamiento y retroceso en políticas de población desde la Conferencia Mundial de Bucarest, 1974	7
4. Los desafíos del futuro	10
5. Algunos elementos importantes necesarios para enfrentar los desafíos	14
6. Breves reflexiones finales	16
Notas	18
Bibliografía	19

1. El objeto de estas reflexiones.

En una primera aproximación al tema de "políticas de población", parecería totalmente innecesario esclarecer a qué alude el término. Sin embargo, un pequeño esfuerzo de aproximarse a un consenso acerca de su significado, pronto revelaría que esa designación ampara diversos conceptos, que, en el ámbito del sector público, van desde la toma de posiciones, pasando por la aprobación de medidas legislativas, hasta la adopción de acciones específicas supuestamente destinadas a modificar la dinámica demográfica.

Desde mucho antes de la Conferencia Mundial de Población, celebrada en Bucarest en 1974, la que se identifica como el hito a partir del cual los gobiernos reconocen la conveniencia de actuar sobre los fenómenos demográficos, ya en América Latina y el Caribe se habían dictado disposiciones legales o se habían tomado otras medidas destinadas a regular aspectos relacionados con la población, tales como las de estímulo al crecimiento demográfico y a la inmigración; las que restringían la emigración y las que se oponían a la anticoncepción, entre otras. (Eldridge, 1954)

Igualmente, conferencias celebradas en la región en 1965 y 1967 recomendaron a los países la adopción de "políticas de población", cuya definición anticipó el enfoque posteriormente adoptado en el Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP), aprobado en Bucarest. Ya para entonces en la mayoría de los países de la región funcionaban, principalmente con carácter privado, pero con la evidente permisividad del gobierno, programas de planificación familiar, que si bien se justificaban como de atención a la salud materno-infantil, tuvieron efectos sobre los niveles de la fecundidad de las poblaciones a los que se aplicaron.

En una de las sesiones de la Conferencia Regional Latinoamericana de Población de 1970 se examinaron 25 ponencias sobre el tema de políticas de población, conjuntamente con el documento presentado por el organizador de la sesión y la síntesis de las ponencias preparada por el relator. A pesar de que para entonces la República Dominicana y tres países del Caribe de habla inglesa, tenían metas para la reducción de la fecundidad, refiriéndose al conjunto de los países de la región, el organizador destacaba que "hasta ahora ninguno de ellos ha tratado de aplicar a escala nacional un conjunto de instrumentos que constituyan una política de población" (El Colegio de México, 1972, p.262). Aunque la sesión no estaba destinada a llegar a recomendaciones sobre el tema, la discusión del mismo reveló la falta de un acuerdo básico acerca de cómo deberían proceder los países de América Latina y sus gobiernos en este, hasta entonces, controversial campo.

Es a partir de 1974 cuando proliferan en la región diversos tipos de disposiciones legales y programas a los que se atribuye el deliberado propósito de modificar la dinámica demográfica, con el ánimo de armonizarla con la del desarrollo económico y social. Y es también a partir de este momento, cuando la designación de "política de población" comienza a aplicarse a las más variadas situaciones y acciones, circunstancia que en 1992, a 18 años de la adopción del Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP), nos enfrenta a la existencia de una tremenda confusión en este terreno.

Surge entonces la necesidad de replantear cuál es el verdadero sentido que debe darse al concepto "política de población", objeto de estas reflexiones.

Es un hecho generalmente aceptado en ciencia política que la formulación de una política pública supone la definición de una o varias metas que deben alcanzarse, la fijación del plazo dentro del cual deberán lograrse y la identificación de los instrumentos que permitirían alcanzarlas, o por lo menos avanzar hacia su consecución. Las metas, por lo regular, se expresan en términos cuantitativos, los plazos establecen fechas límites para el cumplimiento parcial o total de dichas metas, y conjuntamente con la explicitación de los instrumentos que han de ser aplicados, se integran en disposiciones legales o simplemente normas administrativas que, en última instancia, son las que guían las acciones de los agentes públicos encargados de ejecutar, o hacer que se ejecute, la determinada política. Estos agentes están ubicados en diversos departamentos de la Administración Pública.¹

Es con las características enunciadas anteriormente, que se propone aquí la identificación lo que debe entenderse por "política de población". Y debe aceptarse también que se expresa en singular porque cuando lo que se formula es una de las políticas del Estado, con diversas metas relativas a variables demográficas,² para cuyo cumplimiento deberá recurrirse -con carácter de instrumentos de ejecución- a programas y proyectos aplicados por instancias gubernamentales sectoriales que no son expresamente responsables por la "administración" de la política de población³. En menor grado, podrá también recurrirse a medidas y programas que ha de realizar directamente la agencia encargada de formular, coordinar, "monitorear", evaluar, en suma, administrar dicha política. En estos casos deberá recibir la colaboración de algunos departamentos sectoriales.⁴

Si se acepta como válido el planteamiento anterior, tendrá que convenirse, entonces, que, quizás con la excepción de México, ningún otro país de América Latina tiene actualmente una política de población. Y aun en este caso, no es claro que efectivamente se hayan explicitado los instrumentos de ejecución de la política, lo que en cierto modo se intenta, de manera incompleta, con la definición de las llamadas "líneas programáticas". (CONAPO, abril 1991).

2. Los principales cambios demográficos en América Latina y el Caribe desde la Conferencia Mundial de Población de 1974.

En los casi 20 años transcurridos desde la Conferencia de Bucarest, la población de América Latina y el Caribe experimentó cambios significativos. Las tendencias del crecimiento demográfico que comenzaron a perfilarse en algunos países en el quinquenio 1960-65, y en otros en el siguiente (1965-70), se intensificaron en los años siguientes, llevando a estos países y a la región en su conjunto a una profunda transformación de su dinámica demográfica. En efecto, los principales componentes de esa dinámica (tamaño y estructura por edad de la población, patrones de fecundidad, mortalidad y migración, tanto interna como internacional) se modificaron de manera tan notable, que los efectos del fenómeno - inédito en nuestra historia demográfica- rebasaron con creces la evolución prevista. El fenómeno se dio con importantes diferencias entre países y, según los pocos datos disponibles, entre distintos grupos sociales y al interior de ellos, introduciéndose así elementos de inequidad social que la política de población debe contribuir a erradicar.

Debido en parte a las deficientes informaciones estadísticas básicas de que se disponía, las estimaciones que se hacían a principios de la década de 1970 suponían descensos significativamente menores de la mortalidad y de la fecundidad de los que en efecto se dieron. Esto llevó a proyectar las tasas de crecimiento a niveles relativamente elevados, lo mismo que el tamaño de las poblaciones para cuya proyección se utilizaban las tasas que resultaron sobrestimadas. Sólo para tener una idea del desfase de que adolecieron en ese período las estimaciones, vale la pena mencionar que en julio de 1971 CELADE proyectó la tasa anual de crecimiento demográfico de América Latina para 1995-2000 en 26.3 por mil, mientras que las más recientes estimaciones del Centro la ubican en 17.6, una diferencia de 33%. En el mismo predicamento, se proyectó que la población total de los 20 países de la región llegaría en el 2000 a 641 millones, mientras que las proyecciones confeccionadas dos décadas más tarde, es estimada para ese año en 526 millones, es decir en 115 millones menos.

Las comparaciones anteriores, aparte de dar pie para afirmar que la transición demográfica en América Latina se produjo de manera más acelerada de lo que los analistas demográfico pudieron prever, con los datos y métodos entonces a su alcance, sugieren que los cambios experimentados modificaron radicalmente la evolución que de otra manera hubiera seguido la población de la región.

La mortalidad había comenzado a descender desde muy temprano, acelerándose esa declinación después de la Segunda Guerra Mundial. A ello contribuyeron varios factores: saneamiento del ambiente, mejores servicios de salud, mejoramiento de la higiene personal y, en general, mejores condiciones de vida, entre otros. Debe tenerse presente que los departamentos gubernamentales de salud, como parte de sus responsabilidades, han definido políticas en lo referente a la mortalidad y a la salud en general. Recomendaciones emanadas de Conferencias de la Organización Mundial de la Salud, como la de Alma Ata, y el Plan de Acción de Salud Para Todos en el Año 2000, les han ofrecido guía para dichas políticas. Sin embargo, a pesar de la existencia de ellas, parece que América Latina no podría cumplir la meta de 74 años de esperanza de vida para el año 2000 fijada originalmente en el PAMP, aunque sí la de 70 años, a que fue rebajada por la Conferencia de Población de 1984 (Recomendación 14). Lo anterior se refiere al conjunto de la región tomada como promedio, pero se estima que por lo menos 9 países latinoamericanos no alcanzarían una esperanza de vida de 70 años en el 2000. Conviene recordar que las diferencias en el nivel de este indicador entre áreas geográficas al interior de los países -que en gran medida reflejan diferencias sociales- son aun mayores.

Sin entrar a considerar cómo contribuyen a la conformación de este índice sintético de la mortalidad, las defunciones de infantes, de jóvenes y de madres, es evidente que la política de población debe considerar la inclusión de metas y programas relativos a la mortalidad entre los distintos grupos de edad y sexo de la población, que han de ser ejecutados por distintos organismos estatales (departamentos de salud, instituciones de seguridad social, etc.).

La fecundidad, a diferencia de la mortalidad, en general tardó más en reaccionar a las nuevas condiciones sociales que se plantearon: más amplias facilidades de educación, mayor participación social de la mujer, mejores servicios de salud general, infantil y maternal y, sobre todo, acceso a consejos y servicios sobre planificación familiar, medio que, en última instancia, es el que propicia el descenso del número de hijos, al facilitar la eliminación de la fecundidad no deseada.

Rota la inercia que en la mayoría de los países de América Latina impedía que la fecundidad descendiera en forma significativa, ésta inicia su declinación prácticamente en todos ellos, aunque en distintos momentos y a diferentes velocidades. El número medio de hijos por mujer que, alrededor de 1975, era en la región de 5, descendió en 1992 a 3, con seis países con promedios por debajo de ese valor, y dos que aún registran niveles de 5 hijos por mujer. Debe subrayarse que estas cifras promedios esconden notables diferencias entre grupos sociales.

El comportamiento de las variables examinadas anteriormente condujo a un acelerado descenso de la tasa de crecimiento

demográfico, que se estima bajará en 25% entre el quinquenio 1970-75 y el que transcurre (1990-1995).

Se alteró también significativamente la estructura por edades de las poblaciones, disminuyendo proporcionalmente los menores de 15 años, y aumentando el grupo en edades de trabajar, las mujeres en edades fértiles y los mayores de 60 años. Todo ello con importantes consecuencias demográficas, que sin duda afectarían las metas que pudieran definirse para la mortalidad y la fecundidad. Igualmente, estas transformaciones en la estructura por edad tienen consecuencias sobre la composición de la demanda de educación, empleo, planificación familiar y seguridad social, entre otros. Es un típico ejemplo de sectores en los que podrían "integrarse" población y desarrollo.

Otra transformación, que se inició en décadas anteriores, pero que se aceleró notablemente en los últimos 20 años, fue el ya rápido crecimiento de las ciudades, nutrido, principalmente, por los migrantes procedentes de áreas rurales y urbanas pequeñas. Según Naciones Unidas el porcentaje de población urbana en la región (América Latina y el Caribe) era en 1950 de 42% (69 millones de personas), con importantes diferencias entre subregiones y países. Para 1975 ya ese porcentaje había subido a 61, casi triplicando el número de habitantes urbanos (198 millones) y en el año 2000 se proyecta que habrá llegado a más de 76, lo que más que duplicaría en el lapso de 25 años la cifra absoluta de residentes urbanos (411 millones). (United Nations, 1991).

El proceso de urbanización, como en general se designa a la aglomeración de habitantes en ciudades, tiene entre sus principales características en América Latina, la de concentrar, en el caso de los países más populosos, la mayor parte de la población urbana en pocas ciudades; en los países de menor población, este fenómeno se da con frecuencia en una sola ciudad, generalmente la capital del país.

Hay acuerdo en responsabilizar al modelo o estilo de desarrollo que ha prevalecido en nuestros países por la velocidad y características de la urbanización en la región.

La transición de la mortalidad y de la fecundidad llegó a las ciudades de América Latina y del Caribe, haciendo bajar la tasa de crecimiento natural de las mismas, pero no se ha podido evitar la avalancha de inmigrantes hacia ellas, procedentes de otras partes del país, aunque datos de censos recientes sugieren que la intensidad de estos movimientos parece estar disminuyendo. Habitantes del medio rural parecen más bien estarse movilizandó hacia áreas de frontera agrícola.

Según las encuestas que periódicamente realiza la División de Población de Naciones Unidas, prácticamente todos los países de la región consideran poco satisfactoria la forma como se ha dado el

proceso de urbanización. A pesar de que han dictado algunas medidas destinadas a modificar las tendencias de este proceso, éstas no han experimentado cambios significativos. Este resultado negativo no debe sorprender, ya que si la política de población establece metas en cuanto a las corrientes migratorias o en cuanto a los patrones de asentamiento de la población que desea alcanzar, debe aceptarse que en un país que respeta el derecho de tránsito de sus ciudadanos, ello solo podría lograrse por medios indirectos que modificaran las condiciones económicas y sociales que propician la situación que se busca alterar. Este es un típico ejemplo en que el Estado tendrá que decidir entre dos alternativas: o crea condiciones propicias a una desconcentración de la población que ya presenta problemas derivados de la elevada concentración o deja actuar libremente a las fuerzas del mercado, que conducen a una aglomeración con efectos nocivos sobre la población y el ambiente.

En contraposición a la velocidad con que se ha expandido y continua expandiéndose la población urbana, el crecimiento de la rural, tanto en términos absolutos como relativos, ha perdido el dinamismo que tuvo en el pasado. El número de habitantes rurales y su tasa de crecimiento comenzó a declinar en el Caribe y en América del Sur en el quinquenio 1975-1980. Sólo en América Central continúa aumentando en forma absoluta la población rural, pero desde 1960-65, a ritmo cada vez más decreciente.

El binomio elevada concentración urbana y despoblamiento rural plantea a la región problemas de diversa índole, entre los cuales se destacan los relativos al deterioro del ambiente y la destrucción de los recursos naturales.

El breve examen realizado en los párrafos precedentes pone en evidencia que los importantes cambios que se han dado en la dinámica demográfica de los países de América Latina y el Caribe responden fundamentalmente a transformaciones económicas, sociales y políticas ocurridas en las sociedades de esos países y, en menor grado, a algunos programas aislados (planificación familiar, educación en población, inserción de mujeres en el trabajo productivo, entre otros). Ha sido relativamente menor la contribución -si alguna- de la llamadas políticas de población.

Asociados a aspectos demográficos subsisten numerosos problemas y se han agudizado otros. Es el caso, por ejemplo, del elevado nivel de desempleo y subempleo, el aumento de la incidencia de la pobreza y el deterioro de los recursos naturales. Se propone que la región aborde la solución de estos y otros graves problemas con un enfoque integrado de equidad y transformación productiva, al cual estimamos deberá incorporarse, al nivel de cada país, una "política de población" como se la definió en la sección 1. de estas reflexiones.

3. **Avance, estancamiento y retroceso en políticas de población desde la Conferencia Mundial de Bucarest, 1974.**

La División de Población de las Naciones Unidas lleva a cabo una permanente, continua e intensa labor destinada a evaluar el grado de aplicación del PAMP por los Estados miembros y la situación que se da en ellos respecto de las políticas de población, consideradas éstas en un sentido relativamente amplio. Un examen del material compilado por dicha División en lo que atañe a América Latina y el Caribe permite señalar algunas de las limitaciones que enfrentan los países de la región, a saber:

□ Se han dado avances en la adopción de disposiciones legales de distinto rango que tratan sobre cuestiones relativas a población (tamaño, crecimiento, estructura por edades, mortalidad y morbilidad, fecundidad y familia, migración internacional, distribución espacial y urbanización, y condición de la mujer). También se ha avanzado en la organización de instancias administrativas responsables por esas cuestiones (consejos, unidades, comisiones, etc.).

Sobre este particular, en el último Informe (1989) de las Naciones Unidas sobre **Examen y Evaluación del PAMP** se señala que "la administración es todavía un aspecto débil en muchos programas de población..." (página 42).

■ No obstante el declarado propósito de algunos gobiernos de integrar las acciones sobre población en el contexto de la planificación económica y social, o directamente en los programas y proyectos económico-sociales, **se da un real estancamiento** en cuanto al logro de dicha integración.

■ En la mayoría de los casos, a pesar de que se han dictado leyes u otras normas, con aparente carácter comprensivo, **se carece de un enfoque integrado** que defina con claridad cómo se propone alcanzar los objetivos que dichas leyes o normas establecen respecto de las variables demográficas, cuya modificación se identifica como prioritaria.

A superar esta limitación podría sin duda contribuir, entre otras medidas, lograr que los programas y proyectos económico-sociales sectoriales incorporen entre sus acciones aquellas que intentan modificar una o varias variables demográficas.

Entre las **Recomendaciones para la ulterior ejecución del PAMP**, aprobadas en la Conferencia Internacional de Población de 1984, se reiteró en la recomendación 1 el principio, que con insistencia

afloró en la Conferencia de 1974, y se incorporó en el párrafo 14c del PAMP, en el sentido de que población y desarrollo están interrelacionados: las variables demográficas influyen sobre las variables del desarrollo y estas últimas influyen sobre aquéllas. Ambos pronunciamientos no han pasado, a pesar de los años transcurridos, de ser meros enunciados de propósito, sin que país alguno haya logrado la aconsejada integración. Se han señalado varios obstáculos que se opondrían a ella. El Informe de 1989 sobre Examen y Evaluación, ya mencionado en párrafo anterior, se refiere al tema en los siguientes términos: "los intentos por integrar población y desarrollo sólo han tenido un éxito parcial. No sólo es necesario definir más claramente el concepto de integración; no existe desarrollo institucional en el sector población de muchos países en desarrollo y es necesario lograr una interacción más estrecha entre los encargados de la formulación de políticas, los planificadores y los demógrafos con objeto de determinar las necesidades y demandas especiales de los países" (página 19).

A lo anterior habría que agregar que la mayoría de los países de la región han carecido de una planificación que efectivamente rebasara el mero carácter indicativo.

■ En el período transcurrido desde la adopción del PAMP se han dado algunos **retrocesos**. Según la información contenida en los compendios publicados por las Naciones Unidas sobre la situación relativa a la políticas de población (United Nations, 1990), entendidas éstas en un sentido amplio, por lo menos tres países latinoamericanos y uno del Caribe inglés que anteriormente habían fijado metas cuantitativas por ser alcanzadas en la tasa en crecimiento demográfico y la de fecundidad, parecen haberlas eliminado. En la actualidad sólo otros tres latinoamericanos y otro del Caribe inglés han establecido metas demográficas, generalmente con un horizonte temporal que se extiende al año 2000, y que se refieren, según el país de que se trate, a las tasas de mortalidad general, infantil y materna y a la esperanza de vida; a la tasa de crecimiento demográfico y el tamaño de la población; a la magnitud de reasentamientos de población y a tasas de crecimiento desagregadas a niveles geográficos.

El análisis precedente lleva a la inevitable conclusión de que los gobiernos latinoamericanos y del Caribe, que de diversas maneras han expresado su propósito de modificar una o más variables demográficas, han enunciado para ello medidas que, aun plasmadas en leyes, no pasan de ser meras declaraciones retóricas, mientras las variables cuyo comportamiento se propone alterar, se han modificado al impulso de cambios en la conducta al nivel micro-social y transformaciones al nivel macro-social.

Lo anterior indica claramente que esos gobiernos deben cambiar de manera radical sus modos de proceder, si efectivamente desean que los cambios que se produzcan en el comportamiento de las

variables demográficas obedezcan a una estrategia previamente definida y no a la casual coincidencia del conjunto de conductas individuales. Esto implicaría la formulación de una real "política de población" con las características que, en una sección anterior de este documento, se señaló debe tener toda política pública. La oficina ejecutiva (secretaría, comité, etc.) del ente gubernamental (consejo, comisión, instituto, etc.) al cual se confíe formular, coordinar, "monitorear" y evaluar la política no sería la responsable de que al nivel de los sectores se ejecuten las acciones que conduzcan al cumplimiento de las metas propuestas por la política. Correspondería a la máxima autoridad (ministro, secretario, etc.) del respectivo sector hacer que se ejecuten dichas acciones. Se entiende, desde luego, que se establecerían adecuados conductos de comunicación y coordinación entre las distintas instancias gubernamentales. Igualmente, se establecerían mecanismos de consulta y participación con los grupos objeto de la política.

4. Los desafíos del futuro.

Después de los reveses de todo orden que la región experimentó durante la llamada "Década Perdida", ella ha entrado en una nueva etapa de su desarrollo que, en síntesis, se caracteriza como de transformación estructural y que supone una conceptualización diferente de las condiciones en que debe operar la economía. Según sus proponentes, esto incluiría, entre otras medidas, ajustes que conduzcan a una estabilización; liberalización del mercado interno y preeminencia de éste como regulador de las actividades económicas tanto internas como externas, con la concomitante disminución del papel del Estado en esa esfera y la priorización del sector privado como agente principal de los cambios, lo que llevaría, como secuela lógica, la privatización de las empresas estatales; fomento de las exportaciones, principalmente de las llamadas no tradicionales; modificación de las relaciones laborales vigentes para elevar la productividad del trabajador y abaratar el costo de la mano de obra; modernización de la industria nacional y el agro, para elevar su productividad y mejorar su competitividad, fomentando la liberalización de sus actividades por medio de la eliminación de cuotas y protecciones arancelarias. En fin, según postulan sus proponentes, "modernizando" la economía nacional.

La aplicación del conjunto de medidas de ajuste, trajo aparejado en 1991 un "moderado" progreso de la economía, en comparación con los años anteriores recientes. Sin embargo, en el ámbito social se mantuvieron, y en algunos casos se ampliaron, las desigualdades en la distribución del ingreso, aumentó el desempleo y el subempleo, disminuyeron los ingresos y, como inevitable corolario, creció el número de pobres e indigentes entre la población.

También se señalan efectos negativos en la esfera de la explotación de los recursos naturales, que han tendido a acelerar su deterioro y destrucción. Se citan como coadyuvantes de esta evolución, por un lado, a la intensificación de las exportaciones y por otro, al desmejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos y otros residentes de las áreas rurales y las presiones que sobre dichas áreas significan las demandas de los habitantes urbanos.

Estos efectos sociales y ecológicos no deben atribuirse exclusivamente a factores de índole económica. También han contribuido a su ocurrencia fenómenos de carácter demográfico. Así, por ejemplo, ha sido señalado por varios autores que los descensos en la fecundidad benefician, en una primera etapa, a las familias con mayores ingresos, lo que obviamente lleva a desmejorar

más aún la desigual distribución de éstos, al disminuir primero en estas familias el número de hijos y con ellos el tamaño de la familia. Este comportamiento amerita la adopción de medidas por parte del Estado para corregir este efecto negativo transitorio que los programas de planificación familiar promovidos por él, introducen al inicio de su operación.

La disminución de la morbilidad y la mortalidad, también en una primera etapa, beneficiaría en mayor grado, entre los que recurren a los servicios estatales, a los grupos sociales con mejores condiciones de vida. Esto, en el caso de los trabajadores y estudiantes, aumentaría su productividad. En general, estas familias mejorarían su grado de bienestar.

Podrían, tal vez, citarse otras situaciones en las que la aplicación de políticas públicas en la esfera de la población impiden el logro de la equidad en el tratamiento de distintos grupos sociales. Esto apunta a la conclusión de que el enfrentamiento de algunos desafíos que plantea el futuro pasan, en parte, por la adopción y ejecución de una política demográfica, que a diferencia de lo que ha ocurrido en el pasado, logre una armonización recíproca entre las metas de ésta y las del desarrollo económico y social.

Esta tarea, desde luego, no es sencilla y los gobiernos tendrán que revisar a fondo cuáles son las metas que se proponen alcanzar. Ya parece existir consenso en América Latina y el Caribe en el sentido de que la población no puede crecer indefinidamente y que, en algún momento, que variará según el grado de avance que cada país haya alcanzado en el proceso de transición demográfica, se llegará a su estabilización.

Como ya se ha señalado en otra sección de este documento, prácticamente todos los países de la región están atravesando - aunque en distintos estadios- por ese proceso de transición demográfica. Todo hace prever que ese fenómeno continuará y que la fecundidad en un buen número de países seguirá moviéndose hacia el nivel de reemplazo. Con todo lo que de positivo puede tener este desenvolvimiento, el crecimiento de la población en números absolutos continuará planteando tremendos desafíos a la región. Sin ánimo de asignarle una jerarquía, entre ellos cabe mencionar:

■ La erradicación de la indigencia y la pobreza, que pasa, entre otras medidas, por la eliminación de las disparidades en los indicadores demográficos de los grupos sociales afectados por la situación de deprivación, y el mejoramiento de la distribución del ingreso a nivel nacional, todo lo cual podría contribuir a debilitar los mecanismos que propician la transmisión intergeneracional de la pobreza.

■ La generación de empleo remunerado para el numeroso contingente de desempleados y subempleados ya existentes, y que continuará

incrementándose con el ingreso al mercado laboral de nuevos grupos en edad de trabajar. Estos últimos siguen aumentando en forma absoluta y relativa, por razón de la operación de la dinámica demográfica del pasado reciente. Este desafío deberá enfrentarse con medidas fundamentalmente económicas, aunque en aquellos países en los que la transición demográfica está más avanzada, la presión sobre el mercado laboral de los que entran a él por primera vez disminuirá en el mediano plazo, lo que hace pensar que convendría ampliar el número de países que se muevan hacia una transición demográfica avanzada.

Obviamente, la ampliación del número de personas en empleo productivo contribuiría a aumentar el ingreso familiar, otro de los paliativos para aliviar la pobreza.

■ La superación del analfabetismo y la ampliación de la cobertura del sistema de educación, particularmente a los niveles primario y secundario, mejorando además, su calidad. El descenso del nivel de la fecundidad en los países de América Latina y el Caribe, trajo como consecuencia una disminución del porcentaje y la tasa de crecimiento de la población menor de 15 años, con lo que se hizo proporcionalmente menor la presión sobre los recursos requeridos por la educación pre-escolar y primaria. Esta presión, sin embargo, se ha trasladado hacia los niveles más altos de la educación secundaria y la universitaria. Habrá que continuar apoyando los programas demográficos que harían posible continuar trasladando hacia los grupos de mayor edad las tendencias ya experimentadas por los más jóvenes. Pero mientras eso ocurre, los programas de "modernización" de la economía en sus aspectos sociales deberán continuar brindando atención preferencial a la educación, con todo lo que ello implique en mejoramiento de su calidad y su adaptación a una sociedad sujeta a cambios estructurales. Ya la CEPAL ha identificado a la educación y el conocimiento como eje de la **transformación productiva con equidad** (CEPAL, UNESCO, 1992).

■ La organización o modificación de los sistemas de seguridad social, de suerte que estén en capacidad de hacer frente a las demandas que la cambiante dinámica demográfica les plantea, principalmente, por la disminución proporcional del número de dependientes menores de 15 años y el aumento de los de 6 años y más; el aumento de las esperanzas de vida, con el consiguiente incremento del número y proporción de los jubilados y pensionados. Donde los sistemas incluyan al sector campesino, en la evolución de la población rural, descrita en otra sección de este documento, se plantearán cambios importantes. Las nuevas demandas financieras que se generan también tendrán que ser atendidas por el componente social de los programas de ajuste o por los ahorros que un mejor manejo de los sistemas de seguridad social generen.

■ La protección de los recursos naturales con el propósito de lograr un desarrollo sustentable. En el deterioro y destrucción

del medio han jugado un papel no despreciable algunos factores demográficos, aunque debe subrayarse que la causa principal de las agresiones a la ecología hay que buscarla en el modelo o sistema de desarrollo económico, que hasta ahora había considerado a los recursos naturales como bienes cuyo uso no implica costo alguno y cuya máxima explotación favorece la ganancia rápida.

Desde el punto de vista demográfico, hay que señalar que la elevada concentración urbana -que, como se ha indicado se da en la región, movida fundamentalmente por fuerzas económicas-, impone grandes tensiones ecológicas en el medio urbano y también en el rural, fuente de muchos de los productos que se consumen en la ciudad. Tanto en el área urbana como en la rural la indigencia y la pobreza contribuyen al deterioro del medio. Esto pone de relieve la estrecha relación que existe entre las condiciones sociales y la necesidad de adoptar un enfoque integrado para su mejoramiento.

No se agotan con la anterior enumeración, los desafíos que la región deberá enfrentar en la última década de este siglo y a comienzos del tercer milenio. Entre otros, están los relacionados con la salud, con el bienestar de las poblaciones indígenas, con la efectiva incorporación social de la mujer, con la migración internacional y con el desarrollo cultural, que tienen evidente vinculación con aspectos de la dinámica demográfica. No se pretendió ser exhaustivo sino sólo señalar algunos retos que el futuro nos plantea, con el ánimo de señalar lo oneroso de la tarea que debe abordar la región.

5. Algunos elementos importantes necesarios para enfrentar los desafíos.

Estas reflexiones se han hecho teniendo en cuenta fundamentalmente lo que una política demográfica nacional adecuadamente formulada y rigurosamente ejecutada, podría contribuir para lograr en los países de la región una **transformación productiva con equidad.**

Acometer esta labor requiere una compleja movilización, que incluiría entre otras condiciones, la disponibilidad de personal altamente calificado y adecuadamente remunerado; permanente investigación de excelencia que vincule lo demográfico, lo económico, lo social, lo institucional y lo político; medios eficientes y permanentes de comunicación profesional, intelectual y administrativa y mecanismos continuos de capacitación de personal a distintos niveles.

Una tal movilización requeriría la disponibilidad de suficientes recursos técnicos y de infraestructura, particularmente el acceso a los modernos métodos de la informática.

Una de las limitaciones a que en los últimos años han venido enfrentándose las actividades en el campo de población en América Latina ha sido la drástica disminución de los fondos internacionales disponibles para dichas actividades. Esta disminución se aprecia particularmente a partir del año 1988, cuando los fondos gastados para la asistencia internacional en población para América Latina y el Caribe, en valores corrientes, disminuyen en 15%, bajando de 109 millones de dólares a 93 en 1989 y a una cifra todavía inferior (92 millones) en 1990. En valores constantes, con base en 1985, el descenso entre 1989 y 1990 resulta del orden de 7% (UNFPA, 1992). Mientras tanto, los países, a pesar de las dificultades planteadas por la crisis económica que los ha agobiado en los últimos años, han comprometido proporcionalmente más recursos para programas vinculados al tema de población.

El Foro Internacional sobre la Población en el Siglo Veintiuno señaló en la Declaración de Amsterdam que hacia el año 2000 el mundo requerirá movilizar anualmente 4 500 millones de dólares adicionales para gastos nacionales e internacionales en planificación de la familia y otras importantes actividades de población. Se indicaba ahí que ese había sido el nivel de las erogaciones en 1987.

Si se lograra la ampliación recomendada, se dispondría de un fondo de 9 000 millones de dólares anuales para programas de población principalmente en los países en desarrollo, los cuales se estima deben contribuir con 3 500 millones anuales a la conformación de este fondo. (Foro, 1989).

Considerando la magnitud del aporte que se propone hagan los propios países en desarrollo, los efectos de la inflación, la creciente población de estos países, el deterioro de las condiciones de vida de contingentes cada vez mayores de indigentes y pobres, y sobre todo las limitaciones de recursos financieros que experimentaron en el último lustro muchos programas de población, pareciera un contrasentido que lo que en la práctica se esté proponiendo sea disminuir la expansión de los fondos internacionales destinados a las actividades en población. Si lo que realmente se busca es la equidad, entonces se impone revisar lo recomendado en Amsterdam, a fin de definir con mayor propiedad la magnitud de la cooperación externa en población que América Latina y el Caribe deberían recibir cada año, si efectivamente se proponen enfrentar el reto que implica insertar en los distintos programas y proyectos sectoriales aquellos componentes de la política de población que más directamente se relacionen con las propuestas de desarrollo de esos sectores.

Muchas transformaciones han ocurrido recientemente en el mundo, que, entre otros efectos llevaron a la eliminación de la guerra fría, y con ello es teóricamente posible la liberación de fondos que antes se destinaban a gastos militares, para dedicarlos ahora a promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más disminuidos de la sociedad. Las actividades en el campo de población son fundamentales para el logro de ese objetivo.

6. Breves reflexiones finales.

En la sección 2. de este documento se ha descrito, en apretada síntesis, la impresionante transformación que experimentaron los componentes fundamentales de la dinámica poblacional, que precipitó a la mayoría de los países de la región a una transición demográfica sin precedentes y, en gran medida, no anticipada.

Casi paralelamente a esta evolución del panorama demográfico de la región, se daba el estancamiento -y, en algunos aspectos, el retroceso- del desarrollo económico y social que, entre otras secuelas, trajo aparejado la profundización de las condiciones de pobreza. Sin embargo, aún en medio del estancamiento -y esto apunta a una evidente falta de equidad social- ciertos sectores gozaron de mejores condiciones de vida que deben haber propiciado modificaciones en el comportamiento demográfico de esos sectores, lo que a su vez contribuyó a reforzar el mejoramiento de su situación social y económica. La CEPAL ha señalado que "las cifras disponibles muestran una asociación entre el lugar que los países ocupan en la transición demográfica y la situación de pobreza que enfrentan". (CEPAL, 1991, p.67).

La década que se inicia plantea a la región el reto de cómo salir del estancamiento del desarrollo, manteniendo e intensificando al mismo tiempo el proceso de transición demográfica que, entre otras consecuencias, tuvo la virtud de disminuir algunas de las presiones que de otra manera hubieran agudizado aún más el deterioro que experimentaron nuestras sociedades.

En la búsqueda de caminos que lleven a recobrar el dinamismo que caracterizó a la mayoría de las economías latinoamericanas antes de la "Década Perdida", la propuesta que ha concitado la mayor atención de sectores gubernamentales privados, organismos no gubernamentales nacionales, organizaciones internacionales y profesionales, en general, ha sido la que la Secretaría de la CEPAL elevó a los gobiernos de sus Estados miembros en el vigésimo tercer período de sesiones de la Comisión (CEPAL, 1990).

En esa propuesta, la CEPAL incluye lineamientos para algunas políticas básicas destinadas a apoyar los objetivos de la transformación productiva.

Lo que aquí se plantea es la conveniencia de adicionar una política de población a estas políticas y a otras que han sido posteriormente definidas en documentos publicados en 1992 (CEPAL, 1992 y CEPAL-UNESCO, 1992).

No se trata de proponer la dictación de nuevas leyes o decretos similares a los que, como se señaló en otra sección de este documento, no pasaron, en general, de ser meros ejercicios retóricos. Lo que se propone es que cada gobierno defina y adopte claramente una posición frente a cómo aspira que evolucionen los componentes de la dinámica demográfica en el país. Esta toma de posición servirá para que las acciones que buscan cumplir al nivel sectorial (hacienda pública, bienestar y seguridad social, recursos naturales, educación, salud, desarrollo rural, empleo, etc.) con los objetivos específicos del sector, consideren armonizar dichas acciones con la declarada posición oficial sobre la evolución deseada de la dinámica demográfica.

En el campo demográfico, como en muchos otros, el Estado tiene la obligación de definir aquellas metas cuyo logro se consideran indispensables para asegurar el máximo bienestar a la mayoría de la población, lo que desde luego tiene que hacerse en el marco de un estricto respeto a los derechos humanos ampliamente reconocidos. En lo que respecta a la intervención del Estado en este campo debe tenerse como guía la posición de la CEPAL en el sentido de que éste "debe asumir un papel, tanto en promover un debate entre los distintos estratos de la sociedad que persiga una plataforma mínima de acuerdos tendientes a facilitar el proceso de desarrollo, como en asumir las responsabilidades resultantes de ese debate, especialmente las que favorezcan la transformación productiva y la equidad social". (CEPAL, 110, p.99).

NOTAS

¹ Para evitar confusiones frente a la introducción en la administración pública de las nuevas tendencias liberalizadoras que tal vez llevarían a considerar obsoleto este enfoque de lo que debe entenderse por "política pública", conviene recordar que ese sería precisamente el procedimiento que un gobierno seguiría en una política formulada para liberalizar las importaciones con el propósito de hacer más competitivas internacionalmente a las industrias nacionales: i) fijaría metas cuantitativas respecto a la disminución de la protección arancelaria; ii) establecería plazos dentro de los cuales deberían darse las disminuciones establecidas; iii) determinaría que los instrumentos a través de los cuales se cumplirían metas y plazos, serían las tarifas arancelarias; iv) dictaría resoluciones definiendo metas, plazos y aranceles; v) por ser aplicadas por la Dirección de Aduanas con la colaboración que requiriese de otros departamentos de la Administración Pública.

² Estas metas demográficas podrían referirse, por ejemplo, a los valores que deben alcanzar: i) el tamaño de la población total del país y/o su componente urbano o desagregada a niveles geográficos (estados, provincias, etc.); ii) la tasa anual de crecimiento de la población. Esto implicaría también definir la tasa anual de natalidad (o el número anual de nacimientos) y la tasa anual de mortalidad (o el número anual de defunciones en los distintos grupos de edad). Las metas demográficas podrían también referirse a la modificación de las tendencias de algunas variables poblacionales, tales como los desplazamientos internos de la población o la migración internacional.

³ Ejemplos de sectores algunos de cuyos programas y proyectos deberían tener carácter de **instrumentos de ejecución** de "la" política demográfica son el de recursos naturales, el de desarrollo agrario, el de educación, el de salud, el de desarrollo social (o bienestar social o similar), entre otros.

⁴ El programa de información y comunicación es un ejemplo típico de la clase de programa que a ser directamente ejecutado por la agencia que administra la política, con la colaboración del sector de educación. También le correspondería a esa agencia establecer los mecanismos a través de los cuales los distintos sectores sociales tendrían participación en la definición de la política de la cual serían objeto y sujeto.

BIBLIOGRAFIA

- CEPAL (1990), Transformación Productiva con Equidad, Santiago de Chile.
- _____ (1991), El Desarrollo Sustentable: Transformación Productiva, Equidad y Medio Ambiente, Santiago de Chile.
- _____ (1992), Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado, Santiago de Chile.
- CEPAL-UNESCO (1992), Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad.
- Consejo Nacional de Población (1991), Programa Nacional de Población 1989-1994, 2ª Edición, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 1991, México.
- El Colegio de México (1972), Ed. Conferencia Regional Latinoamericana de Población, Actas 2.
- Eldridge, Hope (1954), Population Policies: A Survey of Recent Developments. The International Union for the Scientific Study on Population, Washington, D.C.
- FNUAP (1992), Global Population Assistance Report 1982-1990. United Nations Population Fund, 1 de abril, Cuadro A.5. Pina 36.
- Foro (1989), Informe, Foro Internacional sobre la Población en el Siglo Veintiuno, 6-9 de noviembre. Amsterdam, Países Bajos.
- Naciones Unidas (1989), Informe, Examen y Evaluación del Plan de Acción Mundial sobre Población, Naciones Unidas, Nueva York.
- _____ (1984), Report of the International Conference on Population, México, D.F., Naciones Unidas, Nueva York.
- _____ (1990), World Population Policies, Volúmenes I, II y III.
- _____ (1991), World Urbanization Prospects, 1990. Nueva York, Cuadros A.1 y A.2, pp. 108 y 120.

