

Políticas Públicas de Población: un tema en debate permanente

Carlos Welti*

El análisis de las políticas de población, su naturaleza, sus acciones y sus resultados ha sido un tema sujeto cada vez a mayores controversias en la medida en que los actores de éstas se organizan para influir en las decisiones de un Estado que elude sus obligaciones sociales, traslada los mecanismos reguladores de la convivencia social a las fuerzas del mercado y que paradójicamente interviene cada vez más en espacios anteriormente reservados a otras instituciones como la familia.

Para hablar de políticas de población resulta ilustrativo hacer referencia a un esquema analítico muy simple en el que a partir de establecer el qué, el cómo y el para qué de las políticas de población se desarrollen reflexiones críticas en torno a este tema. La respuesta concreta a estas cuestiones permite analizar la naturaleza y resultados de una serie de acciones institucionales que impactan la dinámica demográfica de un país.

La población como componente primario de la estructura de una sociedad sobre el cual es posible actuar a través de acciones del Estado, es el origen de una política que pretende modificar su estructura y dinámica y que puede tener un carácter explícito al reconocer la existencia de un "problema demográfico" o estar implícita en los esquemas que guían los programas del sector público sin que se le asigne un papel especial a la población desde el punto de vista de sus resultados; es decir, se le considera una variable endógena al sistema.

El establecimiento de una política de población significa por tanto, el reconocimiento por parte del Estado de que es necesario influenciar la dinámica demográfica de un país con el objetivo específico de producir transformaciones en los patrones de fecundidad, mortalidad y movilidad espacial ya que se considera que esta dinámica tiene en la actualidad o puede tener en el futuro efectos negativos sobre el desarrollo social. En otras palabras, se supone que una serie de problemas sociales son el resultado de desequilibrios o inconsistencias entre los componentes demográficos y no-demográficos de una sociedad. Esto desde luego, implica una calificación de la situación actual y la evolución de una sociedad es decir, del ser y el deber ser, en donde el origen de la problemática social se asigna a uno de sus componentes, en este caso al crecimiento y distribución espacial de la población.

Ahora bien, si no es en el nivel formal, resulta complejo identificar una serie de acciones del sector público como parte integrante de una política de población, especialmente porque se puede afirmar que cualquier medida que el Estado implementa tiene impacto con mayor o menor intensidad sobre las condiciones de vida de los individuos que la componen. En este sentido, hay necesidad de establecer dos



niveles de implementación de las políticas de población. Uno de estos niveles tiene un carácter operativo en donde se distinguen acciones que específicamente buscan la modificación de comportamientos demográficos a pesar de que no exista una relación directa entre la acción pública y las variables demográficas o sus denominados factores intervinientes (por ejemplo, la edad al matrimonio en el caso de la fecundidad o la eliminación de las enfermedades prevenibles por vacunación en el caso de la mortalidad) y otro, en donde los resultados son consecuencia indirecta de la puesta en práctica de los programas de gobierno en cualquier sector de actividad.

En virtud de que el objetivo de una política demográfica es la modificación de comportamientos que se originan en decisiones de los individuos como es el caso de cambiar o no cambiar de lugar de residencia o tener determinado número de hijos, cuyos beneficios no necesariamente son percibidos por la población si no existe opción de mejoramiento en el corto plazo -no así en relación con la disminución de la mortalidad en donde cualquier acción que busque este ob-

* Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

jetivo se considera positiva-, el Estado requiere de un discurso que en lo político justifique la intervención del poder público en la esfera de lo privado. El argumento central es la mejora en las condiciones de vida como resultado de modificaciones en el comportamiento demográfico a nivel individual, para lo cual se ponen al alcance de las personas los medios para lograr este objetivo y a los cuales una gran proporción de la gente difícilmente tendría acceso sin la intervención estatal. "La familia pequeña vive mejor", o "menos para ser mejores" son ejemplos muy simples de las manifestaciones de este discurso que supone que la distribución del ingreso o de los bienes que la sociedad produce se encuentra sujeta a mecanismos aritméticos (o la filosofía basada en el axioma de que "entre menos burros más olotes").

Aunque el establecimiento de lo que formalmente puede considerarse una política de población como tal, tiene una existencia reciente en la historia de la humanidad, no debe pasarse por alto el hecho de que en el pasado casi no hay sociedades nacionales en donde no sea posible identificar políticas cuyo propósito es impactar a la población y que en épocas en las que las tasas de crecimiento poblacional no eran una preocupación central, están relacionadas la mayoría de las veces con la prohibición o el aliento de movimientos migratorios con la intención de modificar la densidad poblacional en determinada área geográfica.

Es precisamente el patrón demográfico de crecimiento y distribución espacial el que define los objetivos, los instrumentos programáticos y las formas de evaluación de las políticas de población. Sin embargo, no constituye una simplifi-

cación excesiva decir que en general las modificaciones de la tasa de crecimiento de la población son el objetivo último de una política demográfica porque incluso, una distribución espacial desequilibrada se piensa relacionada con la magnitud de la tasa de crecimiento en sus componentes natural y social.

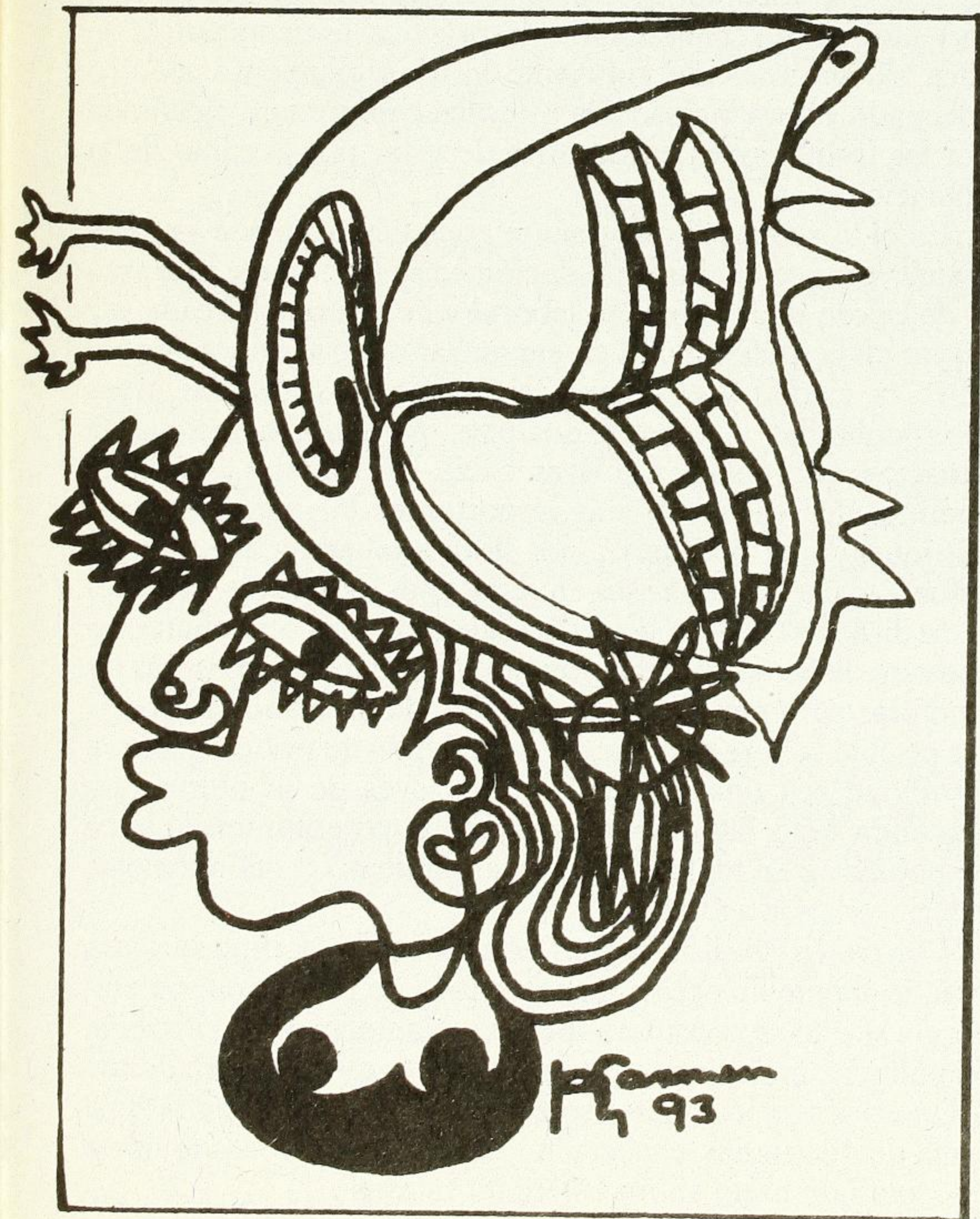
La multiplicidad de situaciones demográficas sobre las cuales se desea intervenir forman una amplísima gama y van desde la necesidad de incrementar la fecundidad como sucede en algunos países europeos en los que en la actualidad, se dan incentivos de diversa índole a las madres trabajadoras y que en el pasado, en el caso de algunos países generó un reconocimiento explícito por parte del estado (la Alemania nazi) o la sociedad civil (México incluido) hacia las madres más prolíficas, hasta el pago en efectivo o en especie (obsequio por ejemplo, de un radio de transistores) que se hace a los ciudadanos de algunos países en desarrollo por acceder a ser esterilizados.

Estas prácticas no necesariamente originadas en instituciones del sector público, aunque generalmente bajo su cobertura, se implementan con el objetivo de tener efectos en el corto plazo y por lo tanto se plantean aisladas de un contexto social más amplio, con lo cual se corre el riesgo de producir efectos negativos en el futuro al modificar una estructura demográfica sin generar una contraparte social que responda a sus necesidades.

Por sus manifestaciones, para el observador común la existencia de una política de población se identifica generalmente a través de programas que pretenden reducir la fecundidad y aunque éstos no necesariamente se restringen a modificar la evolución de esta variable, constituye su centro de atención primero, porque de ésta depende de manera fundamental tanto el crecimiento como la distribución por edad de una población y segundo, porque modificar un comportamiento reproductivo que impacte el ritmo de crecimiento de la población puede lograrse sin transformaciones profundas en la estructura de una sociedad, si lo que ofrece el Estado responde a demandas concretas de los individuos como es la regulación de la fecundidad, con la eficacia suficiente para desarrollar una práctica sexual sin el riesgo del embarazo y por lo tanto con la posibilidad de actuar directamente sobre la fecundidad marital.

En condiciones de elevadas tasas de crecimiento demográfico, a partir de la muy antigua premisa de que "el lecho de la miseria es fecundo", los sujetos de una política de población son fundamentalmente los grupos más pobres de la sociedad quienes no tienen acceso a los medios para regular su fecundidad y a quienes si bien se ofrecen los medios para evitar un embarazo, no se ponen a su alcance los medios para interrumpirlo, ya que éste último atenta contra una estructura de poder que supera lo demográfico y que se manifiesta en la desigualdad entre mujeres y hombres a nivel general y en la subordinación individual a nivel conyugal.

En el caso de la mortalidad los programas más fácilmente reconocibles como parte de una política de población pretenden reducir especialmente la mortalidad materna e infantil, para lo cual sus acciones se concentran en la reducción o eliminación del estado en el cual la mujer está en riesgo de tener hijos, considerando el embarazo como una enfermedad que tendrá secuelas en el futuro y que por tanto hay que evitar.



El establecimiento de una política de población debe reconocer las causas estructurales de los comportamientos demográficos diferenciados, de los cuales da cuenta la Sociología de la población y que merecen atención especial al implementar una política de esta naturaleza en un país con grandes desequilibrios en la distribución del ingreso y en el acceso a los bienes que la sociedad produce.

Desde los trabajos de los pioneros de la demografía de los siglos XVIII y XIX y en la época contemporánea la amplísima variedad de análisis sociodemográficos de sociedades desarrolladas y subdesarrolladas, se tiene plenamente documentado el origen social de una proporción importante de las diferencias en los niveles de la mortalidad entre grupos socioeconómicos de la población, relacionados con las condiciones de vida según ocupación y acceso diferencial a los servicios médicos.

En el caso de la fecundidad, la función económica de la familia y el elevado número de hijos como seguro durante la vejez de los padres, ha sido estudiado con detalle en sociedades con diversas formas de organización y permite explicar los elevados niveles de fecundidad de las sociedades en desarrollo, a partir de teorías como la que centra su atención en el flujo de riqueza entre generaciones.

Por otra parte, cualesquiera que sean las consideraciones teóricas sobre el origen e impacto de los movimientos migratorios, es claro que las motivaciones centrales para cambiar de residencia están relacionadas con las oportunidades de empleo mejor remunerado en los lugares de destino, por lo tanto ni los discursos para arraigar a su lugar de origen a la población potencialmente migrante ni las medidas político-administrativas para limitar el movimiento de la población en el interior de un país o entre países son suficientes para detener los flujos migratorios.

A pesar de la obviedad de las consideraciones anteriores, las políticas de población se continúan diseñando desde una perspectiva que ignora las condiciones estructurales de la sociedad y de los grupos de población que la componen. Las implicaciones que esto tiene para las generaciones futuras deben ser discutidas por la sociedad civil en un esfuerzo por llamar la atención de los políticos.

En México por ejemplo, se plantea alcanzar una tasa de crecimiento de la población de uno por ciento para el año 2000, sin que se hayan evaluado los efectos sociales que tendrá una estructura por edad de la población en proceso de envejecimiento, que demandará en forma creciente pensiones de retiro y atención médica especializada en un país en el que el sistema de seguridad social está ya en bancarrota y mantiene a los ancianos en los límites de la sobrevivencia y que se pretende privatizar para ocultar las causas originarias del fracaso del sistema, a pesar de las declaraciones en contrario, iniciando este proceso a través del Sistema de Ahorro para el Retiro, con propósitos más de acumulación privada que de previsión social.

Ante el incremento de la esperanza de vida y la baja en la fecundidad, no resulta fácil imaginar las respuestas que ofrecerá la sociedad mexicana a las demandas de los viejos.

Por lo que hace a la integración de la mujer al desarrollo que se plantea como uno de los programas centrales de la política de población, éste ignora la problemática a la que se enfrentan las mujeres que se integran a la vida moderna a



través de su participación en la actividad laboral, ya que como ha sido suficientemente documentado la mujer trabajadora se convierte en sujeto de mayor explotación y tanto en la actividad económica formal como en el denominado sector informal, carece de prestaciones sociales y de apoyos institucionales para el cuidado de los hijos, con lo que a su papel de cónyuge y madre se suma el de trabajadora en condiciones desventajosas.

El acceso a la anticoncepción moderna, si bien ha permitido a sectores amplios de la población dejar atrás prácticas fatalistas y controlar su número de hijos, también ha constituido un atentado a los derechos individuales cuando, según ha sido documentado por las encuestas de fecundidad más recientes, la incorporación a la práctica anticonceptiva se hace sin información suficiente y sin seguimiento médico adecuado y lleva incluso a la esterilización forzosa ejecutada por las instituciones encargadas de velar por la salud de la población.

En el terreno de la migración poco efecto tienen los programas para retener a la población en su lugar de origen ante el deterioro de la situación laboral y un diferencial cada vez mayor en la probabilidad de encontrar ocupación, ya no sólo entre la ciudad y el campo, sino entre las grandes áreas metropolitanas y el resto del país, para no mencionar la situación que obliga a migrar hacia los Estados Unidos a contingentes cada vez más importantes de nuestros compatriotas y que por cierto, nos lleva a plantear que si en la actual coyuntura se insiste en dejar que las fuerzas del mercado dirijan el desarrollo de la sociedad, para ser coherentes con este discurso, al mismo tiempo que se habla de borrar las fronteras para permitir la circulación de mercancías debería ser posible la libre circulación de la fuerza de trabajo y que su movilidad sea una respuesta a las leyes de la oferta y la demanda. Esto, hay que subrayar, significa definir una política de población en los marcos del pensamiento económico prevaleciente en la actualidad.

Por cierto, la distribución equitativa de la riqueza haría prácticamente innecesaria una política de población; sin embargo, si esto se considera utópico, planteemos la definición de políticas de población de naturaleza democrática en donde los intereses de los sujetos se encuentren representados en la toma de decisiones, especialmente en el caso de las mujeres que han sido hasta ahora objeto de éstas. 