

Las políticas de población como instrumento de desarrollo en América Latina

RAÚL BENÍTEZ ZENTENO

La manera en que se ha planteado, discutido y aplicado la planificación en América Latina como instrumento de desarrollo, tiene una historia de más de treinta años, a partir del momento en que se considera necesario encontrar nuevas formas de organizar a la sociedad industrial, ahora con mayor intervención del Estado.

Los primeros planteamientos buscan conjugar principios de libertad y planificación, desechando el *laissez-faire*. El argumento central en los años cuarenta es que la libertad sólo puede asegurarse a partir de la planificación, es decir, si el control democrático da amplio margen para el ejercicio de la libertad y así evitar el caos de los procesos sociales no planificados y al mismo tiempo evitar que la expansión totalitaria y el poder que supone, sean considerados como fines en sí mismos.

Los esfuerzos de la Comisión Económica para la América Latina, (CEPAL) en un primer momento, se orientan hacia el establecimiento de un sistema económico que busca orientar las inversiones de capital de manera ordenada para dar mayor fuerza y regularidad al crecimiento de un país. Se plantea que los programas requieren de la apreciación firme de una política de desarrollo, dando estímulos a la iniciativa privada para que se oriente en cierto sentido, y pueda apreciar las ventajas de la programación en la economía capitalista fincada sobre la iniciativa privada.

La planificación en el subdesarrollo latinoamericano, de acuerdo a los planteamientos iniciales de la CEPAL, se fundó en la necesidad de enfrentar el desequilibrio entre aspiraciones y realidades, lo que pone en riesgo la estabilidad social. Por otra parte, se considera que en la medida en que se incorporan mejoras en los niveles de vida de la población se elevan las aspiraciones, las que frente al crecimiento demográfico y la ampliación de las funciones del Estado, dentro de la democracia, justifican el requerimiento de desarrollo. El desarrollo aparece como garantía de estabilidad política. Se define como el crecimiento del producto por habitante, buscando garantizar una distribución del ingreso equivalente

a la contribución personal al producto y una óptima asignación de los recursos a través de su pleno empleo. Dado que la libre operación de las fuerzas del mercado no lleva necesariamente a la utilización óptima de los recursos disponibles, se requiere del mecanismo de la programación.

De esta manera los problemas a resolver en la programación económica son los de establecer metas de crecimiento y la inversión requerida; aumentar el ahorro; construir proyecciones de demanda en términos de la tasa de crecimiento; profundizar en los problemas de productividad; etcétera.

Aún a principios de los años cincuenta había grandes resistencias a la idea de planificación. En los diversos países latinoamericanos se enfrentaba el plan público a los planes privados y había necesidad de que la programación del desarrollo no apareciera como un ataque a la iniciativa privada, ya que finalmente la programación económica queda subordinada a la estabilidad política, es decir, a las metas del ideólogo y al juego de la práctica política.

Aquí, lo demográfico tan sólo se consideró en términos del crecimiento de la población total, del crecimiento de la mano de obra y de su distribución en términos de agrícola y no agrícola, lo que se explica fácilmente dado el desconocimiento, en estos momentos, de los procesos de cambio demográfico.

A fines de los años cincuenta se da mayor atención a los problemas de distribución, se considera más detenidamente el impacto del desarrollo tecnológico en la sustitución de mano de obra y se distingue entre inversión productiva e inversión social. La programación pasa a ser planificación y dentro de éstas la inversión social se considera de tal manera que no debe pasar de ciertos límites para que el proceso de desarrollo no se frene, de manera que continúe subordinada al crecimiento del producto por habitante. En Punta del Este (1961) la CEPAL impone sus ideas sobre programación y desarrollo y la Alianza para el Progreso implicó el compromiso de los gobiernos latinoamericanos de formulación de planes y realización de reformas para el financiamiento del desarrollo.

La práctica de planificación se extiende y se crean en casi todos los países oficinas de desarrollo nacional y regional, buscando la eficacia de los programas, ya no sólo a largo plazo sino también a corto plazo. Viene la época de oro de los expertos internacionales y aparecen, paralelamente los programas de desarrollo de la comunidad, buscando atender aspectos del desarrollo social como una de tantas vías por las que se busca conciliar el cambio impuesto desde fuera mediante el aprovechamiento de las posibilidades locales.

Entre otros aspectos se requieren —para esta nueva etapa de la planeación— proyecciones de la población que posibiliten contemplar más de cerca requerimientos de educación, de vivienda, de salud y otros servicios sociales. Ahora, la difusión y entrenamiento en técnicas de análisis de-

demográfico permite mayor desagregación por grupos de edades y regiones; el uso de las tablas modelo de Naciones Unidas en los cálculos de la población en el futuro se hace común y se inicia el reconocimiento de la necesidad del análisis demográfico para la planeación del desarrollo, considerando a la población como un factor dado cuyas características y tendencias son tomadas por los planificadores sólo en términos de las hipótesis más plausibles, de manera que sirvan de base a las proyecciones económicas buscando un cierto ritmo de crecimiento y atendiendo ahora a necesidades sociales.

En los años sesenta los planteamientos en torno a planificación de desarrollo y al papel de la población se transforman considerablemente a partir de los aspectos mencionados. Tales cambios resultan de muy diversos factores, dentro de los cuales vale la pena señalar los siguientes: a) la consideración, por los gobiernos y sectores dominantes de la posible inminencia de revoluciones populares, que reafirmen los primeros planteamientos de la CEPAL de que el desarrollo es garantía de estabilidad política; b) la necesidad de formular planes de desarrollo como instrumento para obtener ayuda externa, aunque muchos de los gobiernos latinoamericanos no estuviesen de acuerdo con las reformas estructurales propuestas; c) el triunfo de la Revolución cubana; d) la constatación con los censos de población de 1960 de tasas de crecimiento demográfico muy elevadas, lo que entre otras cosas lleva a plantear la necesidad de incorporar dentro de los planes, consideraciones respecto a políticas de población en relación con el desarrollo.

En los años sesenta se da una gran proliferación de documentos en torno a los problemas demográficos de la región, con marcado acento en la necesidad de disminuir la fecundidad. Se despertó una preocupación creciente sobre la necesidad de políticas de población consecuentes con las generales de desarrollo y sobre todo, buscando la viabilidad de programas que en las condiciones latinoamericanas enfrentan barreras considerables de carácter estructural. La polémica demográfica ha tenido que confrontar una diversidad considerable de posiciones y matices que en conjunto presentan un saldo favorable para el desarrollo de políticas de población.

En primer lugar se impulsó el análisis más concreto sobre los problemas de población, resaltando su complejidad y la inadecuación de planteamientos generales a la región; en segundo lugar se transformaron sustantivamente las posiciones de sectores importantes de la población, como resultado de la mayor atención sobre la expansión demográfica desde dentro y fuera de la región; en tercer lugar la rapidez del incremento y de la redistribución espacial de la población constituye una realidad que no puede desestimarse y que implica opciones y desafíos concretos que no se resuelven por medio del discurso ideológico. La polémica sobre la población ha llevado a evaluar y mejorar la información, desarrollar

estudios sobre la relación entre población y desarrollo y buscar el que los gobiernos adopten medidas por la vía de lo que ahora se denomina el enfoque unificado del análisis y la planificación del desarrollo.

Tal enfoque implica sin duda la mayor inserción del Estado en el centro del funcionamiento del sistema económico, con funciones cada vez más complejas y el reconocimiento relativo del papel del poder público en la creación de condiciones más favorables para que la empresa privada nacional y multinacional funcione y se fortalezca. Si en los primeros momentos de la planificación se buscaba o se tenía como proyecto un capitalismo nacional, ahora en los años setentas se aceptan las determinaciones de la dependencia, lo que implica el reconocimiento de la interdependencia de los países capitalistas y la hegemonía de los Estados Unidos.

En todo este proceso el nuevo Estado que ya no es el defensor de la libre concurrencia, sino el actor decidido en el mantenimiento de su carácter capitalista, se fortalece constantemente y crea órganos que tienden a racionalizar las actividades formando sectores interesados en el planteamiento, en muchos casos independientemente de que los planes sean ejecutados o no.

Una de las críticas más frecuentes a la planeación ha sido el de su carácter puramente económico. De allí que la planificación social en América Latina se ha desarrollado paralela a la económica a través de programas sectoriales que se busca integrar al plan económico. En muchos casos los programas sectoriales se cumplen en mayor medida que lo económico, como es la situación de la planificación de sectores sociales de educación, vivienda, salud, etcétera.

El desarrollo paralelo de la planificación de lo social en general ha sido aceptado por los economistas; y sus límites, entendidos éstos como consumo, son el que no impidan la acumulación y un cierto ritmo de crecimiento. Gran parte de los programas dependen de la toma de decisiones y la satisfacción de presiones y demandas y no cubrir algunas de ellas implica problemas políticos considerables. Sin duda el crecimiento demográfico amplifica las demandas y se hace necesario el empleo de técnicas que en algunos casos resultan ya bien complejas.

La tendencia es hacia la concepción unificada del desarrollo y lo que se plantea es el que no quede fuera ningún sector de población, buscando la integración de los de subsistencia y marginales; el poder establecer políticas en donde la visión global estructural se oriente hacia el empleo, considerando el papel de la tecnología; el lograr grandes reformas en educación y que la educación primaria se haga universal atendiendo a la educación de adultos, teniendo en cuenta los requerimientos del sistema productivo; asegurar condiciones mínimas para los sectores de bajos recursos; disminuir los grandes desequilibrios; tomar en cuenta los requerimientos de alimentación, vivienda, servicios, etcétera, para el desarrollo de las potencialidades humanas. En la reunión de CEPAL en Quito en 1973 se planteó el que el desarrollo integral no puede obtenerse mediante

esfuerzos parciales en ciertos sectores de la economía o del sistema social, sino a través de avances en todos los aspectos y se continúa planteando la necesidad de cambios estructurales y cualitativos; un crecimiento económico acelerado, armónico y autónomo como forma que permita asegurar los cambios y los objetivos de la estrategia de desarrollo. Se incorporan ahora nuevos conceptos: desarrollo integral, la estrategia integral de desarrollo y los estilos de desarrollo de cada situación nacional.

Como puede observarse, el mundo de la planificación ha llegado, en su práctica internacional, a planteamientos extremadamente utópicos en los que la tecnocracia recrea sus orientaciones ideológicas que permiten seguir sosteniendo planteamientos en el nivel nacional, también recreadores de ideología.

Sin embargo, debe reconocerse que una buena parte de los planteamientos en algunas áreas del desarrollo social han logrado avances. Se da un gran retraso en el logro de los objetivos planteados hace tiempo, pero de cualquier manera hay acciones que se han implementado y que actualmente quedan incorporadas de inmediato en los programas que periódicamente elaboran los gobiernos, y que constituyen puntos de vista que forman parte del acervo social. Desde luego que no hago referencia a aquellas situaciones nacionales en donde los derechos humanos se niegan sistemáticamente y en las cuales cualquier acción deja de tener sentido.

En materia de población la polémica que se ha sostenido en los últimos veinte años, ha traído como consecuencia el que ya no se discuta sobre planificación familiar en términos de su consecuencia o su inconsecuencia; constituye la aplicación de un avance de la humanidad al que todo mundo tiene derecho; la que ahora se busca es la implementación de medidas concretas que permitan el logro de ciertas metas, las que a su vez deben ser expresadas en términos de la adecuación institucional de los aparatos público y privado, para el logro de un cierto índice de crecimiento demográfico, o el mantenimiento de tendencias demográficas de acuerdo a requerimientos nacionales, sustentados en un determinado proyecto de desarrollo.

Así, el crecimiento y la distribución de la población conforman situaciones demográficas, económicas y sociales, sobre las cuales hay que encauzar una determinada acción como puente posibilitador de desarrollo, además de las orientaciones económicas concretas.

En segundo orden, pero que tiene una gran vigencia, en cuanto que constituye la continuidad de la fase de la planificación de la familia, se mantiene la discusión de la metodología anticonceptiva más eficaz para el control de la población. El aborto, tema en controversia actual, se considera, y lo es, un problema de salud pública y se abre la discusión sobre el empleo de métodos quirúrgicos.

Como se observa, aceptada la planificación familiar se continúa en la misma línea buscando hacer efectivos sus planteamientos y persiguiendo el que tenga efectos en el crecimiento de la población. Es aquí cuando la

planeación social logra avances, aun a pesar de las restricciones que impone la gran crisis en que nos encontramos.

Llega de esta manera a probarse que la persistencia e imposición de políticas tiene sus efectos y se dan logros, aun cuando los requerimientos no se satisfagan. Es decir hay cambios en lo social, aun cuando en lo económico no sólo no hay avances sino retrocesos. Tales cambios resultan tanto de la acción planificadora, como del hecho de que constituyen una respuesta a las posibilidades de mejor sobrevivencia. Es decir, el argumento malthusiano vence y lleva a que la población incorpore la planificación familiar. La práctica de la planificación social pasa a ser la práctica de sectores más o menos amplios de población, práctica que incorpora nuevos elementos a los que se continúa incorporando población.

El problema del desarrollo sin embargo se mantiene y no ha logrado sus objetivos, pero sí ha llevado a una búsqueda y racionalización de la acción del sector público, lo que en sí mismo constituye una posibilidad. Ahora el proyecto político tiene la posibilidad de contar con técnicos mejor entrenados. Dentro de esta situación la planificación demográfica para el desarrollo constituye un instrumento sin duda valioso, en la medida en que en un primer momento puede enfrentar la medición de los requerimientos.

En la variedad de situaciones latinoamericanas en las que se dan cambios demográficos, desde aquellos países cuyas tendencias son análogas a países desarrollados; aquellos otros que han experimentado descenso en las tasas de fecundidad y mortalidad; y aquellos en que la mortalidad ha descendido considerablemente manteniendo elevada su fecundidad, tales cambios están influyendo en los procesos de cambio económico y social a la vez que son resultado de tales procesos y al mismo tiempo orientan la política pública que aspira a lograr que las tendencias demográficas posibiliten mayor desarrollo económico y mayor beneficio social. La crítica a la versión aislada de las influencias recíprocas entre el cambio demográfico y lo económico, lo social y lo cultural, se ha sustentado en el análisis histórico y de las condiciones estructurales que privan en cada situación. Sin embargo hay que reconocer que aún no se dispone de la interpretación que, basada en datos empíricos, explique las mutuas influencias entre los fenómenos. Pero por otra parte, se dispone de suficiente trabajo de investigación reciente, que buscando interpretaciones más amplias ha logrado avances considerables que dan pie para la reformulación de políticas de población.

En la práctica, la planeación que ha llegado a plantearse como integral y los enfoques recientes, tienden a dar prioridad a aspectos anteriormente ignorados que poco a poco se incorporan a la planificación del desarrollo.

En general la planificación social gana terreno e incorpora aspectos tales como la familia, el bienestar social y la comunidad y da mayor importancia a la salud, la educación, la vivienda, los desequilibrios en el empleo de la mujer, el consumo y establece con mayor claridad los problemas de educación, empleo, el uso y la tenencia de la tierra, los recursos

naturales, etcétera, temas tratados anteriormente sólo en la esfera de lo económico y a los cuales ahora se les da también un alto contenido social reconociendo su carácter complejo, sus relaciones e influencias.

Se destaca ahora en la práctica de la planeación incorporar también no sólo los objetivos a cubrir, sino también los instrumentos que posibilitan la acción y que se plantean en torno a las necesidades de descentralización del crecimiento urbano y a la distribución de las actividades económicas. Como se observa se trata de reforzar la pauta de crecimiento, ampliando lo más posible el mercado. Es aquí cuando la planeación se enfrenta a un desarrollo que no logra ser encauzado y que resulta más y más limitado por los requerimientos del capital y su operación substitutiva de mano de obra y que en América Latina ha significado proporciones enormes de población desocupada y subocupada.

En materia de políticas de población, las tendencias demográficas ya no se consideran como alternativas a las de desarrollo económico y social, sino como uno de los instrumentos para lograrlo; se acentúa el carácter político de las decisiones sobre población; se hace hincapié en la soberanía de los países para tomar decisiones en cualquier sentido y que tales decisiones no repercutan en el logro de la cooperación económica y financiera internacional; la planificación familiar queda incorporada a los derechos humanos; se insiste sobre la necesidad de la descentralización de la población y la actividad; se busca mayor colaboración internacional en investigación y evaluación para fines programáticos, de allí que los organismos internacionales den mayor asistencia a los gobiernos, abandonando, desafortunadamente, su labor de investigación básica; se da mayor atención a las necesidades de investigación en cada país; etcétera.

En este sentido, las posibilidades de políticas de población como instrumentos de desarrollo en América Latina se orientan a la mayor especificidad de los procesos de cambio demográfico y su relación con lo económico, lo político y lo cultural, y a señalar con mayor fuerza los requerimientos de cambio estructural, planteamientos que han sido señalados desde que se inicia la planificación, como elementos necesarios para lograr avances en las condiciones de vida de los pueblos latinoamericanos, salvo que ahora la visión de los problemas tiende a ser por la vía de enfoques unificados.

Sin duda las contradicciones entre la política sobre un tema determinado, en nuestro caso la población, se dan en torno a su implementación y su posibilidad real que en general es escasa. Como se ha mencionado de diversas maneras en este documento, el señalamiento de una serie de principios que enmarcan la acción posible del sector público, y que llevan al establecimiento de políticas, incorpora significaciones relevantes: en primer término su uso político que posibilita a los actores aglutinarse en torno a las posiciones predominantes orientadoras de la acción gubernamental; en segundo lugar y considerando los esfuerzos por lograr coordinar la actividad del sector público, el que más y más se reconocen temas

sobre los cuáles se da un gran consenso, respecto a la manera en que deben ser considerados por los diversos organismos del sector público y además, la manera en que la acción del sector público debe de coordinarse con agencias del sector privado.

Sin duda uno de estos temas es el de la población. En este sentido y dado que la población constituye el objetivo de la acción planificadora y el objetivo del desarrollo, se convierte en un tema a partir del cual es posible establecer metas en los muy diversos campos de la actividad orientada del sector público y es posible coordinar los programas sectoriales.

En todo caso, corresponde a las posibilidades del sector público el lograr encauzar la coordinación efectiva de tales programas, resolviendo las propias contradicciones, dada la presencia de posiciones muy diversas dentro de los aparatos gubernamentales; y en qué medida se plantea la acción considerando que los cambios posibles en las tendencias demográficas implican un proceso progresivo, articulado con muy diversos elementos necesarios para el descenso de la fecundidad.

En este sentido se depende de la posibilidad de que la economía pueda generar demanda de trabajo, lo que constituye la base para poder asegurar una mejor distribución del ingreso y a la vez elevarlo. Se trata aquí de resolver el problema de aquellos que ya nacieron, o que tienen edades activas o que ingresarán a la población activa en los años que vienen. La fecundidad tenderá a descender fundamentalmente como resultado de políticas que aumenten el bienestar y generen más empleos. La planeación familiar coadyuva a tal descenso, pero no constituye su base. Por otra parte todo indica que el crecimiento demográfico de los países está descendiendo en algunos, pero básicamente en los grandes centros industriales y que aún hay mucho que hacer en cuanto a mayores descensos de la mortalidad, que estarán influyendo en el mantenimiento de tasas elevadas de crecimiento demográfico.

De hecho mayor desarrollo implica acercarse más al cumplimiento de las etapas de la transición demográfica. La mayor disminución de la mortalidad implica a su vez condiciones de vida en donde los requerimientos anteriores se transforman, sobre todo en cuanto a la propia constitución de la familia y la adopción paulatina de patrones reproductivos orientados a una fecundidad menor en razón de los nuevos requerimientos y límites del sistema. Sin embargo las condiciones relativas de la población no han cambiado y los desequilibrios tienden a agudizarse.

No obstante, las consideraciones demográficas implican una parte de la presencia de situaciones concretas que reflejan en sí mismas el proceso de cambio y que determinan requerimientos que hay que buscar satisfacer y en la medida en que se avanza en el conocimiento, surgen las interpretaciones que posibilitan acciones concretas, que poco a poco ganan terreno en las esferas de poder, pasando desde luego por la contienda política; se trata, en el caso de políticas de población como instrumento de desarrollo de la consideración de las variables demográficas en cuanto

a su modificación directa o por la vía de cambios estructurales de acuerdo a fines determinados socialmente y en este sentido la aplicación de tal política son los intereses sociales, dentro del marco capitalista de las realidades latinoamericanas. En cuanto a la aplicación directa de las políticas demográficas, se llega rápidamente a límites impuestos por las restricciones del propio sistema, de manera que no parece posible modificar sustantivamente la estructura y dinámica de la población sin alterar la estructura productiva y los mecanismos distributivos.

De tal manera se da el proceso, que surge la necesidad de plantear los cambios a largo plazo y al mismo tiempo desarrollar acciones concretas en las distintas áreas de manera consecuente. La estructura y dinámica de la población propicia esta posibilidad más que cualquier otro factor.