

LOS PRINCIPALES LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE POBLACIÓN EN AMÉRICA LATINA. PROPUESTA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL PERÍODO 1960-1980

María M. García
CENDES

Resumen:

El presente ensayo es un recuento parcial de cuáles han sido las recomendaciones formuladas por la Organización de las Naciones Unidas para la aplicación de una política de población para América Latina, durante el período 1960-1980. Para ello se hace necesario aproximarse a los lineamientos básicos que fundamentan tales recomendaciones, a fin de obtener una visión general de la postura asumida por las Naciones Unidas en torno a las políticas de población para el continente suramericano en el contexto internacional. En particular, se observa la relación que se estableció entre población y desarrollo para la época desde la perspectiva de las Naciones Unidas y se discute cuáles han sido los principales obstáculos que se han presentado en el transcurso de la elaboración de la misma, tomando en consideración las comparaciones emitidas por el sistema de la ONU para concluir algunos comentarios críticos.

Palabras claves: Demografía, población, desarrollo, América Latina, Naciones Unidas.

El presente ensayo es un recuento parcial de cuáles han sido las recomendaciones formuladas por la Organización de las Naciones Unidas para la aplicación de una política de población para la América Latina, durante el período 1960-1980. Para ello se hace necesario aproximarse a los lineamientos básicos que fundamentan tales recomendaciones, a fin de obtener una visión general de la postura asumida por las Naciones Unidas en torno a las políticas de población para el continente suramericano en el contexto internacional.

En la primera parte se ofrece al lector un breve recorrido por el sistema de las Naciones Unidas (origen, estructura organizacional y principios básicos); también se estudia cómo su labor ayudó a configurar y modelar la naturaleza del sistema internacional en el período posterior a la segunda post-guerra en el siglo XX, hecho que permitió de una manera gradual que las metas y estrategias orientadas al desarrollo económico y social en el mundo fueran objeto de análisis y revisión por parte de los Organismos Internacionales. En particular observaremos la relación que se estableció entre población y desarrollo para la época desde la perspectiva de las Naciones Unidas.

En la segunda parte, se expondrá el diagnóstico sobre la situación demográfica en el continente suramericano, construido a escala internacional según datos e informes proporcionados en gran medida por las mismas Naciones Unidas, y que sirvieron de base para formular los lineamientos básicos para la planificación de una política de población en la región; posteriormente, presentaremos tales lineamientos en función de los hallazgos realizados durante la investigación.

Para finalizar, discutiremos de manera sucinta cuáles han sido los principales obstáculos que se han presentado en el transcurso de la elaboración de una política de población para América Latina, tomando en consideración las propias recomendaciones emitidas por el sistema de la ONU (1960-1980), para concluir con algunos comentarios críticos sobre la función de una política de población como eje fundamental del desarrollo.

I.- LAS NACIONES UNIDAS: ORIGEN Y OBJETIVOS DE LA INSTITUCIÓN

1.1. El nacimiento de las Naciones Unidas

Luego de culminada la Segunda Guerra Mundial en el año de 1945, Estados Unidos, Inglaterra y la Unión Soviética junto con un número relevante de países dieron existencia oficial a las Naciones Unidas¹ mediante la ratificación de la Carta de las Naciones Unidas en virtud de la cual se estipulaban las normas fundamentales de las relaciones internacionales a escala mundial². El sistema de las Naciones Unidas fue concebido como una estructura institucional que debía dar apoyo a todas las naciones para promover el progreso económico y social de los pueblos, así como brindar un marco de paz social mundial que eliminara gradualmente la amenaza de posibles conflictos bélicos y en esa medida se lograra la estabilidad propicia para elevar el nivel de vida de la humanidad (ONU, 2000).

1 ONU (2001b, 3) "El nombre de Naciones Unidas, acuñado por el Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, se utilizó por primera vez el 1 de enero de 1942, en plena segunda guerra mundial, cuando representantes de 26 naciones aprobaron la Declaración de las Naciones Unidas".

2 En 1945, se reunieron en San Francisco 50 países en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, con el objeto de redactar la Carta de las Naciones Unidas. En tal ocasión se discutieron las propuestas que se habían preparado anteriormente por representantes de China, la Unión Soviética, el Reino Unido y los Estados Unidos, en Dumbarton Oaks (Estados Unidos), entre agosto y octubre de 1944.

Fueron cuatro los propósitos fundamentales contenidos en la Carta: mantener la paz y la seguridad mundial; cultivar relaciones de amistad entre los países miembros basados en la libre determinación de los pueblos; cooperar en la resolución de problemas internacionales en el aspecto económico, social, político, y por último; servir de centro articulador para alcanzar las metas del desarrollo (ONU, 2001b).

La ONU estuvo compuesta por seis órganos principales previamente establecidos en la Carta. Estos son la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría. El Consejo Económico y Social estaba constituido a su vez por el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); instituciones todas ellas, encargadas de velar por el orden económico internacional³; también forman parte del Consejo Económico y Social los programas y órganos entre los que se encuentra el PNUD, UNICEF fundado en 1946 y el FNUAP, este último establecido en 1969. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) así como el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) han figurado entre las comisiones regionales del sistema de la ONU. Tal diversidad de instituciones afiliadas al sistema de la ONU permitió con el paso de los años que el alcance de temas tratados, problemas analizados y proyectos conducidos aumentara de tal manera, que convirtiera a estas instituciones en soporte básico de los modelos de desarrollo.

En este nuevo cuadro de conexión internacional, los asuntos nacionales adquirirían implicaciones globales y así mismo, las decisiones propias de la política doméstica comenzaban a ser fuertemente influidas por los intereses globales en procura del equilibrio a escala mundial. En consecuencia gran parte de las labores de política internacional efectuadas por la Naciones Unidas, se traducían progresivamente en recomendaciones específicas para la conducción de la política doméstica de los países miembros.

3 ONU (1995) Son 14 los "organismos especializados" que presentan anualmente informes al Consejo Económico y Social. De ellos hemos destacado algunos de los más importantes. El BM así como el FMI se crearon en la Conferencia Monetaria y Financiera de la ONU, celebrada en 1944 en Bretton Woods. La OIT fue creada en 1919 y en 1946 se aprobó un acuerdo que estableció la relación entre ésta y la ONU. La FAO fue fundada en una conferencia celebrada en Québec el 16 de octubre de 1945. La OMS entró en funcionamiento el 7 de abril de 1948.

Desde entonces la ONU ha ofrecido el respaldo político y económico necesario para la expansión del capital a nivel mundial. De igual manera, ha promovido determinado tipo de políticas económicas y sociales acordes con el modelo de producción capitalista, ha actuado como factor de control de las reglas del comercio y la paz mundial y ha promovido la industrialización en países en vías de desarrollo⁴, prestando especial atención a comprender y gradualmente erradicar aquellos problemas que se interpretaron como frenos para el desarrollo de estas naciones.

En el caso de América Latina, los organismos regionales integrantes del sistema de la ONU asistieron a los países del continente en los objetivos de la sustitución de importaciones (modelo implementado a partir de la década de los años 30 y que muestra signos de agotamiento a finales de 1970) y enfocaron parte de sus labores en que la región lograra la efectiva transición de sociedades preindustriales a sociedades exitosamente industrializadas –desarrollo hacia adentro⁵.

1. 2. Las Naciones Unidas y el tema de la población

En los últimos decenios se ha escrito mucho sobre el tema de los obstáculos sociales que se oponen al desarrollo económico. En general cabe agruparlos en tres epígrafes principales: factores demográficos, factores institucionales y factores individuales (ONU, 1961, 28).

Desde el momento de su misma fundación, la ONU comenzó a debatir sobre temas asociados al medio ambiente, población y desarrollo. En 1947 se llevó a cabo la primera reunión de la Comisión de Población, donde las cuestiones relativas al medio ambiente y población eran analizadas desde la perspectiva de los recursos naturales, disponibilidad de tierras y producción agrícola. Para ese momento había una considerable escasez de datos demográficos en muchos países (ONU, 2001a).

4 Junto con la ONU, el FMI y el BM, así como CEPAL y CELADE, han tenido como labor supervisar las reglas globales que gobiernan las relaciones monetarias y de cambio y actualmente suministran recomendaciones técnicas y orientaciones económicas. El BM en particular ha impuesto sus propios estándares económicos y políticos pasando por encima de particularidades y localismos.

5 (CEPAL, 1996, 10) "En la fase de sustitución de importaciones (...) el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresarial y social) para contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (de desarrollo hacia adentro), cuyo motor era el mercado interno"

No obstante, es a partir de 1960 que surge el interés en esclarecer la correlación de la población con el desarrollo económico y social ante la explosión demográfica experimentada en los países en vías de desarrollo, en un momento en que la capacidad de crecimiento económico ilimitado en el capitalismo comenzaba a ser fuertemente cuestionada.

En el decenio de 1960, se tomó mayor conciencia de que el crecimiento de la población mundial había alcanzado niveles jamás vistos antes, situación que en muchos estudios y debates se trató con profunda preocupación (ONU, 2001a, 2).

A partir del año 1966 se autorizaba a la ONU para ofrecer asistencia técnica en materia de población (ONU, 1995a). Posteriormente, en el año de 1969, quedó constituido el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), creado con el objetivo de intervenir en las decisiones nacionales en relación al tema de la población y contribuir en la elaboración de una política de población entendida como un importante factor de desarrollo.

La función del FNUAP consiste en formar, sobre una base internacional, la capacidad suficiente para atender las necesidades en materia de población y planificación de la familia; promover la comprensión de los factores de población (tales como el crecimiento demográfico, la fecundidad, la mortalidad, la estructura por edades, la distribución espacial, la migración, y otros); ayudar a los gobiernos a elaborar programas y proyectos de población, y prestar asistencia financiera para su ejecución (ONU, 2001,180).

Gallagher (1973), divide en dos periodos la forma en que se ha involucrado el sistema de la ONU con relación al tema de la población. Al principio, durante dos décadas, el trabajo consistió en la elaboración de informes, reuniones, reportes y estadísticas demográficas con el objeto de perfilar líneas de acción internacionales sobre el problema de crecimiento demográfico. Luego, a partir de la década de los años 70, se hizo un notable avance pues las políticas formuladas lograron mayores niveles de concreción, así como de coherencia y organización, que se traducía posteriormente en ayuda directa a gobiernos de muchos países en vías de desarrollo.

Ya desde los años 50 la ONU había establecido tres centros regionales: en Bombay, en El Cairo y en Santiago de Chile, los cuales han ejercido una influencia considerable en la elaboración de una política de población. De igual manera, la publicación de proyecciones a largo plazo del comportamiento de las variables demográficas, ha sido una constante en los informes de las diversas instituciones integrantes del sistema de la ONU y ha formado un valioso capital informativo sobre las regiones subdesarrolladas. De igual manera, la ONU reconoció desde muy temprano la importancia de incorporar a la planificación del desarrollo programas que abarcasen los fenómenos demográficos, con miras a

ampliar la visión del desarrollo económico y su relación con los fenómenos poblacionales. En tal sentido, la transformación y dinámica constante de las políticas sociales como medio de hacer más justa la redistribución del ingreso, afectó significativamente la postura de la organización acerca del rol de la demografía y sugirió la posibilidad de incluir políticas que contemplaran metas demográficas.

En una gran medida, los problemas de política social que hoy se plantean se derivan de rápidos cambios ocurridos en la situación económica, demográfica y política (ONU, 1961, 1).

De tal forma, la ONU, como nuevo actor internacional, influyó de manera significativa en el estudio y comprensión de los fenómenos demográficos correlacionándolos con el desarrollo económico. Gradualmente, su postura acerca del tema se convirtió en lugar común para muchos otros actores, ejerciendo gran influencia en las tendencias y enfoques de la discusión. Fueron ellos quienes en primera instancia advirtieron a escala internacional sobre la correlación entre población y desarrollo, destacando la importancia de reducir el crecimiento demográfico en función de prevenir lo que podía ser considerado una crisis económica de grandes proporciones.

1. 3. De la interrelación entre desarrollo y población al énfasis en la sobrepoblación.

Las tendencias demográficas pueden desempeñar en el crecimiento económico un papel tan importante como las tendencias de la producción. De hecho hay especialistas que mantienen que, en el caso de algunos países y desde un punto de vista puramente económico, la inversión más eficaz para promover el crecimiento económico sería la que se hiciera no en la producción económica, sino en la reducción de las tasas de natalidad (ONU, 1961, 29).

Una de las premisas básicas manejada por las Naciones Unidas mencionaba que el comportamiento de las variables demográficas podía acelerar y obstaculizar el desarrollo económico. Más aún, el crecimiento poblacional podía ser factor determinante de la condición de subdesarrollo en el tercer mundo. En este sentido, los datos recogidos para el año de 1950 exponían que el 68% de la población mundial vivía en vías de desarrollo (ONU, 2001a). Además se advertía que el crecimiento de la población a un ritmo acelerado ejercería adicional demanda de alimentos⁶, así como sobre demanda en el área de la

6 Salas (1981, 219) "El número de lactantes, niños pequeños, mujeres embarazadas y en lactancia debe tomarse en cuenta para determinar las necesidades en materia de alimentos. (...) La reunión y el análisis de información demográfica y la investigación en esferas

salud, educación y servicios básicos, lo que aunado a problemas económicos y sociales preexistentes, podía actuar como catalizador para una crisis económica.

Paulatinamente, la labor de formulación de lineamientos rectores para una política de población comenzó a ser llevada a cabo por parte de la ONU, y tal labor fue entendida como requisito necesario en el cumplimiento de las metas económicas y sociales con la consigna de la lucha contra la sobrepoblación mundial⁷. Por otro lado, las instituciones que respaldaban el discurso de las Naciones Unidas en el continente (CEPAL, CELADE, ILPES), legitimaron la intervención en la construcción de políticas públicas para el desarrollo en la medida en que se constituyeron en agentes productores de conocimiento y ofrecieron modelos de desarrollo para promover la industrialización. Durante el impulso de la sustitución de importaciones (crecimiento hacia adentro) en el caso de América Latina, los organismos regionales del sistema de la ONU brindaron modelos de planificación del desarrollo e industrialización y ofrecieron recomendaciones en el área de las políticas económicas y sociales.

Otra premisa básica de la ONU señalaba que las naciones subdesarrolladas, por su condición de atraso –ausencia o negación de la racionalidad occidental– eran consideradas como sociedades sujetas a patrones premodernos de comportamiento reproductivo; es decir, las tasas de fecundidad se podían considerar elevadas (mientras que países desarrollados habían disminuido tal indicador desde el siglo XIX), lo que combinado con una considerable disminución de la mortalidad por grupos de edades, se traducía en un crecimiento acelerado de la población. Pudiendo entenderse que la sobrepoblación o explosión demográfica fuera entendida como un punto álgido de preocupación en los países en vías de desarrollo y que el comportamiento de la fecundidad fuese considerado como el eje de ataque a los problemas de crecimiento demográfico, la mortalidad ha sido una variable sobre la cual el hombre ha intentado hacer modificaciones a fin de reducir su incidencia, pero ello afecta el crecimiento de la población, así que la fecundidad es la variable que puede incidir negativamente en el crecimiento de

tales como el desempleo, el hambre y la pobreza son esenciales para planificar las futuras políticas de producción de alimentos”.

7 A lo largo de la historia, se ha reflexionado acerca de la cantidad óptima de población, y desde principios del siglo XX, muchos países han demostrado interés por aspectos demográficos. El análisis de la interrelación entre la población, el medio ambiente y el desarrollo económico es muy anterior a los escritos de Thomas Malthus de fines del siglo XVIII. Desde la antigüedad, los hombres de Estado y los filósofos han opinado sobre asuntos tales como el nivel óptimo de la población y los inconvenientes del crecimiento demográfico excesivo (ONU, 1973).

la población, pues al reducirse las tasas de fecundidad, se está reduciendo el índice de crecimiento exponencial de la población.

De tal manera que desde su origen, la preocupación por el tema de la población, desde la perspectiva de la ONU, estuvo relacionado con el crecimiento poblacional de los países subdesarrollados; en virtud de ello se establecía que un objetivo de considerable importancia de cualquier estrategia de desarrollo, más aun en los países subdesarrollados, debía combatir este fenómeno en el marco de la planificación del desarrollo y las políticas públicas.

1. 4. El apoyo internacional al trabajo de las Naciones Unidas. De cómo las relaciones de poder ofrecieron legitimidad al tema de la Población

Las estrategias formuladas durante la década de los sesenta para hacer frente a los problemas demográficos, encontraron respaldo en el trabajo de *El Club de Roma (1972) "Los Límites del crecimiento"*. Este trabajo formó parte de una campaña internacional para evidenciar ante los ojos del mundo el riesgo de colapso económico y social a futuro, como consecuencia de la explosión demográfica que se experimentaba en los países en vías de desarrollo.

La investigación encomendada por el Club de Roma congregaba a altos empresarios y corporaciones internacionales en torno a un fin común, denunciar que existían límites para el desarrollo de la economía mundial y que estos debían ser atenuados cuanto antes. En función de ello el MIT –Massachusetts Institute of Technology, instituto encargado por el club de Roma para realizar la investigación en torno a los límites del crecimiento- construyó un modelo que pretendía estudiar las tendencias que se debían considerar de interés mundial: la acelerada industrialización, el rápido crecimiento demográfico, la extendida desnutrición, el agotamiento de los recursos no renovables y el deterioro del medio ambiente. Se argumentó que la población mundial, en especial la de los países subdesarrollados, sufría de un crecimiento demográfico exponencial que sobrepasaba en gran medida su capacidad productiva. Uno de los medios para atacar el problema consistió en la promulgación de un conjunto de metas globales que coadyuvaran disminuir los factores críticos del modelo de desarrollo, tales metas fueron: estabilización de la población en el tercer mundo, reducción del consumo de recursos por unidad de producto industrial, y reducir los niveles de contaminación a escala mundial.

De igual manera, pasaban a formar parte de la "foreign policy" de países como Estados Unidos⁸ las políticas de población; es decir, la política exterior de los países desarrollados debía contemplar las tendencias del crecimiento demográfico en los países en vías de desarrollo, como posible factor de riesgo para el funcionamiento de su economía doméstica. Estados Unidos ha elaborado desde entonces diversos estudios que han reafirmado la correlación entre subdesarrollo y sobrepoblación y que han justificado abiertamente la preocupación por el crecimiento de la población mundial. En tal sentido, el Reporte al Congreso por the Controller General of the United States afirmaba:

Population growth rates are an integral part of poverty and underdevelopment and complicate improving the quality of live in developing countries. Population growth: Places additional burdens on food production. Creates greater demands on inadequate health care and education facilities. Increases unemployment. Contributes to urban migration. and attendant problems. Accelerates the use of limited natural resources, could severely restrict the Earth's ability to support life (1976, 11).

La tesis malthusiana sobre la relación entre el crecimiento poblacional y el aumento desproporcionado en la demanda de alimentos (así como del suministro de agua, acceso a educación, salud, vivienda), cobraba fuerza en manos del discurso internacional, sintetizado en las denuncias del Club de Roma que fue apoyado por algunos gobiernos de países desarrollados, toda vez que sentían amenazados sus intereses económicos.

Sin embargo, la creciente preocupación sobre el perentorio peligro que representaba el rápido crecimiento demográfico en los países subdesarrollados para el desarrollo económico mundial fue rechazada, entre otros, por un grupo de investigadores de algunos países subdesarrollados⁹. A mediados de la década

8 Señala Villapando (1978) "Desde la década de los 50 las empresas norteamericanas hicieron inversiones notables en pro de una campaña global contra la explosión demográfica. Donde originalmente se aplicó fue en la India. En 1961, los Estados Unidos habían cooperado ya en la creación de 1800 clínicas y de 1900 centros de información referidos, en un caso y otro, al control de la natalidad y la esterilización... a partir de entonces esos fondos han girado su aplicación hacia América Latina. Un abanico de fundaciones e institutos de experimentación se ha creado en el curso de los últimos años (118-117).

9 Martinet (1995) La discusión sobre población y desarrollo ha sido determinada por factores ideológicos entre malthusianos y neomalthusianos; sin embargo, el debate ha sido rico y diverso desde todo punto de vista. El autor menciona dos de las escuelas más influyentes en el debate; por un lado están los biólogos alarmistas, quienes han ejercido influencia en el espacio internacional y han sustentado la idea de que el ritmo de crecimiento poblacional atenta contra el desarrollo y expansión del capital; por el otro están los economistas revisionistas, quienes no consideran necesariamente un problema las consecuencias derivadas del tamaño y estructura de la población, tal grupo ha sido represen-

da de los 70 sale a la luz pública *El club de Roma: anatomía de un grupo de presión* (1976), libro que tenía como objetivo demostrar la fragilidad científica de las hipótesis contenidas en los Límites del Crecimiento, así como de exponer el fuerte contenido ideológico con que había sido tratado y estudiado el tema de la población y el desarrollo en los países pobres por parte de algunos actores internacionales.

La denuncia primordial de los ocho artículos que contenía el libro, consistió en demostrar que las posturas asumidas por los Organismos Internacionales y los Estados desarrollados en cuanto a la inminente catástrofe del crecimiento económico, si continúan las tendencias demográficas presentes, están determinadas por intereses económicos internacionales que benefician abiertamente la hegemonía de los países desarrollados.

Para Varsavsky, los estudios del Club de Roma eran parte de:

La campaña de terrorismo mundial sobre estos temas, liderada por los Estados Unidos,...si tiene éxito, los subdesarrollados terminaremos una vez más financiando la buena vida de las potencias dominantes, esta vez quizá sirviendo de basural para sus desperdicios (Brasil ya admite que se muden allí industrias muy contaminantes (1976,143).

De igual manera, Pelachaud (1976) argumenta que la discusión refleja fielmente el nuevo carácter del espacio internacional, que ha resultado en la transfiguración del rol del Estado a escala mundial y ha permitido la inserción gradual de los organismos internacionales en las redes de interacción global para prolongar el dominio de los monopolios, es decir, preservar la estructura jerárquica y desigual del orden interestatal. En consecuencia, el objetivo mundial de reducir el crecimiento demográfico emitido desde instancias internacionales rebasaba las metas clásicas de redistribución de las políticas sociales instrumentadas por los gobiernos de la región. La política de población, desde tal postura atendía más a erradicar un problema que ponía en riesgo intereses internacionales antes que problemas de carácter endógeno a lo interno de las naciones tercermundistas.

Sin embargo, ha sido imperativa la necesidad de modificar los índices demográficos mediante las políticas públicas en los países en vías de desarrollo, pues, de una manera u otra, la dinámica de la sociedad y el progreso económico

tado por economistas norteamericanos, pero de igual manera, grupos de destacados científicos de países subdesarrollados han cuestionado abiertamente las hipótesis alarmistas sobre las consecuencias de la explosión demográfica. Aquí hemos destacado una de las respuestas elaboradas por parte de los actores y gobiernos de países en vías de desarrollo.

tienen una fuente de expresión en el comportamiento de los indicadores demográficos. Las distintos enfoques sobre cómo interpretar el efecto de ellos en la sociedad resultó en la conformación de un conjunto de posturas o paradigmas, los cuales han recurrido a distintas visiones de los modelos de desarrollo, así como a premisas básicas de las teorías poblacionales elaboradas en décadas anteriores. Por ello, ahora vamos a discutir brevemente una de las premisas teóricas que determinó la postura en contra o a favor, asumida en torno a la correlación entre desarrollo y población a escala internacional y que sigue siendo una categoría de suma importancia para medir los cambios demográficos fundamentales de las sociedades contemporáneas.

1. 5. La teoría de la transición demográfica.

Aquellos actores que han considerado la explosión poblacional como consecuencia de patrones sociales propios de sociedades atrasadas, han basado el análisis efectuado en función de las premisas básicas de la teoría de la transición demográfica, la cual ha sido y sigue siendo elemento de crítica por parte de aquellos que de una manera u otra cuestionan la efectividad de las políticas de población como promotoras del desarrollo y de sociedades modernizadas.

La teoría de la transición demográfica, formulada por Notestein (entre otros) en 1935, señalaba que las sociedades industriales modernas habían cambiado drásticamente las prácticas reproductivas tradicionales como consecuencia de la urbanización y la industrialización. Se partía de la distinción entre sociedades modernas y sociedades tradicionales a partir de la experiencia europea en el siglo XVIII y XIX, donde el sistema industrial tuvo un considerable impacto en las relaciones humanas, cambiando valores tradicionales por un nuevo tipo de racionalidad¹⁰. Una de las consecuencias del proceso industrializador en Europa implicó la transformación de los patrones de control de la fecundidad, toda vez

10 Weaver, H. Michel Rock and Kenneth K. (1997) señalan que la historia de la población mundial puede ser dividida en tres estadios; el primero corresponde al período de 1650, las tasas de mortalidad altas y nacimientos bajos, el crecimiento poblacional era lento. Luego, en el segundo período, la revolución industrial en Europa ocasionó que el crecimiento poblacional durante 200 años fuera dividido en dos fases, en la primera el índice de mortalidad declinó mientras la natalidad se mantuvo constante por varias décadas, lo que permitió un aumento considerable del crecimiento poblacional cercano al 1.5% por año. Luego en la segunda fase, la transformación ocasionada por la industrialización, urbanización, modernización y un rápido crecimiento económico determinó una baja en la mortalidad y en la natalidad lo que se reflejaba en una tasa de crecimiento poblacional ubicado en el 0,5% anual.

que éste ya no sería estimado como un comportamiento atado a normas religiosas o tabúes. A partir de la industrialización, los patrones reproductivos fueron transformados a tal punto que la racionalidad costo-beneficio, supuesto básico de la economía política, fue insertada en la conciencia social a través de la noción de costo-hijo, que mostraba las ventajas de una familia reducida. Según Penn Handwerker:

It continues to be widely accepted that fertility transition should follow from "development" –usually defined in terms of industrialization and Westernization/Modernization– and a transition from a traditional to a modern society... (1986, 3).

El desarrollo social y económico asociado a la industrialización durante el siglo XVIII y XIX, afectó dramáticamente el comportamiento poblacional de Europa, fenómeno que la teoría de la transición demográfica ha pretendido explicar. En tal sentido, Filgueira plantea:

La transición demográfica durante mucho tiempo fue asociada sin mayores precisiones al cambio de la estructura social en la sociedad contemporánea. Los procesos de cambio (modernización, secularización, crecimiento y desarrollo económico, urbanización, industrialización) fueron considerados correlatos explicativos de las tendencias cambiantes de los indicadores demográficos (Filgueira, 1983, 11).

No obstante, tal teoría ha recibido suficientes críticas debido a sus limitaciones para explicar los procesos demográficos en países cuya historia presenta variaciones al modelo histórico de desarrollo económico y social de occidente, en palabras de Filgueira (Op. Cit., 1983):

La mal llamada teoría de la transición demográfica, tal vez el más prestigioso rótulo con pretensiones explicativas, no alcanza de hecho a constituir una teoría propiamente tal. Constituye tan sólo una predicción del comportamiento de la fecundidad en términos de fases, se espera cierta secuencia en el comportamiento de las variables demográficas con un respaldo conceptual teórico excesivamente débil y poco claro (9).

Sin embargo, a pesar de las diversas críticas efectuadas, tanto la ONU, como otros actores de envergadura, han sostenido que un cambio en los patrones de fecundidad en los países subdesarrollados es fundamental a la hora de superar tendencias sociales que reproducen patrones de pobreza, toda vez que el exceso poblacional genera adicional demanda sobre los servicios públicos; es decir, el mejoramiento de la calidad de vida en los países subdesarrollados se relacionó con el descenso del crecimiento poblacional. La teoría de la transición demográfica ha obedecido al discurso desarrollista y modernizador, sus premisas básicas han sido bien acogidas por los agentes promotores del desarrollo y desde el auge del tema poblacional, encontraron aceptación entre diversos acto-

res, entre ellos el sistema de la ONU, que consideró como una de las metas en el corto plazo, alcanzar el proceso de transición demográfica en el mundo subdesarrollado. Cabe destacar que en las décadas posteriores a los años 60, ya muchos países de la región habían alcanzado el proceso de disminución de la fecundidad y ello no representó automáticamente una mejora en la calidad de vida de la población.

Pese a las contradicciones, así como a los desaciertos en algunos de los pronósticos realizados, la relación entre patrones de fecundidad, mortalidad y modernización ha seguido operando como eje determinante en gran parte de los diagnósticos arrojados y proyecciones efectuadas; de igual manera se ha insistido en colocar como objetivo en la elaboración de planes y programas de población, la iniciación o culminación del proceso de transición demográfica en países en vías de desarrollo. No obstante, se sabe que la disminución de la tasa de fecundidad (uno de los factores que junto con la tasa de mortalidad determinan la tasa de crecimiento poblacional) no representa obligatoriamente una disminución en la tasa de crecimiento poblacional, elemento que torna más complicada la correlación entre crecimiento económico e indicadores demográficos¹¹.

II.- LA POBLACIÓN EN AMÉRICA LATINA

A continuación se mostrarán las características más importantes del comportamiento de las variables demográficas en la región, de acuerdo a los datos y proyecciones elaboradas en el período 1960-1980, y en función de ello observaremos la relación que se estableció entre la condición de subdesarrollo y la evolución de estas variables en el escenario internacional.

II. 1 Breve recuento de la evolución demográfica de América Latina durante el siglo XX

Uno de los rasgos característicos del continente, desde la época de la independencia hasta 1920, fue la europeización de la población, hecho que obedecía al interés de las elites terratenientes comerciales de superar la inferioridad étnica de los habitantes de la región. Aunque existían grupos nacionalistas que defen-

11 (ONU, 2001a, 7) "A pesar de la disminución de la tasa de fecundidad a niveles relativamente moderados, continúa aumentando el número de nacimientos, debido al aumento del número de mujeres en edad reproductiva. Mientras en 1965-1970 el número medio de nacimientos por año en las regiones menos desarrolladas era de 101 millones, hoy en día se estima en 120 millones".

dían lo autóctono, imperaba la política de inmigración íntimamente articulada al modelo económico de exportación de materias primas, el cual garantizaba la perdurabilidad en el poder de las elites económicas nacionales. Para ese momento, la población era escasa en comparación con el territorio, la urbanización era limitada y la tasa de crecimiento natural era baja; en consecuencia se creía que era necesario un aumento de la población mediante la inmigración (ONU, 1971) A partir de 1920, se seguía aceptando la necesidad del aumento poblacional pero valorando más a las poblaciones autóctonas, al igual que se contemplaba la importancia del mejoramiento de los servicios, la educación y el impulso de la urbanización como factores de desarrollo.

Es durante los primeros cincuenta años del siglo XX que se dan los cambios más significativos en la evolución de las variables demográficas en América Latina. Para 1900, se estimaba en 60 millones la población de la región, y ya para 1960 se habían sobrepasado los 205 millones. No había correlación aparente entre el desarrollo económico y la densidad poblacional en las distintas regiones (Funes, 1996). La población había crecido casi tres veces y media en 60 años (Miró, 1968). A ello contribuyeron de forma significativa una tasa de fecundidad cercana a los 2.3%, junto con el abrupto descenso en la tasa de mortalidad cuya reducción en los países de la región se inició tardíamente. La reducción de las causas de muerte por influenza, neumonía y bronquitis representaron un tercio de la disminución de la mortalidad. A ello se sumó la menor incidencia de las enfermedades diarreicas que representaban un 9% de tal disminución (Miró y Potter, 1984). Cabe mencionar que en países como Venezuela, Uruguay, Argentina, Cuba y Brasil, la inmigración internacional fue un factor que también contribuyó al aumento de la población (ONU, 1968).

Señala Arriaga (1972), que ya para 1960 la esperanza de vida estaba por encima de los 50 años, cambio que se había ocasionado entre otras cosas gracias a la importación de medicinas, así como a la incorporación de los avances médicos en general y complementado por el deseo innato del hombre de prolongar la vida durante mayor número de años posibles¹².

En cuanto a las características de la distribución geográfica de la población, la preocupación se dirigía al acelerado crecimiento de los centros urbanos, ocasionado en parte por el incremento de las actividades productivas en determinados límites geográficos (Funes, 1996). El éxodo campesino contribuyó al

12 Según el Boletín Económico de América Latina ONU (1971) la esperanza de vida al nacer para la región aumentaría de 60.2 años en el período comprendido 1965-1970 a 66.7 años en el período 1980-1985.

empobrecimiento de la población en general y al caos de las ciudades, generó desempleo así como hacinamiento. De igual manera, los inmigrantes que llegaron a las urbes favorecieron la desigualdad de la distribución poblacional, ellos fueron un grupo sumamente heterogéneo en lo referido a educación, ocupación y características sociales. En función de ello se ha considerado la urbanización rápida y concentrada como factor desencadenante de pobreza y problemas en el suministro de servicios básicos de salud y educación (ONU, 1971).

Es importante apreciar que a pesar de que para finales de la década de los sesenta, muchos países de la región pasaban por un proceso de transición demográfica, pues como indicaban los estudios realizados para 1970, la tasa de natalidad bruta había declinado en un 40 por cada mil habitantes a 38 (ONU, 1973), el crecimiento de la población seguiría siendo alto durante muchos años debido al fenómeno de la inercia poblacional, de manera que la población continuaría aumentando enormemente en América Latina. Sumado a ello, ya se preveía que la reducción de la fecundidad no era un proceso homogéneo en las distintas clases sociales y que estaba en relación inversa a la capacidad de mantener los hijos (ONU, 1971). Por otro lado, la distribución por edad y sexo de acuerdo a la tasa de fecundidad de cada país estaba ocasionando una elevada proporción de la población en edades "dependientes" respecto a la población en edad activa¹³.

La ONU aportó gran información en torno a las características demográficas de los países de América Latina sin descuidar las particularidades de los países de la región. En el Estudio Económico de América Latina (1974a), se mostró una tipología con arreglo al comportamiento de los indicadores demográficos de cada país; tal tipología establecía que cuatro países (Argentina, Chile, Cuba y Uruguay) los cuales reunían aproximadamente el 15% de la población regional, habían terminado el proceso de transición demográfica, así mismo presentaban una población de avanzada edad más numerosa que el promedio de la región, pero también presentaban una población intermedia bastante nutrida. Cinco países (Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela) junto con Argentina, son los más poblados de la región, comprendiendo el 68% de la población regional y tienen como principal característica una tasa de crecimiento poblacional por debajo del promedio de la región. Todos estos países han sufrido una urbanización y modernización bastante rápida. La población urbana ha crecido a un ritmo del 6% entre 1960 y 1970 y Venezuela ha pasado a ser el país con un ritmo de

13 (ONU, 1971; 70) "el porcentaje de la población en el grupo de edad de 0 a 14 años bajaría solo ligeramente. El grupo en edad potencialmente activa, de 15 a 64 años, aumentaría ligeramente...".

crecimiento urbano suficientemente rápido como para que se detuviera el ritmo de crecimiento rural. Países como Brasil y México por ser los más populosos de la región, convierten sus ritmos de crecimiento en factores de gran importancia en la región. Por otro lado, los otros once países latinos solamente representan el 16% de la población regional y cuentan con una población más pequeña, a excepción de Uruguay. En ocho de estos países la tasa de crecimiento de la población está por encima del promedio regional y en otros, tal promedio subió durante el decenio de los años 60. De igual manera, la tasa de crecimiento urbano aumentó por encima del 5% en el periodo 1960-1970. Sin embargo, países como Costa Rica, Ecuador y Panamá pueden representar la diferencia con el resto de los países pequeños por diversas razones. Primero, Panamá presenta una economía especializada y ha experimentado una reducción en la fecundidad; a su vez, Ecuador puede estar ante una importante transformación económica y Costa Rica, a pesar de tener una lenta urbanización, exhibe una diferencia entre el campo y la ciudad en el aspecto cultural y económico bastante moderada, acompañado de una distribución del ingreso menos desigual comparado con los demás países de la región. Por último, los países y territorios del Caribe (excluidos Cuba, República Dominicana, Haití y Puerto Rico) comprenden menos del 2% de la población regional y pueden subdividirse en dos: países continentales con escasa población concentrada en una reducida región del territorio nacional y un crecimiento demográfico similar al promedio latinoamericano, Belice, Guyana y Surinam y unidades insulares con población relativamente densa.

Es decir, según los datos manejados por la ONU y el diagnóstico realizado en la región, se determinó que el curso y evolución de las variables demográficas podía entrar en contradicción con las metas de desarrollo, en especial el comportamiento de la tasa de fecundidad; por lo tanto, era precisa una rápida intervención que modificara tal comportamiento hasta llevar la tasa de fecundidad así como la tasa de mortalidad y la distribución geográfica, a un patrón acorde a la capacidad productiva de estos países.

De igual manera, la ONU asumió que las tendencias demográficas podían agravar o facilitar la distribución de los servicios sociales en los centros urbanos, de lo que se puede entender que en la medida que declinara la tasa de aumento poblacional, habría menos presión sobre los recursos naturales no renovables y sobre la producción de alimentos per cápita. Sumado a ello, según las investigaciones de la institución, la producción de alimentos si acaso había crecido a un ritmo ligeramente superior al necesario para igualar el ritmo de aumento de la población. Bajo estas características era imperativa la necesidad de intervenir sobre las variables demográficas como medio para aumentar el nivel de vida en los países pobres y, consecuentemente, salvar de cualquier riesgo a los países desarrollados. En concordancia con el pensamiento de Malthus, la distribución

sería más justa en la medida en que la población fuera altamente productiva y no sobrepasara el óptimo necesario acorde al grado de desarrollo tecnológico.

Los datos demográficos sobre el continente permiten concluir, en términos generales:

- La existencia de una estructura de edad sumamente joven, lo que se traducirá a la larga en mayor presión sobre el campo laboral sustentado en el desarrollo de una economía diversificada, con un mercado interno sólido con capacidad de producir bienes de consumo final y de absorber la elevada proporción de población económicamente activa.
- El rápido crecimiento de la población en edades comprendidas entre 10 y 15 años se traducirá en presión directa sobre el sistema educativo.
- El crecimiento demográfico será responsable de aproximadamente el 90% del aumento de la demanda de alimentos para el futuro (Pérez de Armiño, K, 1998).
- La creciente concentración de la población en áreas urbanas opera como detonante de problemas diversos, tales como presión sobre recursos naturales, agravamiento de las condiciones de salud y creciente desigualdad social, acompañado además de una mayor demanda de bienes y servicios que sobrepasan la capacidad productiva de las economías de la región. Se estimó que la población en las ciudades aumentaría de 194 millones en 1975, a más del 237% (Miró y Potter, 1984; Fox, 1975).
- Además, se detectaba un comportamiento reproductivo diferenciado en las clases sociales, lo que a la larga ocasionaría que el descenso de la tasa de fecundidad¹⁴ (transición demográfica) no fuese uniforme en los distintos estratos sociales y por consiguiente, que sus resultados no coincidieran con las metas esperadas. Las proyecciones realizadas por CELADE y por la ONU (1961, 1968, 1971, 1974a), demostraban que, a la larga la naturaleza de la transición demográfica conduciría a que los cambios en las pautas reproductivas no fuesen coherentes con la condición económica y social de las clases sociales más pobres.
- Todo lo anterior se relacionó directamente con el avance de la pobreza en el continente. La pobreza era entendida en términos malthusianos como

14 No debe confundirse tasa de fecundidad, la cual expresa el número de nacidos vivos por 1000 mujeres comprendidas entre los 15 y 45 años en un determinado año, con la tasa de natalidad que indica el número de nacidos vivos por mil habitantes en un determinado año. Además, la tasa de fecundidad tiende a ser una medida más exacta pues esta más íntimamente relacionada con el grupo de edad-sexo susceptible de dar a luz.

degradación social y estado moral capaz de privar al individuo de derechos vitales básicos (Livi-Bacci,1995). Ya se reconocía que el fenómeno de la pobreza y su enfrentamiento constituían una manifestación de la relación entre población y desarrollo (Bueno, 1992). En tal sentido, el ritmo del crecimiento del producto por habitante reflejaba un cuadro de desigualdad con una estructura de distribución regresiva cuyo signo era la acumulación de riqueza en los grupos más favorecidos de la sociedad.¹⁵

- La combinación entre una tasa de fecundidad alta y una tasa de mortalidad baja, han resultado en una tasa de crecimiento natural entre las más altas del mundo (Miró y Potter, 1984, ONU, 1964).
- Y por último, la explosión demográfica afectaría directamente al medio ambiente. La degradación del medio ambiente sería determinada en gran parte por la presión ejercida sobre los recursos naturales de manera irracional. Se acepta que el crecimiento de la población se constituyó en una carga prácticamente insostenible para el planeta y ha rebasado los esfuerzos realizados desde diversos ámbitos para atenuar la degradación del medio ambiente (ONU, 1998).

Todas estas estimaciones mostraron lo que se entendió como un escenario futuro donde existirían graves desequilibrios entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, así como la posible extensión de la pobreza y la desnutrición, además de un déficit habitacional, educativo y sanitario, que posteriormente se apreciaría en caos urbano, exclusión y fragmentación social. Aunado a ello, el colapso ambiental sería responsabilidad inmediata de las prácticas de supervivencia generadas por los pobres. Era sobre estos problemas potenciales que se debía actuar con premura, mediante la elaboración y diseño de lineamientos para una política de población destinada a modificar los patrones demográficos de la región. Una política de población debía ser parte constituyente de cualquier plan de desarrollo económico y social, ofreciéndose prioridad al crecimiento de la población como problema de mayor envergadura.

15 Según la ONU (1968; 90) se calcula que en 1965, los niveles de ingreso personal, expresados en dólares de 1960, que percibía alrededor del 25% más pobre de la región, dichos ingresos eran del orden de 180 dólares. La desigualdad se aprecia mejor si se tiene en cuenta que para la región en su conjunto, el ingreso personal medio por habitante alcanzaba a unos 385 dólares por año.

II.2 El rol del Estado en América Latina y la discusión sobre la política de población

La especificidad del tema poblacional en la región ha radicado en que su origen, así como el desarrollo de la discusión en las últimas cuatro décadas ha provenído, en principio, de intereses foráneos, elemento que le da una particularidad al abordaje de la política de población, pues tradicionalmente el Estado había sido el centro y ejecutor de la política pública. En ese sentido, ya a finales del siglo XIX en Europa, se adjudicó al Estado la responsabilidad del bienestar colectivo de la sociedad, dado que éste debía favorecer una distribución más equitativa de los bienes producidos socialmente. Posteriormente se constituyó en un lugar común considerarlo el encargado de intervenir en el campo social mediante la instrumentación de políticas sociales, así como el responsable de evaluar los problemas de la nación.

Desde hacía bastante tiempo, y con mayor intensidad luego de consolidado el Estado Benefactor, la política social fue el medio adecuado para provocar cambios que se considerasen necesarios en la arena social. En medio de los primeros años de la crisis de los 30', la intervención del Estado a través de la política social ayudó considerablemente a reducir las desigualdades sociales y a garantizar el bienestar colectivo. Desde aquel momento, este modelo de política social de bienestar gozó de aceptación y se adecuó en gran medida a las contingencias sociales. El sentido de la política pública era universalista, ya que estaba basado en un principio de igualdad garantizado mediante las políticas redistributivas del ingreso nacional (seguridad y asistencia social). Más aún, en América Latina, el Estado, que se había consolidado previo al proceso de industrialización, había fijado como parte de sus objetivos la necesidad de integrar a la sociedad promoviendo la modernización. No obstante, el escenario político luego de la segunda posguerra, transformó gradualmente la vía tradicional de elaborar políticas públicas desplazando parcialmente el protagonismo del Estado y deteriorando de cierta manera la autonomía de éste a la hora de definir estrategias de enfrentamiento a los problemas nacionales.

Desde entonces el sistema de la ONU, como principal rector del orden mundial, ha participado activamente en la solución de asuntos internacionales que anteriormente se hubiesen considerado estrictamente domésticos y con especial atención a los países del tercer mundo.

II.3 Análisis de los principales lineamientos recomendados para una política de población por parte de las Naciones Unidas

A continuación se expondrá brevemente el conjunto de lineamientos sobre una política de población que sistemáticamente se han venido formulando y presentando en foros mundiales, conferencias internacionales, documentos e informes anuales, así como en otros espacios de discusión pública a manera de recomendaciones, y que han sido impulsados constantemente por el sistema de la ONU. De igual manera, observaremos como en el marco de la globalización, tales recomendaciones para una política de población han sido en parte explícitamente dirigidas a los distintos gobiernos de América Latina, con la finalidad de que fuesen incluidas en sus planes de desarrollo económico y social.

La ONU estimuló la discusión sobre los aspectos demográficos a la luz de su relación con las cuestiones referidas a la protección del medio ambiente; no obstante, es más adelante que el tema poblacional cobra atención particular. Entre 1960 y 1980 se realizaron un número relevante de reuniones internacionales que pretendieron esclarecer en términos conceptuales cómo podía ser entendido el fenómeno poblacional, así como cuáles debían ser las estrategias en conjunto para enfrentar los obstáculos generados por los patrones de comportamiento demográfico.

En 1965 se llevó a cabo la Primera Conferencia Internacional sobre Programas de Planificación Familiar; allí donde se generó una visión sobre población que presentaba la necesidad de afrontar los retos en el campo demográfico desde las políticas públicas como instrumentos diseñados para modificar la distribución de la población, la velocidad de su crecimiento, las tasas de mortalidad y fecundidad, por ser ellas factores expresivos del desarrollo económico y social.

Más adelante, en el año 1967, se realizó en el Continente la Reunión sobre Políticas de Población en relación al Desarrollo en América Latina. El objetivo principal de esta reunión era combatir la alta tasa de crecimiento de la población en los países atrasados y que se entendió como un obstáculo para alcanzar el desarrollo económico y social. En ella se abordaron las funciones que deberían llevar a cabo los gobiernos, el sector privado y las organizaciones internacionales para el cumplimiento de una política nacional de población que facilitase la consecución de los objetivos del desarrollo.

De igual manera, se hicieron grandes esfuerzos por establecer en conjunto y sobre la base de un mínimo consenso, cuál debía ser en líneas generales el

enfoque conceptual y metodológico de la política de población¹⁶. La concepción de política de población formulada en ese momento fue considerada de gran alcance para ese entonces, allí se definió que:

(...) debe entenderse por política de población el conjunto coherente de decisiones que conforman una estrategia racional adoptada por el sector público, de acuerdo con las necesidades y aspiraciones de la colectividad para desarrollar, conservar y utilizar los recursos humanos influyendo sobre la magnitud y el crecimiento probables de la población, su distribución por edades, la constitución y composición de las familias, la localización regional o rural-urbana de los habitantes y la incorporación a la fuerza de trabajo y a la educación, con el fin de facilitar los objetivos del crecimiento y posibilitar la participación de la población en las responsabilidades y beneficios del progreso (Reunión sobre Políticas de Población, 1967, 9).

Esta concepción fue la consecuencia de una ardua negociación entre actores nacionales e internacionales en un nuevo espacio de discusión caracterizado por la participación de organismos internacionales, así como representantes de diversos Estados, empresarios y personalidades políticas; posteriormente, tal forma de negociación e interacción se estableció como uno de los mecanismos regulares para tratar el tema poblacional.

En 1970 se efectuó la primera Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población, celebrada en México. Uno de los aspectos abordados fue la política de población en el marco de una estrategia de desarrollo a largo plazo para los países del continente. De igual manera, las primeras Conferencias Internacionales sobre población operaron como espacios propicios para alcanzar un mínimo consenso en orden no sólo de comprender los fenómenos demográficos, sino también de seguir ofreciendo lineamientos concretos que funcionarían como referencia necesaria para los gobiernos de la región a la hora de limitar políticas públicas, y que impulsarían el avance en la definición e implementación de una política de población. Los acuerdos y tratados firmados fueron el mecanismo utilizado en las conferencias y reuniones efectuadas por parte de la ONU para garantizar, de algún modo, el cumplimiento de los compromisos de población contraídos por los gobiernos.

En este sentido, debemos destacar la significación que posee la celebración de las primeras conferencias internacionales referidas a la población, en particular, la conferencia celebrada en el año de 1974, como demostración del esfuerzo

16 Toda vez que se ha intentado definir un concepto claro sobre política de población, se ha buscado establecer los límites metodológicos que precederían a la posterior elaboración de planes y programas de población; en otras palabras, tales conceptos contenían lo que podemos considerar lineamientos básicos para la ulterior elaboración de la política de población.

internacional por fijar las bases de una estrategia común para la instrumentación de una política de población. La primera Conferencia fue realizada en 1954, sin embargo, carece de relevancia por ser una reunión de expertos de la demografía exclusivamente, donde se hizo énfasis en los métodos y técnicas demográficas. La segunda conferencia, realizada en 1965 en Bélgica, tuvo el mismo tono que la anterior, aunque ya se daban aportes en el campo de las relaciones entre desarrollo y población (Martines, 1994); la realizada 10 años después, en Bucarest, fue la primera reunión mundial que congregaba a expertos de diversas áreas científicas, representantes de OI y representantes de gobierno; en total, participaron 140 países y personajes del mundo de la política (Pressat, 1977). En ella se redactó por primera vez el "Plan de Acción Mundial sobre Población" que representó un importante avance a efectos de los acuerdos logrados en el espacio público internacional y concretó los esfuerzos sistemáticos llevados a cabo por el sistema de la ONU, sentando las bases de la posición internacional en lo relacionado a población y desarrollo. El plan formulado debía ser revisado cada cinco años por la ONU, realizándose las modificaciones que se considerasen pertinentes (ONU, 1997).

El Plan de Acción sostuvo ciertos principios que se han mantenido hasta el presente como los ejes rectores de cualquier política de población, los más relevantes, según la ONU (1997), han sido:

- La formulación y aplicación de políticas de población es un derecho soberano de cada país.
- Todas las parejas e individuos tienen derecho a decidir libremente el número de hijos y a disponer de la información, la educación y los medios para hacerlo.
- La población y el desarrollo están relacionados entre sí.

De igual manera, la parte científica de la conferencia (datos, proyecciones, investigaciones) fue aportada en su mayoría por la División de Población de la ONU y diversas organizaciones (OMS, OIT, UNESCO, FAO), lugar donde trabajaban reconocidos demógrafos y expertos en el tema (Pressat, 1977). Por su parte, el FNUAP contribuyó a la construcción del consenso en lo relativo a que los programas en materia de población fueran contemplados como parte del proceso de desarrollo; paralelo a ello, uno de los puntos tratados versó sobre el papel protagónico de los organismos internacionales como intermediadores neutrales para fomentar la cooperación internacional.

Shankar Sing (1995), comenta que hubo diversas tendencias entre los debates planteados en tal conferencia, por un lado, la idea de esta conferencia inter-

gubernamental encontró apoyo en muchos países desarrollados, en Asia y en Europa se coincidió en calificar el rápido crecimiento de la población como elemento que intensificaría los indicadores económicos y sociales, así mismo India e Indonesia avalaron el apoyo a programas de planificación familiar; sin embargo "... there were many latin american and african countries that expressed the view that population growth was not an importance variable in development" (Shankar, Op. Cit, 8-9).

Los representantes abandonaron Bucarest sin haberse puesto de acuerdo sobre una definición única del problema de la población, pero conociendo mejor la gama de problemas que surgen o se agravan cuando el crecimiento, la distribución y la estructura de la población no están en equilibrio con los factores sociales, económicos y ambientales (Salas, 1981, 32).

De tal manera que pocas veces se llegó a establecer un concepto claro sobre población y política de población; en adición, no son muy abundantes las fuentes por parte de los documentos de la ONU donde se pueda encontrar un real esfuerzo por conceptualizar la política de población durante la década de los años 60 y 70, y por lo general, las recomendaciones efectuadas se han caracterizado por ofrecer lineamientos generales más que propuestas específicas. Además, destacan en abundancia, en los informes anuales de la ONU, diagnósticos sobre los aspectos demográficos de América Latina en relación al desarrollo, donde se dejan ver implícitamente qué áreas de la problemática poblacional debían atacarse con premura. Así mismo, las soluciones generalizadoras debieron evitarse en aras de respetar las particularidades de cada país. Veremos ahora estos principios normativos o ejes rectores promulgados en distintas ocasiones por el sistema de la ONU, en parte derivados de la concepción de población asomada anteriormente, y cómo ello se correlacionó con el énfasis en el control de la variable fecundidad y mortalidad en el continente y su interrelación con el área de la salud, educación y trabajo.

III. AVANCES Y LOGROS EN LA PLANIFICACIÓN DE UNA POLÍTICA DE POBLACIÓN

..., la política de población debe conciliar tres objetivos generales: contribuir a elevar el bienestar y los derechos humanos en el plano de la familia y del individuo; influir en el crecimiento de la población, su distribución por edades y su distribución geográfica para que concuerde lo más posible con el desarrollo acelerado y con una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo; dar a conocer mejor las tendencias demográficas a los dirigentes políticos, los planificadores y el público en general, y lograr que se tengan debidamente en cuenta en todas las esferas de la política y de la planificación (ONU, 1971, 89).

Una de las dificultades presentes en los conceptos elaborados en el período 1960-1980 radicaba en la amplitud del significado de la población. En sí mismo,

es un concepto que engloba diversidad de elementos que tienen que ver con la sociedad en su conjunto, pues todo intento de intervenir en lo social ha supuesto trabajar con la población y su forma de comportamiento, es decir, la población en tanto que hace referencia a la sociedad, ha sido el objeto de las políticas públicas (ONU, 1971).

En consecuencia, se aceptaba por un lado que sería de escasa utilidad definir como política de población a todas las políticas públicas, y en el otro extremo se reconocía que era pequeño el radio de acción por parte del sector público para abordar el campo demográfico estrictamente (ONU, 1971). Seguidamente, en base a ello, se han definido políticas muy amplias para ser efectivas, o políticas muy restringidas que no implican un cambio considerable en la realidad.

Otra dificultad que se presentó en tales concepciones, fue cómo diferenciar la política de población de la política social y de la política económica. Sin embargo, cabe mencionar que la política social ha sido objeto de la misma confusión pues ha sido un tema delicado establecer la línea divisoria entre política social y política pública. Se puede decir que desde la perspectiva del sistema de la ONU, la política de población ha quedado claramente definida como medio o requisito para el desarrollo y el progreso; no obstante, el concepto de política de población dejaba sin aclarar algunos de los puntos más controvertidos relacionados con la delimitación y definición adecuada para la población como objeto de las políticas sociales o de las políticas económicas en el marco de la planificación para el desarrollo.

En los cuadernos de la CEPAL, señala Miró (1998) que cualquier intento de definición de una política de población pasa obligatoriamente por establecer metas que sean relativas a las variables demográficas, lo cual permitiría una distinción clara respecto a las políticas públicas. Una política de población coherente debía estar destinada a modificar el comportamiento de las variables demográficas en cuanto a: magnitud de la población, tasa anual de crecimiento de la población, tasa anual de natalidad, tasa anual de mortalidad y, por último, la modificación de las tendencias de la migración internacional.

De igual manera, en la Conferencia Internacional de Parlamentarios sobre población y desarrollo (1979) celebrada en Colombo (Sri Lanka) y patrocinada bajo los auspicios de la ONU, se concretaron metas sobre población en función de los avances logrados desde Bucarest. En orden de prioridad se estableció la necesidad de la reducción de la mortalidad a través de servicios de salud básicos, suministro de información sobre servicios de planificación de la familia (reducción de la tasa de fecundidad), formación de personal paramédico capacitado para atender servicios de salud preventiva y curativa, fomentar el

retardo del matrimonio y la promoción de la participación de la población en tales programas.

Cabe apreciar que usualmente la meta principal manejada por el sistema de la ONU, ha hecho énfasis en el control de los patrones de fecundidad y en la reducción de la mortalidad, a pesar de que los conceptos elaborados de política de población constantemente han contemplado el conjunto de las variables demográficas como componentes fundamentales. Según la ONU, una definición adecuada de política de población en términos metodológicos debía tener como meta fundamental la necesidad de incidir en el descenso de la tasa de fecundidad mediante la implementación de planes de planificación familiar, salud reproductiva, equidad de género y mejora en los servicios de salud¹⁷.

...la atención se centra en el comportamiento futuro de la fecundidad no sólo por ser la variable más susceptible de cambiar considerablemente, sino por ser la más sensible a la influencia de una política encaminada a controlar la tasa de crecimiento demográfico (ONU, 1971, 64).

El interés en atacar el patrón de fecundidad ha derivado en parte de la teoría de la transición demográfica que asocia la evolución hacia el desarrollo (industrialización, secularización, cambio de valores sociales) con el cambio de los patrones de fecundidad. Además, la prioridad puesta en reducir la tasa de fecundidad está en consonancia con el ambiente de discusión internacional en relación al alarmante pronóstico sobre una inminente sobrepoblación en el tercer mundo, y sus consecuencias negativas en el ingreso per cápita de la región, demanda de alimentos y servicios, así como en la estabilidad del mercado mundial. Se asumía que:

La baja de la fecundidad aumentará la capacidad del Estado para mejorar la calidad de los servicios y ampliar su cobertura, así como la capacidad de las familias para aprovecharlos (ONU, 1971, 75).

En adición, se ha establecido consecuentemente una relación positiva entre educación y fertilidad, el objetivo de ofrecer programas educacionales a través de la planificación familiar y programas de salud reproductiva ha sido interpretado como un camino efectivo para racionalizar los patrones reproductivos de la

17 Países como la Unión Soviética, China, India, Taiwán, han incluido políticas de población entre sus planes de gobierno desde la década de los años 60. Así mismo, en países como Pakistán, la planificación familiar ha comenzado desde 1953; en Singapur desde 1949. Todos estos países desarrollaron tales políticas en el control del crecimiento poblacional a través de programas y planes relacionados a la planificación familiar.

población¹⁸, atendiendo a los grupos sociales más vulnerables. Por ejemplo, en 1968, el informe de la ONU ofrecía un diagnóstico donde implícitamente se advertía sobre la relación entre educación – estrato social – y fecundidad:

Hay marcadas diferencias en los índices de natalidad según la posición ocupacional y se advierte una clara relación entre los índices de natalidad y determinadas categorías socioeconómicas o sectores de la población agrupados según niveles de ingreso, entre los cuales los estratos de ingresos medios suelen mostrar las tasas de natalidad más bajas (ONU, 1968, 45).

Para 1972, tal postura contaba con el apoyo de trabajos e investigaciones en los cuales se concluía:

La estratificación social influye sobre la fecundidad a través de la familia, al conformar valores y decisiones, primero sobre la formación de la familia, luego sobre el número de hijos y su espaciamiento, y más tarde al ayudar a determinar la capacidad de la familia para actuar a base de esas decisiones y los medios que decida usar para ello (ONU, 1971, 72).

Miró y Potter (1994) afirman que los OI han insistido en políticas destinadas a reducir la fecundidad a través de programas vinculados al área educativa, pues se ha pensado que un cambio en el comportamiento de la fecundidad a través de la concientización de la población afectaría directamente los problemas relativos a la distribución del ingreso. Pero en el continente, el proceso de la transición demográfica (descenso de la tasa de fecundidad) tuvo un comportamiento inverso al estatus económico de las capas sociales, esto significó que el cambio en la tasa de fecundidad no se tradujera en mejora social y mayor equidad en la distribución del ingreso como se suponía, hecho que ayudó a concientizar aún más sobre la necesidad de implementar planes de educación sexual y reproductiva, así como de planificación familiar en los estratos más pobres de la población, buscando de ese modo la internalización de nuevas prácticas de valores sociales relacionados a la concepción de la familia y su estructura ideal a través de la educación.

The relationship between women's status and fertility behavior has been the central theme of a profligate literature. A large body of research has documented how higher women's status is linked to lower fertility. Support for this relationship has been

18 Se ha señalado en repetidas ocasiones y por diversos grupos representativos de la sociedad (entre ellos la Iglesia) que la planificación familiar, punta de lanza de aquellos programas destinados a generar la transición demográfica, pueden atentar contra la libertad individual de la mujer en cuanto a la determinación del número de hijos deseados y pueden interferir con prácticas culturales y religiosas apegadas a la tradición.

found in both developed and developing countries and across all world regions (ONU, 1995b, 21).

En el campo de la población la educación de las mujeres ha sido un factor que se piensa puede generar los cambios más importantes dentro de la estructura familiar y en la reducción de las tasas de mortalidad infantil; en este sentido, se ha destacado enormemente el rol de la mujer en el cumplimiento de las metas demográficas a través de la planificación familiar, educación sexual, sanidad, nutrición y escolaridad.

No obstante, la ONU está de acuerdo en que en los países en vías de desarrollo, la educación puede afectar ciertos comportamientos sociales en la mujer que al contrario de disminuir la fertilidad, tienen un impacto positivo sobre ésta, incrementándose las tasas de fertilidad.

In less developed societies, at the onset of the fertility transition, education is associated with increased fecundity and reduced risk of fetal death, through improved nutrition and enhanced maternal health (Op. Cit, 1995b, 23).

En todo caso, la educación como bandera de los programas de planificación familiar ha sido una de las líneas directrices que se encuentra en el discurso de la ONU; en su gran mayoría, las políticas sugeridas en las conferencias internacionales han establecido como punto prioritario programas constituidos por tres ejes fundamentales: participación y concientización de la mujer, mejoramiento de las condiciones de salud y el acceso a la educación como mecanismo preventivo y generador de cambio.

Sin embargo, para ofrecer mejores servicios de salud se asumió la exigencia de incluir no sólo el tratamiento de los patrones de fecundidad; se ha prestado de igual manera especial atención a la reducción de los índices de mortalidad como elemento subsidiario de los programas de planificación familiar y de cualquier política de población que pretenda considerarse integral.

El Plan de Acción sobre Población de Bucarest se concentró en seis cuestiones básicas. Una de ellas estuvo relacionada con el tema de la morbilidad y la mortalidad (Salas, 1981). Así mismo, en 1979 en Sri Lanka, tal como se mencionó anteriormente, la salud preventiva destinada a mujeres y niños se incorporó como una de las metas primordiales de los acuerdos alcanzados. Las campañas de salud destinadas a reducir las tasas de mortalidad fueron desde entonces consideradas como legítimos componentes de una política de población; sin embargo, puntualiza Dorothy Nortman que este último elemento es tan universal que no debería requerir explícito tratamiento con propósitos demográficos (1975).

Uno de los indicadores de bienestar y progreso de la población está relacionado con la esperanza de vida, así como con bajas tasas de mortalidad materno infantil; de tal manera, los problemas sanitarios del mundo, en especial de los países que no cuentan con una adecuada infraestructura sanitaria han sido igualmente enfrentados como desafío global para ofrecer mayor bienestar social mediante el acceso de la población a los avances científicos en el control de enfermedades; luego, la atención médica tanto preventiva como curativa y el acceso a ella, se entendió como medio adecuado para atacar el problema de la mortalidad que actúa como factor de atraso afectando directamente la productividad y ocasionando a la larga focos de pobreza y marginalidad.

Tanto la política destinada a reducir la tasa de fecundidad como la destinada a disminuir la mortalidad materno infantil, tienen como factor básico a la mujer, así que ambas políticas están íntimamente articuladas desde la perspectiva de la educación la salud y los problemas de género. Los centros médicos destinados a ofrecer servicios de planificación familiar, como ambulatorios, medicaturas rurales, ofrecen igualmente servicios de prevención de enfermedades infecciosas, desnutrición y operan a su vez como servicios de atención maternal y control del embarazo, siendo las mujeres y los niños los más beneficiados con este tipo de políticas.

En este sentido, el área de la salud ha sido un punto álgido en el tratamiento de las variables poblacionales; las políticas dirigidas a modificar la tasa de fecundidad se han basado en el abordaje de la salud reproductiva y cuidado del embarazo a través del mejoramiento de los servicios de salud preventiva. En momentos en que los avances médicos, tecnológicos y sociales en general, ayudan a aumentar la esperanza de vida de la población, se ha interpretado como un indicador de progreso social la prolongación de la vida. De igual manera, el objetivo de disminuir la mortalidad infantil y materna, ya sea por enfermedades infecto-contagiosas, por desnutrición, así como por abortos ilegales, ha sido enfrentado a través del mejoramiento de los servicios de salud materno-infantil, salud reproductiva y del reforzamiento de prácticas sanitarias. De tal forma que la política de población ha tenido la tendencia a constituirse en una política a ejecutarse en el área de la salud.

Debe mencionarse la labor del FNUAP que ha ayudado considerablemente a impulsar planes y programas dirigidos al área de los servicios de planificación familiar y salud reproductiva; en tal sentido, cabe destacar que el 50% de los recursos del FNUAP se han destinado a este tipo de programas (ONU, 1998).

El Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) es la mayor fuente del mundo de asistencia financiada internacionalmente en materia de población a los países desarrollados. Desde el comienzo de sus operaciones en 1969, el Fondo ha

aportado asistencia por valor de más de 4.500 millones de dólares a casi todos los países en desarrollo (folleto sin fecha, A).

Parte de sus labores ha sido la coordinación entre el sistema de la ONU, organismos bilaterales, gobiernos y organizaciones no gubernamentales a la hora de discutir sobre población y de establecer prioridades en la construcción de programas y proyectos destinados a satisfacer las necesidades de la población (FNUAP, 2001, folleto 2). El FNUAP ha prestado asistencia a los países de la región desde su creación y gradualmente se ha convertido en órgano rector del cumplimiento de las metas establecidas en las conferencias internacionales.

En resumidas cuentas, de acuerdo a la evidencia proporcionada por los estudios realizados sobre la relación existente entre las variables de la mortalidad y la fecundidad, se ha establecido como prioritario la elaboración de lineamientos que enfatizan la relevancia de políticas de salud que ataquen conjuntamente los determinantes de los patrones de fecundidad (edad de la madre, extensión del intervalo entre nacimiento, salud sexual, uso de métodos anticonceptivos) y así mismo, los determinantes de los patrones de mortalidad, mortalidad materno-infantil (desnutrición, enfermedades diarreicas, enfermedades infecciosas y endémicas, abortos ilegales, embarazos sin control médico, complicaciones durante el parto)¹⁹.

En adición, la baja en la tasa de mortalidad infantil debe corresponderse con el mejoramiento de la condición social (bienestar social) de la población en cuanto a acceso a servicios tales como sistema de suministro de agua, acceso a los avances en la nutrición, acceso a vivienda, así como el incremento en la población del conocimiento de prácticas sanitarias. Las políticas de nutrición dirigidas a los estratos más desfavorecidos de la población también han sido objeto de discusión. El diseño de estas últimas destaca en importancia, toda vez que los estudios efectuados han demostrado que las prácticas alimenticias deficientes inciden en la mortalidad y morbilidad de infantes y de niños. Tales políticas son componentes indispensable de cualquier política de salud, pues el estatus nutricional de los niños tiene un impacto considerable en el desarrollo cognitivo y en su capacidad productiva en el futuro. En diversos estudios se ha señalado que la desnutrición proteínica durante la niñez, reduce la estatura y vigor de los niños, lo que significa la exclusión futura para estos individuos. Además, la distribución

19 No se ha incluido la significación de la lucha contra el HIV en el campo de las políticas de salud, pues el conocimiento de la posible epidemia mundial debido a esta enfermedad fue un hecho posterior al año de 1985; sin embargo, no está demás mencionar que la erradicación y control de la enfermedad es uno de los componentes más importantes y más discutidos en relación a la población en momentos actuales.

de alimentos en las familias pobres con mayor número de hijos, afecta considerablemente la dieta de los niños menores. Es decir, se aceptaba la existencia de grupos nutricionalmente vulnerables integrados por lactantes, niños y madres, sector de considerable importancia en América Latina, y desde los años 60, la ONU fijo tres tipos de programas nutricionales de ataque a este problema: programas de educación en alimentación y nutrición, programas de alimentación complementaria y programas de nutrición aplicada (ONU, 1965) que han estado enmarcados en los programas de salud, pero no son reconocidos como componentes de una política de población. Igualmente, se señaló en el Plan de Acción del año de 1974, la necesidad de ampliar la producción alimenticia incentivando el mejoramiento de métodos para su producción, así como la investigación para conseguir nuevas fuentes de alimentos (Salas, 1981)²⁰.

Por otro lado, una vez que se ha intentado definir el concepto de población objetivo, se ha puesto en la arena de la discusión el tema de la pobreza, pues, reiterativamente, y tal como lo demuestran las estadísticas manejadas por los OI, los estratos sociales pobres son quienes padecen en mayor proporción los problemas relacionados con una alta tasa de fecundidad y alta tasa de mortalidad materno-infantil; fruto de lo anterior, se estableció como meta en los programas de población reducir la pobreza mediante políticas de empleo que permitiesen absorber efectivamente el contingente de población en edad productiva (predominantemente juvenil), así como políticas que garantizaran el acceso a la educación media y diversificada. El acceso masificado a la educación básica diversificada ha sido una meta primordial en el crecimiento de la economía, la necesidad de capacitación de mano de obra creciente en grupos de edades jóvenes para competir en el mercado de trabajo ha impulsado la formulación de políticas de educación a nivel nacional en algunos países que permita absorber el considerable aumento de la población económicamente activa, la información demográfica existente ayudó a reafirmar la importancia de las políticas de empleo y educación y aunque ellas no pueden ser consideradas como políticas de población, su cumplimiento incide de una manera u otra en el cambio de los indicadores demográficos.

Los programas en demografía están esencialmente vinculados con el éxito de los esfuerzos por aumentar el empleo, mejorar la distribución del ingreso y realzar los niveles de vida, por cuanto se relacionan con la satisfacción de las necesidades básicas del individuo y de la comunidad (Salas, 1981, 216).

20 Debe mencionarse de igual manera sobre la importancia de la discusión acerca de la producción de alimentos y la población, el abastecimiento alimentario ha sido una profunda preocupación para la ONU, se considera que el problema alimentario puede ser combatido a través de la disminución del crecimiento de la población y no sólo mediante la expansión de la producción alimentaria.

Son dos los aspectos que se han constituido como ejes básicos de la política de población, por un lado, las medidas de salud pública (planificación familiar, salubridad, servicios médicos y de prevención) y por otro, la mejora en los niveles de vida (políticas de empleo, vivienda y educación).

Así mismo, señala Col Raina (1988) que las políticas de población han sido compuestas por dos elementos: el elemento cuantitativo, que concierne al tamaño de la población, composición y ritmo de crecimiento; y el aspecto cualitativo, que se ha referido al tema de la salud, nutrición, educación, ambiente, vivienda, bienestar físico y psicológico, empleo y políticas redistributivas así como otras medidas económicas. De tal manera que:

The population policy covers the whole spectrum of live cycle and all activities where the population factor is important (Raina, 1988, 3).

En menor importancia, ha figurado la política de migración internacional y migración interna, que ha sido considerada como la hijastra desaparecida de la demografía (Miró y Potter, 1984). La causa se debe, en parte, a la ausencia de investigaciones científicas sistemáticas en torno al tema, que permitan conocer con precisión los patrones de comportamiento migratorio. Otro obstáculo para su tratamiento ha sido el hecho de que los problemas generados por la migración internacional no pueden enfrentarse adecuadamente en el ámbito nacional. En todo caso, es una problemática que tarde o temprano cobrará importancia en los foros internacionales, entre otras razones, por la creciente desigualdad en la distribución de la mano de obra a nivel mundial, conflictos internacionales, desplazados, refugiados, etc. Recientemente, aquellos países con alto nivel de vida se han visto en la necesidad de revisar sus leyes de inmigración pues una de las motivaciones para la inmigración ha sido la búsqueda de mayores oportunidades económicas; no obstante, debemos señalar que la inmigración es un fenómeno complejo determinado por múltiples causas, tales como conflictos étnicos, conflictos bélicos, que deben ser objeto de un análisis aparte. En tal sentido como señalan Miró y Potter (op cit.), es importante contemplar los cambios en las leyes de inmigración de los países más desarrollados, que en los últimos quince años han tenido una importante influencia sobre la composición de los flujos migratorios del tercer mundo.

La redistribución espacial de la población a lo interno de los países, ha promovido la necesidad de políticas de incentivo al desarrollo regional, descentralización de los servicios sociales y de asistencia social y oportunidades de empleo, ubicación de carreteras y obras públicas; sin embargo, tales políticas pertenecen al campo de las decisiones económicas y son parte del proceso de descentralización del poder público y la descentralización industrial. Estos objetivos ya rebasan el campo de la política de población, y algunas veces, tales polí-

ticas corren el riesgo de generar corrientes migratorias que sobrepasen la demanda de mano de obra; además, ellas deben ir acompañadas de una redistribución del servicio educacional a zonas rurales, los cuales tienden a ser sumamente deficientes. Los planes de desarrollo regional deben, en todo caso, contemplar seriamente el comportamiento de las corrientes migratorias en función de construir planes y programas que ayuden a resolver los problemas causados por la concentración urbana.

Así mismo, la creación de centros estadísticos que permitan reunir mayor cantidad de datos demográficos y mejorar la calidad de los mismos, así como adquirir personal capacitado para el manejo y procesamiento de éstos, ha sido destacada por la ONU como elemento de fundamental importancia que permitirá a futuro mejorar el alcance y efectividad de las políticas de población, así como la calidad de los datos. De igual manera, la creación de mecanismos interinstitucionales debe contemplarse como una de las herramientas más importantes para establecer los correspondientes vínculos entre países y Organismos Internacionales. Tal elemento debe abrir espacios destinados a impulsar la puesta en práctica de una política de población, haciendo uso de la información sociodemográfica existente que permita consolidar arreglos institucionales para acceder a la fuente de financiamiento proporcionada por los distintos órganos e instituciones de la ONU. Esta labor en parte ha sido llevada a cabo por el FNUAP, organismo que no sólo ha servido de elemento articulador entre gobiernos y organismos internacionales, sino que, de igual manera ha ofrecido financiamiento a diversos programas en el área de la salud reproductiva, seguridad alimentaria. Así mismo, las conferencias internacionales han permitido el establecimiento de vínculos y compromisos entre los diversos actores (gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales), basados en la cooperación y financiamiento de programas destinados a integrar los factores demográficos a los objetivos del desarrollo.

No obstante, a pesar de todos los esfuerzos realizados por parte del sistema de la ONU en definir y en esa medida ejecutar una política de población, los avances han sido escasos. En este sentido, como menciona Maccio (1998), se pueden agrupar en cuatro grupos las distintas modalidades de tratamiento poblacional en los distintos países de la región.

- Países en los que se aplican políticas globales o sectoriales de población: Barbados, Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador, Jamaica, Panamá, República Dominicana.
- Países en los que existe un cuerpo legal explícito y organismos pertinentes de gestión: México.

- Países que han adoptado leyes sobre cuestiones de población más o menos completas, pero con ausencia de una estructura orgánica: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú y Venezuela.
- Países en los que no se han promulgado leyes sobre población, con ausencia de claridad política y mecanismos administrativos sectoriales débiles: Belice, Granada, Guyana, Haití, Nicaragua, Paraguay, Uruguay.

Podemos reconocer que la falta de una definición clara de una política de población, así como la ausencia de consenso en cuanto al rol que juegan en el cumplimiento de las políticas de desarrollo, han determinado en cierta medida el escaso progreso en la instrumentación de programas eficaces sobre la base de una política coherente; por otra parte, la ausencia de metas claras por parte de los gobiernos de la región: precariedad de datos estadísticos que reflejen la situación de las regiones en particular de cada país, exclusión de temas concernientes al marco ecológico y por último el hecho de descuidar el tratamiento de la equidad y la pobreza,²¹ ha contribuido a los pocos avances logrados en América Latina. También es importante hacer notar que la asignación de fondos, es decir, la racionalización del gasto social, se convirtió en un problema para los gobiernos a la hora de tomar decisiones pues los planes de salud materno infantil, alimentación, así como de planificación familiar y el financiamiento que éstos requieren restaría lo tradicionalmente asignado a otros servicios de salud preventiva (ONU, 1971).

En todo caso, es prudente resaltar que cada modelo de política pública expresa determinadas relaciones de fuerza que remiten a un proyecto político acordado (Adames, 1999) y es un espacio de decisión socio política (Maingon, 1992). Para el caso específico de la política de población, el proceso de construcción de sus lineamientos básicos, se dio en el terreno político internacional sin una previa construcción endógena por parte de los intereses de la política doméstica de los países del continente. De tal forma, el proyecto político presente en la concepción de población tanto de los OI como de los estados de los países centro, obedecía a los intereses económicos y geopolíticos albergados en las reglas del juego interestatal. Este elemento hace que la formulación de la política de población haya sido un terreno minado por fuertes posturas políticas e ideológicas en el marco del sistema interestatal, que colocó desde siempre a

21 Cabe destacar que el tratamiento de la equidad marca una distinción clara entre la discusión de la década de los años 60 y, más recientemente, la discusión desde finales de la década de los años 80. Asimismo, el eje de la equidad social es un tema que atraviesa todo el debate del desarrollo y bienestar de la población (ONU, CEPAL, CELADE, 1993, CEPAL, 1993, FAO, 1996).

los estados latinoamericanos como un actor más en un escenario político sumamente heterogéneo y asimétrico.

La necesidad de definir una política de población, en síntesis, generó uno de los primeros esfuerzos internacionales para dar solución a un problema que traspasaba las fronteras nacionales. Ha sido un rasgo característico desde entonces, el constante enfrentamiento de algunos actores en cuanto al origen y la naturaleza de los problemas demográficos. Algunos Estados de Latinoamérica no han prestado la suficiente atención al tema por considerar erradas y exageradas las denuncias internacionales sobre los riesgos a futuro del crecimiento poblacional; paralelamente, los OI han realizado grandes esfuerzos por concretar una política de población efectiva y que esté insertada en los planes de desarrollo de los países subdesarrollados.

Algunos comentarios críticos en torno a la discusión sobre población y desarrollo:

El tema de la población debe ser entendido como un asunto político. La evidencia histórica nos demuestra como en la medida en que emerge el sistema internacional de postguerra, y que busca legitimidad y apoyo en su funcionamiento, temas referidos al desarrollo se tornaron gradualmente en campo de discusión global, lo que hacía ver la intervención en asuntos domésticos no sólo necesaria sino beneficiosa para la sociedad en general. Es así que la racionalización de los procesos de negociación política –sistema interestatal– implicó la necesidad de crear organismos supranacionales –cuerpos jurídicos autónomos, entidades institucionales sólidas– que dedicaran sus esfuerzos a regular el desarrollo a escala global. Además, en el mundo moderno, la meta de alcanzar el progreso requería cierto nivel de control sobre las diversas variables demográficas, toda vez que la calidad y cantidad de la población se entendió como un componente o factor de desarrollo económico. En todo caso, el consenso se ha ubicado en considerar a la población como un objeto de estudio necesario para cumplir con las metas de desarrollo y en otorgarle un sentido amplio a esta política, entendiendo que ella debe tener influencia directa en el bienestar de la población (Tabah, 1982).

El que la política de población se haya consolidado y constituido fundamentalmente en el área de la salud, ha hecho de ella un elemento subsidiario o suerte de herramienta disponible en el marco de las políticas de salud. El ataque a los distintos problemas planteados (altas tasas de mortalidad y de fecundidad, problemas urbanos) fueron atendidos muchas veces desde el campo de la política social (donde está contenida la política de salud) y de la política económica (políticas de empleo y de educación); así mismo, los programas de nutrición

fueron contemplados como ejes integrantes de programas globales de desarrollo económico y social (ONU, 1965). Tal anastomosis ha debilitado la posibilidad de constituir una política de población como tal y por tanto, aleja las posibilidades de conseguir mayores recursos en el proceso de racionalización del gasto social.

De igual manera, el marcado énfasis en los derechos humanos ha sido una característica primordial de los programas de los planes de acción sobre población que comienzan con la Conferencia Mundial de Bucarest en el año de 1974, en especial, la defensa de los derechos humanos de la mujer, permitió que de alguna manera las metas poblacionales tuviesen como factor medular la participación de ésta en la transformación de la sociedad, y justamente por la condición de subordinación, pobreza, y maltrato que padecen gran cantidad de mujeres en diversos entornos culturales, muchos de los planes han sido dirigidos especialmente a modificar esa situación, es decir, la mujer ha sido foco principal de las metas poblacionales.

Temas como el de la equidad de género, la infancia, la pobreza, han adquirido especial importancia gracias, en parte, a su relación positiva con el cambio en los indicadores demográficos en el mediano y corto plazo; tales temas han sido entendidos como elementos claves en la lucha por los derechos humanos, la equidad, el capital humano y han sido canalizados a través de la transformación de valores colectivos y conductas sociales tendientes a consolidar una nueva postura frente a la familia, la reproducción sexual y el rol protagónico de las mujeres en el liderazgo de esos cambios. Muchas veces estos problemas han sido enfrentados desde las políticas sociales o públicas, más que desde las políticas de población; no obstante, gracias a la valiosa información demográfica, se han podido diseñar parte de estas políticas.

Gradualmente, las diversas instituciones del sistema de la ONU han asumido diferentes responsabilidades derivadas de sus funciones; por ejemplo, la UNICEF ha tomado parte en la lucha por la infancia; en tal sentido, ella ha promocionado programas relacionados con el descenso de la mortalidad infantil, acceso a educación, nutrición, agua potable, respeto a los derechos de los niños; el PNUD se ha encargado de combatir la pobreza en los países subdesarrollados, atendiendo a los problemas de la mujer, educación sexual, planificación familiar, reducción de abortos ilegales, así como de muertes al momento del parto. Por su parte, el FNUAP tiene entre sus metas la reducción del crecimiento poblacional, el respeto a los derechos humanos, la meta de equidad de género; es decir, la variable poblacional es un eje que atraviesa a las distintas instituciones pertenecientes al sistema de la ONU, lo que le da un carácter amplió a la misma y dificulta el esfuerzo de constituir una política de población, ella queda reducida a estrategias de enfrentamiento a diversos problemas del subdesarrollo. Sólo los programas de planificación familiar junto

con la migración, son abiertamente reconocidos como elementos concernientes a una política de población.

Es importante precisar que las dificultades en alcanzar una definición clara junto con un nivel de compromiso aceptable en torno al tema poblacional se deriva, en parte, de los problemas intrínsecos que presenta la misma planeación del desarrollo en los países del continente en el momento de fijar lineamientos de una política pública en general²². Por ello, para comprender los alcances y las limitaciones de las políticas de población, debemos igualmente contemplar las características más importantes de la racionalización del gasto social en el continente, así como los estilos de desarrollo implementados y los correspondientes modelos de política social.

Una de las críticas sostenidas por la ONU es que el estilo de política social y económica fragmentaria y sectorial, producto de prácticas burocráticas y clientelares del Estado, se trasladará inevitablemente a la política de población, responsabilidad que recae directamente sobre los gobiernos latinoamericanos. De igual manera, la falta de continuidad de políticas en relación a los cambios de gobiernos, la escasa movilización de agentes sociales que impulsen la inclusión de políticas de población y la ausencia de un cuerpo legal coherente en materia de población, son elementos que han sido denunciados por la ONU como factores de freno para ejecutar y diseñar programas en función de las metas acordadas en las reuniones internacionales. Subyace a la advertencia de la ONU una fuerte crítica al estilo de política pública ejecutada tradicionalmente por los estados de los países de la región.

Cabe mencionar igualmente que para ese entonces, cuando apenas se evidenciaban los estragos del fracaso de la sustitución de importaciones para América Latina, la consideración de lo social no despertaba gran importancia²³; la línea economicista de la CEPAL todavía sostenía que el desarrollo económico afectaría favorablemente el espacio social, igualmente se pensaba que la integración social desde el Estado era posible. Pero es sólo años después, en la

22 A este respecto, la ONU (1974) señala que las limitaciones e insuficiencias de los procesos de planificación en la región radicaban en parte a la forma en que se consideró la política económica y social, pues se trazaban grandes propósitos sin llegar a definición de medidas concretas, lo que condujo en gran medida al abandono virtual del plan.

23 ONU(1961; 38) "Los planes de seguridad social, la asistencia pública a los pobres, la ayuda a los niños sin hogar, los hogares para ancianos y otros servicios sociales similares para grupos necesitados especiales se consideran en general como actividades de índole social que no contribuyen al desarrollo económico, sino que sustraen fondos del desarrollo al competir por la asignación de recursos limitados".

década de los ochenta, frente al fracaso económico del modelo de desarrollo acentuado por la crisis de la Deuda en el año de 1982, cuando se toma conciencia de la importancia del desafío que representaban problemas como la pobreza, la marginalidad, la exclusión social, la crisis urbana, la delincuencia, y la reflexión sobre ellos adquiere forma a través de los distintos enfoques del desarrollo surgidos en años posteriores. Estos enfoques pueden caracterizarse por ser más flexibles, de mayor compromiso social, de reivindicación de la heterogeneidad social y han pretendido incluir la dimensión humana como factor integrante y determinante del desarrollo a través del desarrollo con equidad, ajuste con rostro humano, desarrollo sostenible y más recientemente, desarrollo humano. Así mismo, la discusión sobre la interrelación entre población y desarrollo fue un espacio de donde salieron denuncias contra el estado de la pobreza en el mundo; es decir, las propuestas alcanzadas en las reuniones internacionales sirvieron de base para la discusión de los modelos de desarrollo en los momentos actuales y perfilaron discusiones como la equidad de género, infancia, exclusión social, alimentación y prestación de servicios de salud, destacando en especial el rol de la mujer en el desarrollo social y económico.

No obstante, a pesar de lo planteado, son los que deciden quienes en última instancia establecen prioridades en el gasto público, por eso los Estados de los países que no han asumido oportunamente las ventajas en el largo plazo de la implementación de programas relacionados con el control de la natalidad, salubridad, reducción de la mortalidad materno-infantil, han obstaculizado considerablemente la labor de la ONU. Aún más importante ha sido cómo las prácticas culturales de ciertos países han servido de barrera para la aceptación de planes tendientes a controlar los factores demográficos; sin embargo, se debe destacar que países como China han emprendido una enorme batalla para lograr un importante descenso en la tasa de natalidad, labor que implicó la desestructuración de tradiciones milenarias en función de nuevos valores en cuanto a la estructura familiar y rol de las mujeres en las sociedades rurales, campaña acusada muchas veces de represiva y violatoria de los derechos humanos. En el caso de América Latina, el cambio de rol de la mujer ha sido el camino para atacar patrones de fecundidad y de mortalidad desde la perspectiva del respeto a los derechos humanos, elemento clave de los acuerdos y convenciones establecidos a escala internacional; de tal manera que el cambio de valores sigue estando en la base de la definitiva incorporación de la racionalidad económica para superar el subdesarrollo, lo que han cambiando son las modalidades de transformación de estos valores de acuerdo a las particularidades de cada país.

Por tanto, hoy en día, en medio del mundo globalizado, donde el Estado es un actor más en una red mucho más extensa y compleja de negociación, donde las organizaciones internacionales producen modelos de desarrollo que deben ser examinados por los estados en virtud de fortalecer los diversos mecanismos

de negociación a través de una compleja red interinstitucional, el reto está en conocer con precisión los canales de interacción y negociación, así como los de financiamiento, que han venido estableciéndose con el propósito de aprovechar esos recursos y construir planes y programas insertados en los intereses globales sin descuidar las problemáticas nacionales, locales y regionales en un nuevo enfoque de la gestión pública, donde la participación de la población sea uno de los factores que impulsen la consecución de una política de población. Hoy en día, el tema de la política de población se presenta como un objeto de debate constante en distintos escenarios mundiales y ya se reconoce abiertamente la relación existente con problemas como la pobreza extrema, protección del medio ambiente, cambio del rol de la mujer.

En fin, las propuestas formuladas, programas realizados y actores involucrados en la discusión sobre población y desarrollo son tan amplios que requieren de un esfuerzo de sistematización considerable objeto de una investigación más profunda, pero que tiene sus bases justamente en los orígenes de la discusión desde la década de los años 60, y los aportes realizados por la ONU desde entonces, como institución emblemática de la modernidad globalizada. Hoy en día, la inserción de estrategias de desarrollo que incluyan información sociodemográfica en el nivel local regional y nacional, se ha constituido como uno de los objetivos fundamentales del desarrollo mundial. De igual manera, el área de la salud encontró un elemento estratégico importante en los indicadores demográficos para medir la eficacia de las políticas de salud. Así mismo, la preservación del medio ambiente es una bandera de lucha que es tratada como aspecto intrínseco de los fenómenos poblacionales. Es por tanto imperativo una comprensión exhaustiva del comportamiento poblacional en las sociedades modernas, en función de superar los profundos problemas que padecen inmensidad de seres humanos alrededor del globo terráqueo. La cooperación mundial es pues una clave para el éxito futuro de las sociedades contemporáneas en la lucha por superar el flagelo de la pobreza y la desigualdad.

En conclusión, el mejoramiento de la salud en todas sus dimensiones, la generación de empleo productivo y el control de la migración tanto nacional como internacional, serán factores que contribuirán considerablemente a disminuir uno de los problemas más alarmantes de nuestro tiempo: la pobreza en todas sus formas y expresiones culturales. Por tanto, podemos cerrar diciendo que pobreza, población y desarrollo, son los ejes actuales de una grave e urgente problemática internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arriaga, E. (1972), "Necesidad de políticas de población en América Latina", *Demografía y Economía*, No. 1.

Bueno, E. (1992), *Desarrollo humano y pobreza*, Centro de Estudios demográficos, Universidad de la Habana.

CEPAL (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 58, Abril, Santiago de Chile.

FAO (1996), "Alimento para todos", *Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, 13- 17 Noviembre, Roma.

FNUAP (2001), *Huellas e hitos: Población y cambio del medio ambiente. El estado de la población mundial*, Folleto.

Filgueira, C. (1983), *Comportamiento reproductivo y cambio social. Algunas consideraciones sobre América Latina. Economía y Sociedad*, Serie A, Acali Editorial, Montevideo.

FUNDACIÓN MILBANK MEMORIAL (1965), *Documentos presentados ante la sexagésima conferencia aniversario de la Fundación Milbank Memorial*, Celebrada en el Hotel Savoy Plaza, 5 al 7 de abril, Nueva York.

Fox, R. (1975), *Tendencias del crecimiento de la población urbana en América Latina*, BID, Washintong, D. C.

Funes, J. (1996), *La población*, CENDES, Caracas.

Gallagher, C. (1973), "El sistema de las Naciones Unidas y los problemas de la población", Brown Harrison y Edward Hutchings. (compiladores), *Cupo limitado. Cambios tecnológicos y crecimiento de la población*, Editorial Pax, México.

Livi- Bacci, M. (1995), "Pobreza y población", *Pensamiento Iberoamericano. Población y desarrollo. Tendencias y nuevos desafíos*, No. 28. Julio-Diciembre.

Maccio, G. (1998), "Factibilidad y oportunidad de políticas de población en América Latina", *Cuadernos CEPAL. Temas y desafíos de las políticas de población en los años noventa en América Latina y el Caribe*, No. 83, Caracas.

Malthus, T. (1951), *Ensayo sobre el principio de la población*, Fondo de Cultura Económica. Libro primero, México.

Maingon, T. (1992), "Las políticas sociales: discusión teórica, conceptual y metodológica", *Cuadernos CENDES*, No. 19, Caracas.

Martinet, G. (1995), "Población y Medio Ambiente: Lecciones de la Experiencia Latinoamericana", *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, No. 28.

Martines, L. (1994), "En El Cairo se discutirá sobre el futuro de la humanidad", *El Diario de Caracas*, Jueves 1 de Septiembre, Caracas.

- Meadows, Donella, Dennis L. Meadows y otros (1972), *Los límites del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Informe sobre la Conferencia Internacional de Parlamentarios sobre Población y desarrollo. Colombo Sri Lanka. 28 de Agosto al 1 de Septiembre de 1979.
- Miró, C. (1998), "Políticas de población, reflexiones sobre el pasado y perspectivas futuras", *Cuadernos CEPAL. Temas y desafíos de las políticas de población en los años noventa en América Latina y el Caribe*, No. 83, Caracas.
- (1968), *La población en América Latina*, CÉNDES. Curso: Análisis económico, Caracas.
- Miro, Carmen y Joseph Potter (1984), *Población y Desarrollo. Estado del conocimiento y prioridades de investigación*, El Colegio de México, México.
- ONU (2001a), *Población medio ambiente y desarrollo*, Informe Conciso, New York.
- (2001b), *ABC de las Naciones Unidas*, New York.
- (1998), *ABC de las Naciones Unidas*, New York.
- (1997), *Las conferencias mundiales. Formulación de prioridades para el siglo XXI*.
- (1995a), *ABC de las Naciones Unidas*, New York.
- (1995b), *Women's Education and Fertility behavior. Recent evidence from the Demographic and Health Surveys*, New York.
- (1974), *Estudio económico de América Latina 1973*, New York.
- (1971), "Tendencias Demográficas y opciones para políticas de población en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XVI. N. 1. (Primer semestre).
- (1968), *Estudio económico de América Latina 1967*, New York.
- (1965), *Conferencia Latinoamericana sobre la infancia y la juventud en el desarrollo nacional*, Octubre. Consejo Económico y Social.
- (1964), *Informe sobre la situación social en el mundo 1963*, New York.
- (1961), *Informe sobre la situación social en el mundo*, New York.
- ONU, CEPAL, CELADE (1993), *Población equidad y transformación productiva*.
- Pérez de Armiño C. (1998), "El futuro del hambre. Población, alimentación y pobreza en

las primeras décadas del siglo XXI", *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, No. 22.

Pressat, R. (1977), *Introducción a la demografía*, Ariel, Barcelona.

Raina, C. (1988), *Populación Policy*, B. R. Publishing Corporation, Delhi.

REUNIÓN SOBRE POLÍTICAS DE POBLACIÓN EN RELACION AL DESARROLLO EN AMERICA LATINA (1967), 11 al 16 de Septiembre, Caracas.

Report to the Congress by the comptroller general of the United States (1976), Challenge of World Population Explosion: to slow Growth Rates while improving quality of life. Agency for International Development, November.

Salás, R. (1981), *Ayuda internacional en población: Examen de los conceptos y políticas por los que se ha guiado el FNUAP en los primeros diez años de su existencia*. New York, Pergamon Press.

Shankar L. (1995), *Creating a new consensus on population. The international conference on population and development*, Earthcan Publications, London.

Villapando, W. (1978), *Bases para una política de población*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires.

Weaver J. Michel Rock and Kenneth K. (1997), *Achieving Broad-Based Sustainable development. Governance environment and growth with equity*. Kumarina Press, Connecticut.