

América Latina: políticas de población, situación demográfica y desafíos que enfrenta la región

Carmen A. Miró G.

Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosamena”

Resumen

Considerando las dificultades para caracterizar una “política de población”, se propone lo que debe entenderse por el término. Al respecto, el artículo plantea que, quizá con la excepción de México, América Latina carece de políticas de población definidas. Posteriormente, con apoyo en la teoría de la transición demográfica, se analizan los principales cambios en los países de la región, considerados a partir de la Conferencia Mundial de Población de 1974, argumentando, en cada caso, que la política de población no sólo comprende acciones encaminadas a modificar el comportamiento de las variables demográficas, sino también aquellas dirigidas al desarrollo cualitativo de la población. Con base en esto, se sostiene que, a pesar de los avances, como la plataforma mínima de acuerdos a que se refiere la CEPAL, aún se carece de un enfoque integral que permita una transformación productiva con equidad.

Abstract

Given the difficulties to portray a “population policy”, the author propose as we shall understand this concept. In this way, she consider that Latin America, except Mexico, doesn't has population policies clear. Later, supporting with demographic transition theory, she analyze the main changes in different countries in region, from World Population Conference in 1974. She suggests that population policy not only have as purpose to change behaviour in demographic variables, but also to seek changes on qualitative population development. In particular, she thinks that Latin America lacks of integral approach to permit productive transformation with equity although advanced set up of CEPAL.

El concepto “política de población”

Un pequeño esfuerzo por aproximarse a un consenso acerca del sentido del concepto “política de población” revelaría que esa designación ampara diversos significados, 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.

A raíz de la adopción del Plan de Acción sobre Población por la Conferencia Mundial de Población en 1974 han proliferado en la región diversos tipos de disposiciones legales y programas con el deliberado propósito de modificar la

dinámica demográfica, con el ánimo de armonizarla con el desarrollo económico y social. Y es también a partir de ese momento cuando la designación de “política de población” comenzó a aplicarse a las más variadas situaciones y acciones,¹ circunstancia que en 1996, a 22 años de la aprobación del mencionado plan, enfrentó a los países a la existencia de una tremenda confusión en este terreno. Surgió entonces la necesidad de replantear cuál es el verdadero sentido que debe darse al concepto “política de población”, que es lo que este documento se propone hacer a continuación.

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 límite 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.²

Es, pues, con las características enunciadas anteriormente, que propongo identificar lo que debe entenderse por “política de población”. Y se expresa en singular porque cuando se fórmula es *una* de las políticas del Estado con diversos objetivos o metas relativos a variables demográficas.³ Desde luego, cualquier meta definida por la política de población se haría tomando en cuenta

¹ Al respecto, valdría la pena examinar las declaraciones de las delegaciones de América Latina y el Caribe en las sesiones plenarias de la Conferencia Internacional de Población de 1984 (Celade, 1984).

² La introducción en la administración pública de las nuevas tendencias liberalizadoras tal vez llevarían a considerar obsoleto el enfoque de lo que debe entenderse por “política pública”; sin embargo, para evitar confusiones conviene recordar que ése sería precisamente el procedimiento que un gobierno seguiría en el desarrollo de una política destinada a liberalizar las importaciones con el propósito de hacer más competitivas internacionalmente a las industrias nacionales: a) fijaría metas cuantitativas respecto a la disminución de la protección arancelaria, b) establecería plazos dentro de los cuales deberían darse las disminuciones propuestas, c) determinaría que los instrumentos, a través de los cuales se cumplirían metas y plazos, serían las tarifas arancelarias, d) dictaría resoluciones definiendo metas, plazos y aranceles; e) para ser aplicadas por la Dirección de Aduanas con la colaboración que requiriese de otros departamentos de la administración pública.

³ Se trataría de *una* política porque debe tenerse presente que cualquier cambio en el comportamiento de una variable demográfica afectaría, en general, la evolución de la dinámica demográfica, efectos que deben preverse. Puede darse, entonces, *una* política de población con distintos componentes, según sean los objetivos que ella persiga.

el comportamiento global que la variable demográfica respectiva venía mostrando, como resultado agregado de la conducta individual de las personas que determinan la composición y nivel de dicha variable. En otras palabras, las decisiones que se adoptarían en ese ámbito y que buscan fundamentalmente elevar el nivel y la calidad de vida de la población, *nunca* serían producto de una imposición unilateral por parte del Estado, si no más bien del consenso de los distintos grupos sociales. En todo momento se respetarían los derechos humanos fundamentales, principalmente los derechos reproductivos de la mujer y los derechos de los niños. Igualmente, quizá por el amplio consenso existente en la región, no sería necesario insistir en que todas o cualquiera de las medidas que se adopten en el ámbito de la política de población serán producto del ejercicio exclusivo de la voluntad soberana nacional, sin injerencia de gobiernos o instituciones extranjeras. Lo que en última instancia se buscaría sería la eliminación de la iniquidad social, cuya existencia es fácil deducir al analizar los indicadores demográficos de los distintos grupos sociales.

Para facilitar el cumplimiento de los objetivos o metas que se establecieran, debería recurrirse —con carácter de instrumentos de ejecución— a programas y proyectos aplicados por instancias gubernamentales sectoriales que no son expresamente responsables de la “administración” de la política de población. Algunos sectores cuyos programas y proyectos deberían tener carácter de instrumentos de ejecución de la política demográfica serían, por ejemplo, el de desarrollo agrario, el de educación, el de salud y el de desarrollo social (o bienestar social o similar), entre otros. En menor grado, debería recurrirse también a medidas y programas que realizaría directamente la agencia encargada de formular, coordinar, darle seguimiento, evaluar, en suma, administrar la política de población, para lo que debería recibir la colaboración de algunos departamentos sectoriales. El programa de información y comunicación es un ejemplo típico de la clase de programa a ser directamente ejecutado por la agencia que administra la política, con la colaboración del sector 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.

Aceptando como válido lo ya expresado sobre las características que debería tener una política de población, habría que convenir que, quizá con la excepción de México, ningún otro país de América Latina tiene actualmente una política de población.⁴ Aun en el caso de México, no es claro que efectivamente se hayan

⁴ En la sesión plenaria de la Conferencia Internacional de Población, 1984, el delegado de México

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” en el Programa Nacional de Población 1989-1994 (Conapo, 1991).

En general, en ausencia de políticas de población en la mayoría de los países de la región, veamos cuál ha sido su evolución demográfica.

Principales cambios demográficos en América Latina y el Caribe desde la Conferencia Mundial de Población de 1974

En los más de 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 1960-1965, y en otros en el siguiente (1965-1970), se intensificaron en los años posteriores, 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 la historia demográfica de la región— 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 iniquidad social que una política de población debería 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 los setenta 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

declaró, refiriéndose a la política de población de su país, que “a fines de 1977, se establecieron metas nacionales de crecimiento demográfico para lo que resta del presente siglo: 2.5 por ciento anual en 1982 y 1.9 por ciento en 1988, como metas intermedias para llegar a una tasa cercana a 1 por ciento anual en el año 2000. (...) La primera de estas metas —informó el delegado— había sido sobrepasada ‘ligeramente’. Así, en 1982 se registró un crecimiento de 2.4 por ciento anual y en 1983, de 2.3 por ciento. Subrayó también el delegado que la política de población de México “no sólo comprende acciones encaminadas a modificar el comportamiento de las variables demográficas, sino también otras, dirigidas al desarrollo cualitativo de la población”.

crecimiento a niveles relativamente elevados, lo mismo que el tamaño de las poblaciones, para en cuya proyección se utilizaban tasas que resultaron sobreestimadas. Sólo para tener una idea del desfase de que adolecieron en ese periodo las estimaciones, vale la pena mencionar que en julio de 1971 el Celade proyectó la tasa anual de crecimiento demográfico de América Latina para 1995-2000 en 26.3 por mil, mientras que sus más recientes estimaciones la ubican en 15.6, una diferencia de 41 por ciento. En el mismo predicamento, se proyectó que la población total de los 20 países de la región llegaría, en el año 2000, a 641 millones, mientras que en las proyecciones confeccionadas 25 años más tarde se estimó, para ese año, en 503 millones, es decir, en 138 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 la que los analistas demográficos pudieron prever, con los datos y métodos entonces a su alcance, sugieren que los cambios experimentados por las variables demográficas básicas 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 reconocerse que los departamentos gubernamentales de salud, por regla general, han definido políticas en lo referente a la mortalidad y a la salud. 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, América Latina no parece que podría cumplir la meta de 74 años de esperanza de vida para el año 2000 fijada originalmente en el Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP) aunque sí la de 70 años a que fue rebajada por la Conferencia de Población de 1984 (recomendación 14). Esta meta se refiere al conjunto de la región tomada como promedio, pero, por lo menos, nueve países latinoamericanos se estima que no alcanzarían una esperanza de vida de 70 años en 2000. Conviene recordar que las diferencias entre áreas geográficas al interior de los países —que en alguna medida reflejan diferencias sociales— son aún mayores.

Sin entrar a considerar como contribuyeron 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 a ser ejecutados por distintos organismos estatales (departamentos de salud, instituciones de seguridad social, etcétera).

La fecundidad, a diferencia de la mortalidad, 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 impedía que la fecundidad descendiera en forma significativa, ésta inicia su declinación prácticamente en todos los países, aunque en distintos momentos y a diferentes velocidades. El número medio de hijos por mujer que, alrededor de 1975, era de cinco, descendió, en 1992, a tres, con siete países con promedios por debajo de ese valor y dos que aún registran niveles de cinco hijos por mujer. Debe subrayarse que estas tasas esconden diferencias entre grupos sociales.

El comportamiento de esas dos variables condujo a un acelerado descenso de la tasa de crecimiento demográfico, que se estima bajará en 37 por ciento entre el quinquenio 1970-1975 y el que transcurre (1995-2000).

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 educación, el empleo, la planificación familiar y la seguridad social, entre otros. Es un típico ejemplo de sectores en los que podrían *integrarse* política de población y programas y proyectos sectoriales de desarrollo.

Otra transformación, que se inició en décadas anteriores, pero que se aceleró notablemente en los últimos 20 años, fue el rápido crecimiento de las ciudades, nutrido, principalmente, por los migrantes procedentes de áreas rurales y urbanas pequeñas. Según las Naciones Unidas, el porcentaje de población urbana en la región (América Latina y el Caribe) era, en 1950, de 42 por ciento (69 millones de personas), con importantes diferencias entre subregiones y países. Para 1975 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 el concentrar, en el caso de los países más grandes, la mayor parte de la población urbana en pocas ciudades; en los países más pequeños este fenómeno se da con frecuencia en una sola ciudad, generalmente en 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 el 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 movilizandohacia 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 da su proceso de urbanización. A pesar de que se 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 objetivos o metas en cuanto a las corrientes migratorias o en cuanto a los patrones de asentamiento de la población que se desean alcanzar, en un país que respete el derecho de tránsito de sus ciudadanos, ello sólo 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 el que el Estado tendrá que decidir entre dos alternativas: o crea condiciones propicias para 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, y eventualmente sobre el desarrollo mismo.

En contraposición a la velocidad con que se ha expandido y continúa 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 Latina del sur en el quinquenio 1975-1980. Sólo en América central continúa aumentando en forma absoluta la población rural, pero desde el quinquenio 1960-1965, 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 destacan los relativos al deterioro del ambiente y la destrucción de los recursos naturales.

El breve examen realizado 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 e inserción de mujeres en el trabajo productivo, entre otros). Ha sido relativamente menor la contribución —si ha habido alguna— de las llamadas políticas de población. De ahí la necesidad de considerar la adopción de una, con las características ya mencionadas.

Avance, estancamiento y retroceso en políticas de población desde la Conferencia Mundial de Bucarest de 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:

1. *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 de esas cuestiones (consejos, unidades, comisiones, etcétera).

Sobre este particular, en el informe de 1989 de Naciones Unidas sobre *Examen y Evaluación del PAMP* se señala que la “administración es todavía un aspecto débil en muchos programas de población” (Naciones Unidas, 1989: 42).

2. 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. El estancamiento, al parecer, se produce, entre otras razones, por la falta de una efectiva comunicación entre la instancia administrativa responsable de la política y las responsables de los distintos sectores (empleo, educación, recursos naturales, etcétera). Además, al no haberse definido con claridad los objetivos o metas demográficos, los sectores carecen de guías respecto de cómo orientar sus acciones para contribuir a la ejecución de la política de población. Además, existe inseguridad sobre los conocimientos acerca de la relación causa-efecto entre variables demográficas y variables socioeconómicas.
3. 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. Al superar esta limitación podría contribuir, sin duda, entre otras medidas, a lograr que los programas y proyectos económicos-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 14 del PAMP, en el sentido de que población y desarrollo están interrelacionados: las variables demográficas influyen sobre las económicas y sociales, y viceversa. Los pronunciamientos en el sentido de que deben integrarse 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 un 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” (Naciones Unidas, 1989: 19).

A lo anterior habría que agregar que la mayoría de los países de la región carecen de una planificación que efectivamente rebase el mero carácter indicativo, particularmente en la actualidad, en que estos países han adoptado ajustes estructurales en sus economías, dejando al mercado la función reguladora.

4. En el periodo 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 las políticas de población (United Nations, 1990), entendidas éstas en un sentido amplio, por lo menos tres países latinoamericanos que anteriormente habían fijado metas cuantitativas a ser alcanzadas por las tasas de crecimiento demográfico y de fecundidad, parecen haberlas eliminado. En la actualidad, sólo otros tres países latinoamericanos 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 al tamaño de la población; a la magnitud de reasentamientos de población, y a tasas de crecimiento desagregadas a niveles geográficos.

Un análisis de las evaluaciones hechas lleva a la inevitable conclusión de que los gobiernos latinoamericanos, 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 a nivel microsocial y transformaciones al nivel macrosocial.

Ello indica claramente que esos gobiernos deben modificar 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 ya fueron señaladas. La oficina ejecutiva (secretaría, comité, etc.) del agente gubernamental (consejo, comisión, instituto, etc.) al cual se confíe formular, coordinar, darle seguimiento y evaluar la política *no* sería la responsable de que a 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 con la población, objeto de la política.

Desafíos del futuro

Después de los reveses de todo orden que la región experimentó durante la llamada “década perdida”, 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 incluye, entre otras medidas, ajustes que conduzcan a una estabilización; liberación del mercado interno y preminencia 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, a 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 liberación de sus actividades por 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, en general trajo aparejado, en 1991 y 1992, 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 son causados exclusivamente por factores de índole económica. También han contribuido a su ocurrencia fenómenos de carácter demográfico. Algunos autores han señalado que los descensos en la fecundidad, que generalmente se inician en las áreas urbanas, 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. Igual situación se da en el caso de las áreas rurales en las que el descenso de la fecundidad se inicia más tardíamente por la ocurrencia simultánea de dos circunstancias negativas: lenta introducción de transformaciones económicas y tardía implantación de servicios de planificación familiar.

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. En general, estas familias mejorarían su grado de bienestar. No sólo por un sentido de justicia social, sino porque, en efecto, tendría consecuencias económicas positivas, los gobiernos deberían extender la cobertura de servicios de salud a los grupos que carecen de ellos o a los que los reciben sólo parcialmente.

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 los objetivos de ésta y los de los programas y proyectos sectoriales.

Esta tarea, desde luego, no es sencilla y los gobiernos, teniendo presente las aspiraciones y valores de los distintos grupos sociales, tendrán que revisar a fondo cuáles son las metas que se proponen alcanzar en cuanto al crecimiento

y distribución de la población. Ya parece existir un alto grado de acuerdo en América Latina en el sentido de que la población no puede crecer indefinidamente y que, en algún momento, variará según el grado de avance que cada país haya alcanzado en el proceso de transición demográfica, deberá llegarse a una estabilización. El consenso parece también extenderse al logro de un incremento menos acelerado de la población urbana y de su concentración en pocas ciudades.

Prácticamente todos los países de la región están atravesando —aunque en distintos estadios— por el 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 pueda tener este desenvolvimiento, el crecimiento de la población en números absolutos continuaría planteando tremendos desafíos a la región. De igual manera lo haría el continuado incremento de población urbana y su concentración en pocas ciudades.

Sin ánimo de asignarles una jerarquía, entre ellos cabe mencionar:

1. Erradicar la indigencia y la pobreza, lo 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.
2. Obviamente, la ampliación del número de personas con empleo productivo contribuiría a aumentar el ingreso familiar, otro de los paliativos para aliviar la pobreza, lo que, a su vez, en algún grado, haría disminuir la mortalidad infantil y la fecundidad en los grupos afectados por la pobreza.
3. Superar el analfabetismo y ampliar 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 trajo como consecuencia una disminución del porcentaje y de 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 preescolar 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 ejes de la *transformación productiva con equidad* (CEPAL y UNESCO, 1992). En cuanto a la transformación demográfica, debe tenerse presente que la educación ha sido identificada como factor clave en el descenso de la fecundidad y la mortalidad infantil. Los programas de educación en población han constituido en algunos países aportes importantes para modificar comportamientos reproductivos.

4. Organizar o modificar 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 60 años y más; el aumento de las esperanzas de vida, con el consiguiente incremento del número y proporción de los jubilados y pensionados y del periodo durante el cual sobreviven como tales. Donde los sistemas incluyan al sector campesino, se plantearían cambios importantes en la evolución de la población rural, ya descrita en otra sección del documento. Las nuevas demandas financieras que se planteen 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.
5. Orientar a los grupos de población que, buscando superar las limitaciones que tienen para lograr trabajo productivo en los lugares donde residen, se están moviendo hacia las fronteras agrícolas, donde con frecuencia causan daños ecológicos importantes.
6. Buscar soluciones para mejorar las condiciones de vida y proteger los derechos humanos de grandes contingentes de refugiados y desplazados por razones políticas (y en ocasiones por razones económicas) que se movilizan desde y hacia países de la región, y que a principios de 1989 la Oficina de las Naciones Unidas del Alto Comisionado para los Refugiados estimaba para los países de América Latina alrededor de 1 200 000 personas. El retorno masivo de refugiados y desplazados a su país de origen, indudablemente, alteraría el comportamiento demográfico en los lugares donde sean reasentados.

7. Proteger los recursos naturales con el propósito de lograr un desarrollo sustentable. En el deterioro y destrucción del medio han tenido 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 ha venido considerando a los recursos naturales como bienes cuyo uso no implica costo alguno y cuya máxima explotación favorece la ganancia rápida.
8. 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 económicas, sociales, particularmente las demográficas y ecológicas. Ello apunta a la necesidad de adoptar un enfoque integrado para superar las situaciones adversas que afectan a grupos importantes de población y atentan contra el logro de un desarrollo sustentable.
9. No se agotan con la anterior enumeración los desafíos que la región deberá enfrentar en los últimos años 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 y con el desarrollo cultural, que tienen evidente vinculación con aspectos de la dinámica demográfica.
No he pretendido ser exhaustiva, sino señalar algunos retos que el futuro plantea a América Latina, con el ánimo de resaltar lo oneroso de la tarea que debe abordar la región.

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 movilización tal 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 de 1988, cuando los fondos gastados para la asistencia internacional en población para América Latina y el Caribe, en valores corrientes, disminuyeron 15 por ciento. En valores constantes, con base en 1985, el descenso entre 1989 y 1990 resultó del orden de 7 por ciento (UNFPA, 1992). Mientras tanto, 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 XXI 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 de dólares 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 haya propuesto sea disminuir la expansión de los fondos internacionales destinados a las actividades en población, lo que efectivamente ha ocurrido.

Muchas transformaciones han tenido lugar 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 y deberían recibir amplio apoyo.

Breves reflexiones finales

En comentarios anteriores se describió, 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 hacia el final del periodo en que ocurría 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, aun 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 su comportamiento demográfico, 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: 67).

Se 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 las sociedades latinoamericanas.

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, en general, ha concitado la mayor atención de sectores gubernamentales, privados, organismos no gubernamentales nacionales, organizaciones internacionales y profesionales, ha sido la que la Secretaría de la CEPAL elevó a los gobiernos de sus Estados miembros en el vigésimo tercer periodo de sesiones de la comisión, denominada *Transformación Productiva*

con Equidad (CEPAL, 1990). En esa propuesta, la CEPAL incluyó lineamientos para algunas políticas básicas destinadas a apoyar los objetivos de la *transformación productiva*.

Lo que urge es adicionar una política de población a estas políticas y a otras que han sido posteriormente definidas en documentos publicados en 1992 (CEPAL, 1992; CEPAL y UNESCO, 1992).

No se trata de proponer 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 y haga que se adopten acciones que conviertan en hechos esa posición. Esto, en parte, podría lograrse si los objetivos específicos del sector (hacienda pública, bienestar y seguridad social, recursos naturales, educación, salud, desarrollo rural, empleo, etc.) consideran 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 cuyos logros 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. Por lo que respecta a la intervención del Estado en dicho campo, debe tenerse como guía la posición de la CEPAL, en el sentido de que aquél “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, 1992: 99).

En América Latina y el Caribe, quizá como en ningún otro campo de la acción social, parecen coincidir tanto las declaradas percepciones de un buen número de gobiernos sobre el ritmo del crecimiento demográfico, el nivel de la tasa de fecundidad, el de la esperanza de vida y los patrones de distribución de la población en el territorio con las aspiraciones expresadas por la propia población a través de encuestas, organizaciones comunales y sociales, y, en general, medios masivos de comunicación. *La plataforma mínima de acuerdos* a que se refiere la CEPAL está realmente muy avanzada en el campo demográfico. Es cuestión de que los gobiernos pasen de la declaración de percepciones a la adopción de acciones.

Bibliografía

CENTRO LATINOAMERICANO de DEMOGRAFÍA, 1984, "Conferencia internacional de población: México", en *Declaraciones de las delegaciones de América Latina y el Caribe en las sesiones plenarias*.

COMISIÓN ECONÓMICA para AMÉRICA LATINA, 1990, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

COMISIÓN ECONÓMICA para AMÉRICA LATINA, 1991, *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile.

COMISIÓN ECONÓMICA para AMÉRICA LATINA, 1992, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile.

COMISIÓN ECONÓMICA para AMÉRICA LATINA, 1996, *Boletín demográfico*, año XXIC, núm. 58, julio, Santiago de Chile.

COMISIÓN ECONÓMICA para AMÉRICA LATINA y UNESCO, 1992, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*.

CONSEJO NACIONAL de POBLACIÓN, 1991, *Programa Nacional de Población 1989-1994*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 22 de abril, México.

FORO INTERNACIONAL sobre la POBLACIÓN en el SIGLO XXI, 1989, *Informe*, 6-9 de noviembre, Países Bajos, Amsterdam.

NACIONES UNIDAS, 1989, "Informe", en *Examen y evaluación del Plan de Acción Mundial sobre Población*, Nueva York.

UNITED NATIONS, 1984, *Report of the international conference on population*, Mexico city, U. N., New York.

UNITED NATIONS, 1990, *World population policies*, vol. I, II y III.

UNITED NATIONS, 1991, *World urbanization prospects*, New York.

UNFPA, 1992, "Global population assistance report 1982-1990", en *United nations population fun*, april 1.