

**ALGUNAS CONSIDERACIONES
SOBRE LAS POLITICAS
DE LA POBLACION
EN AMERICA LATINA**

* Gabriela Torres de Marín

POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA

*** Lic. Gabriela Torres de Marin**

La variable poblacional es situada en el contexto interno de las decisiones de política exterior. El artículo ofrece una descripción de la política de población y su papel histórico en América Latina. La variable demográfica es observada en relación con los sistemas políticos y el grado de desarrollo.

LATIN AMERICAN POPULATION POLICIES

Population variable is placed in the internal context of foreign policy decisions. The article offers a description of population policy and its historical role in Latin America.

Demographic variable is linked to political systems and related to development.

— MARCO GENERAL

Toda política tanto interna como externa de un país, debe tomar en consideración, para el logro de sus objetivos, las circunstancias específicas de ese país en cuanto a su geografía, su economía, su estructura política, su cultura y sus características demográficas, es decir, su contexto interno; sin desconocer además que las decisiones y acciones gubernamentales han de tener en cuenta las circunstancias y entidades que actúan a nivel externo, dada la necesaria interacción recíproca entre los elementos de cada contexto y entre los dos contextos.

La situación demográfica entendida como el volumen, la cualificación, la distribución en el espacio, la estructura y el aumento o descenso de la población, es un elemento principal del contexto interno, con el cual deben contar los gobernantes en la definición de políticas tanto internas como exteriores.

Al respecto, es evidente que las estadísticas sobre el volumen de la población tienen por sí mismas poca importancia para la fijación y análisis de políticas exteriores de un país y que su verdadera importancia puede encontrarse sólo en su relación con todos los elementos de la situación del Estado, especialmente el territorial, el socio-

económico y el tecnológico. Las simples cifras sobre el volumen de la población, no dan por sí mismas a los gobernantes indicación alguna sobre la verdadera importancia del tamaño de su población.

Sin embargo, es fundamental el tener en cuenta el volumen poblacional porque, por una parte, determina ciertos límites y fija de alguna manera el potencial económico del Estado y por otra parte, dicho volumen es esgrimido con frecuencia por los gobernantes como argumento o justificación para la adopción de determinadas políticas a pesar de que muchas veces no constituye en realidad, el argumento decisivo para adoptarlos.

Pero como se afirmó atrás, la importancia del número se ve afectada por el nivel educativo de la población y por su capacidad técnica, aunque ésta por sí sola no puede compensar la falta de una población suficiente. (Ver: Geopolítica del declive demográfico)**. En efecto, la capacidad técnica constituye un complejo de interrelaciones que involucra la capacidad de investigación original, la disponibilidad de medios financieros para realizarla y explotar sus resultados y un orden social dotado de movilidad que ofrezca poca resistencia a los procesos de cambio.

La capacidad técnica de la población, constituye un importante componente del

complejo económico y social que afecta en gran medida los límites, posibilidades y potencial de la política exterior de un Estado (1).

Gran importancia tienen también las tendencias de la población y su estructura en función de la edad y el sexo. El índice de aumento o descenso de la población, considerado en relación con la disponibilidad de recursos, la intensidad y profundidad de la movilización económica y el nivel tecnológico, es uno de los índices significativos del poder de un Estado. Si toda decisión de política exterior está en relación con situaciones futuras tanto a largo como a corto plazo, los gobernantes no pueden ignorar las estadísticas demográficas, los ritmos de cambio de la población y la proyección futura de sus tendencias. En consecuencia, las consideraciones demográficas son uno de los más importantes elementos del contexto tanto interno como internacional en que actúan los gobernantes; así lo han demostrado las teorías y doctrinas de la población a través de la historia de las sociedades humanas.

LAS POLITICAS DE POBLACION

El concepto de política de población está referido a las relaciones entre la estructura y la dinámica demográfica por una parte y las estructuras social, económica, política y cultural por otra; constituyendo

** "La geopolítica del declive demográfico". Revista Nuestro Tiempo. Julio-Agosto de 1986. Pamplona, España. pp. 92 - 107

(1) Reynolds, P.A. Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales. Edt. Tecnos. Madrid, 1977, p. 85.

normas de conducta pública que enmarcadas en estrategias globales y sectoriales de desarrollo, se proponen mantener o modificar esas relaciones.

Las políticas de población están constituidas por el conjunto de medidas adoptadas por el gobierno de un país, dirigidas deliberadamente a influir sobre las variables demográficas, ya sea como su efecto principal o como un efecto lateral previsto, luego, puede afirmarse que "existe una política de población, cuando el sector público considera las variables poblacionales, desde el punto de vista de su eventual control, como elementos indispensables a tener en cuenta en la planificación económica y social en vista de lo cual adopta decisiones, las implementa y ejecuta. Tales decisiones tienen un carácter deliberado, lo cual es inherente al mismo concepto de política" (2).

Es claro entonces que aunque siempre han existido teorías y acciones que directa o indirectamente producen efectos demográficos, sólo se habla de políticas de población cuando tales efectos son previstos y buscados ya sea que se pretenda bajar los niveles de mortalidad, reducir o incrementar los de fecundidad, concentrar o redistribuir la población en el espacio, etc.

¿QUE HA SUCEDIDO AL RESPECTO EN AMERICA LATINA ?

Un análisis de las P. P. pasadas y actuales en los países de América Latina, exige una continua referencia a la historia económica y social que ha vivido esta parte del continente americano así como un conocimiento de las condiciones demográficas específicas en sus diferentes etapas históricas, aspecto éste sobre el cual no existe consenso definitivo como puede verse al revisar la literatura sobre el tema. Si bien es cierto, la preocupación por el estudio de la población no es nueva, (permanece la) el conocimiento sobre las P.P. en las épocas de la conquista y la colonia es muy reducida, entre otras causas por la carencia de documentación adecuada. No obstante, se dispone de elementos para afirmar que ya para esa época existían si no explícitamente, sí implícitamente en las Leyes de Indias, P.P. acordes con las condiciones socioeconómicas y con la política general de dominación de la corona española, concernientes tanto a la distribución de la población como a su reproducción, favoreciendo la proliferación de los indígenas y los esclavos cuando estos les eran productivos y su extinción, cuando se opusieron a sus intereses.

Identificando y analizando las P.P. en

(2) Jordán, Ricardo. El Plan de Acción Mundial de Población. Algunas consideraciones alrededor de su formulación y ejecución.

América Latina se encuentra que es a partir de la década de 1950 cuando empieza a tomar fuerza el interés por el crecimiento de la población lo que coincide con el auge del capitalismo en la mayoría de los países del área. Desde 1952 el Population Council viene sosteniendo el principio de que la relación del volumen de la población con los recursos materiales y culturales del mundo presenta uno de los más cruciales y urgentes problemas del momento. Así que si de acuerdo con Malthus, los pobres iban a devorar todo el alimento (SS XVIII y XIX), ahora, en el siglo XX los pobres del mundo "subdesarrollado" amenazan el consumo prodigioso de materias primas por parte del mundo capitalista "desarrollado"; se reconoce que los Estados Unidos obtienen un suministro barato y abundante de materias primas, del Tercer Mundo y en tal sentido, el crecimiento de la población de estos países puede ejercer una fuerte presión sobre los recursos naturales disponibles.

Ahí está la sustentación de la agresiva política de control natal implementada en nuestros países desde la década del 60 y que según sus voceros tiene como interés fundamental "elevar la dignidad humana, y mejorar la calidad de vida del individuo y conservar la seguridad y la paz". Se busca el control de crecimiento poblacional como sustituto al desarrollo económico y al progreso social bajo la premisa de que el crecimiento de la población es independiente de las condiciones económicas o de que si existe relación entre ellas, es la de que el creci-

miento poblacional es por sí solo un obstáculo para el mejoramiento de las condiciones económicas.

Tal pensamiento es el fundamento de la teoría del Neomalthusianismo, según la cual, la economía no puede desarrollarse con una población creciente, de ahí la necesidad de controlar la natalidad para detener el crecimiento poblacional con miras a lograr lo que Kuznets (1974) denomina una "población óptima", que permita elevar el ingreso per cápita y el nivel de vida.

Sin embargo, existen evidencias claras que contradicen tal planteamiento, como el hecho de que en el período 1960-1970 países como Argentina y Uruguay tuvieron las menores tasas de crecimiento económico. (Inferiores al 3o/o anual) a la vez que las más bajas tasas de crecimiento demográfico (1.5o/o y 1.2o/o anual respectivamente). Por su parte Guatemala, México, Panamá y Venezuela presentaron en el mismo período tasas de crecimiento económico superiores al 5 o/o anual a pesar de las elevadas tasas de crecimiento poblacional (2.8 o/o, 3.4 o/o, 3.2 o/o y 3.3 o/o respectivamente). No obstante, se sigue insistiendo en que la abundante población es la causante del subdesarrollo sin entrar a analizar las connotaciones socioeconómicas de la situación de dependencia de nuestros países.

Otro aspecto a tener en cuenta al analizar las políticas de población en América Latina, es la coyuntura socio-política y económica a partir de la cual son plantea-

das e implementadas, especialmente a partir de la mitad de éste siglo. Parecería que a partir del fracaso del modelo de sustitución de importaciones (que entre otras cosas, llevó a depender el proceso de producción de tecnologías creadas en centros de muy distintas condiciones socio-culturales a las de nuestros países, aumentó el desempleo y motivó el que las ganancias fueran repartidas entre las minorías nacionales y los centros financieros internacionales); el "problema de la población" se volvió centro de interés en la controversia ya que con dicho modelo se había prometido hacer justicia social lo que creó frustración en las masas desposeídas. Paralelamente con esta situación y quizá como su efecto, se va produciendo en los gobernantes cierta toma de conciencia del problema social latinoamericano que se agudiza con el acontecimiento de la revolución cubana en 1959. Se desencadena entonces una serie de reuniones y la proliferación resultante de documentos en torno a los problemas sociales y económicos de la región, en las cuales el componente demográfico tiene ya un gran peso, poniendo el acento en la necesidad de reducir el crecimiento poblacional mediante el descenso de la fecundidad. En el período 1960 - 1965, se da en América Latina un esfuerzo de los centros de poder, (ante el fracaso de la política socio-económica para nuestros países) por justificar la ineficiencia de sus programas, con el argumento del alto crecimiento de la población. En 1967 la OEA (Reunión de Caracas) sostiene que el fracaso de las me-

tas de la Alianza para el Progreso, se debe a no haber considerado los obstáculos del rápido crecimiento demográfico justipreciando su impacto en toda su magnitud.

De ahí en adelante, el crecimiento poblacional de América Latina entra a ser considerado dentro de las teorías del desarrollo, como "una variable de suma importancia" capaz inclusive de explicar por sí sola el atraso de los pueblos subdesarrollados. Consecuentemente, se concibe y desarrolla una política de población coherente con el planteamiento Neomalthusiano de que la economía no puede mantener un punto de equilibrio con una población creciente.

Para la década de los años 70, se tienen ya claros y definidos los planteamientos en torno a la planificación del desarrollo y al papel que juega la población en ese proceso, con base en lo cual se impulsó el análisis de los problemas de población resaltando su complejidad y la inadecuación de posiciones generales para la región.

En las décadas del 70 y el 80, se llevan a cabo reuniones sobre el tema, tanto preparatorias como posteriores a la Conferencia Mundial (Bucarest 1974) y a la de México (1984), algunas de carácter técnico, otras de carácter político en países del mundo, alrededor de lo que debía ser el Plan de Acción Mundial para la población (PAMP) para lograr la "mejora en la calidad de vida" Interesa destacar en esta oportuni-

dad, algunos planteamientos fundamentales que resultan comunes a estas reuniones, Costa Rica (1974), México (1975, 1984), Cartagena (1979) entre otras, sobre el papel de la población en el desarrollo de América Latina y sobre las políticas a seguir a este respecto:

— La formulación y aplicación de políticas demográficas es un derecho soberano de cada nación, el cual debe ejercerse teniendo en cuenta la solidaridad universal a fin de mejorar la calidad de vida de los pueblos del mundo.

La solidaridad internacional, "se aplica como principio en un contexto mundial, regional y entre países caracterizados por una creciente interdependencia ... las relaciones de dominación que surgen en ciertos casos como producto de la interdependencia, fueron rechazados energicamente reiterándose que el verdadero desarrollo no se puede producir sin independencia y liberación nacional" (3).

— El tema de las P.P. adquiere cada día mayor importancia en América Latina y ofrece aspectos muy variados de la interrelación de los fenómenos económicos, sociales, culturales y políticos para los cuales no existe una solución puramente técnica,

ni se puede admitir soluciones aisladas como la de que con la instauración de programas de planificación familiar se logrará una reducción de las fecundidad que por el sencillo juego de causa y efecto, elevaría el ingreso por habitante (4), y la calidad de vida. En este punto se considera que dentro de la heterogeneidad latinoamericana, existen países con altas tasas de crecimiento poblacional bien dotados de recursos y con extensos territorios no explotados que consideran el rápido crecimiento demográfico como un factor positivo para su desarrollo.

— En resumen, en tales reuniones se ha hecho patente el interés de los países latinoamericanos por considerar su perspectiva demográfica como elemento esencial de su problemática de desarrollo, sin que ello conlleve a una visión pesimista del futuro por el solo hecho del incremento demográfico. Por el contrario, ofrece un desafío al que hay que responder con base en las potencialidades educativas, creativas, científicas, tecnológicas, etc., lo cual podrá realizarse mediante una organización de la sociedad que rinda los frutos deseados especialmente por las grandes mayorías, marginadas hasta ahora de los beneficios del progreso.

(3) México — Informe Final, 1975

(4) Téngase en cuenta que el denominador de la RAZON entre ingreso y población está formado no solo por consumidores sino también por productores y en este sentido, una población creciente sería un factor positivo en la ecuación del desarrollo.

ELEMENTOS PARA LA REFLEXION

— La población es la razón de ser de la riqueza de los Estados y sociedades y es a la vez una fuente de riqueza en sí; el trabajo humano y la ingeniosidad del hombre son recursos medios para la creación de riqueza.

— Desde nuestro actual paradigma siempre veremos como imposible lo que está por venir. Nos resistimos a aceptar la posibilidad de nuevos paradigmas como si el actual modelo de sociedad fuera completo, eterno, etc. Por eso nos parece imposible que el mundo pueda llegar a alimentar a 20.000 millones de personas; claro que es imposible, dada nuestra forma de vida actual. Fue imposible idealmente para 'althus (1798), cuando la población mundial no pasaba de 900 millones. Sin embargo, a partir de él la humanidad ha superado sus niveles de vida mientras la producción alimenticia mundial ha crecido a un ritmo

superior al crecimiento de la población. Todo ello, gracias al adelanto científico—tecnológico y al gran desarrollo de las fuerzas productivas que permitirán en el próximo futuro adelantos tales como la agricultura sin tierra y la utilización de fuentes alternas de energía (solar, termonuclear, fusión del hidrógeno, eólica etc.) limpia, sin contaminación, con sus efectos sobre las posibilidades de vida del hombre sobre la tierra.

— Finalmente, un modelo de desarrollo que tenga como objetivos, además de acelerar el crecimiento económico, producir mejores sustanciales en la calidad de vida de la población, mejorando sus niveles educativos, de salud, vivienda, participación social, las condiciones del sector agrícola, etc., producirá cambios en el comportamiento de las personas, no solo en sus funciones como agentes de la producción, sino en relación con la fecundidad y tamaño de la familia.