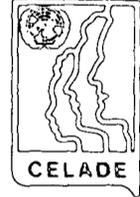


D-08650.00

INT-0772

o Latinoamericano
de Demografía



¿ES LA POBLACION UNA VARIABLE POLITICA?

Goran Ohlin

Serie B, N° 52
Febrero, 1982
Santiago, Chile

82-2-281

¿ES LA POBLACION UNA VARIABLE POLITICA?

Goran Ohlin
Profesor de Economía
Universidad de Upsala, Suecia

Conferencia preparada para la Reunión Anual de la "Population Association of America", Nueva York, 18 - 20 de abril de 1974.

Es difícil recordar a veces que hace apenas unos quince años los problemas de población se discutían sólo en grupos profesionales como éste. En retrospectiva, parece extraordinario que se prestara tan poca atención a la población en la década del 50, que fue precisamente cuando surgió el gran tema del desarrollo. La explicación, hasta donde puedo ver, es que simplemente nadie estaba preparado para lo que sucedió. Se esperaba que por algún tiempo la población mundial creciera a un ritmo menor al uno por ciento, por lo que en ese momento el asunto no constituía motivo de alarma.

A comienzos de la década del 60, era evidente que se había producido una aceleración del crecimiento de la población, fundamentalmente como resultado del descenso de la mortalidad en los países en desarrollo, donde la población estaba creciendo al 2-3 por ciento y, en algunos casos, a un ritmo aún mayor. La población mundial crecía a un 2 por ciento. Fue entonces cuando surgió el concepto de "explosión de la población" y creo que hoy en día sólo un fanático podría quejarse de que el tema no recibe suficiente atención.

En los países ricos, las encuestas de opinión muestran a un gran número de personas seriamente preocupadas por el "problema de población", cualquiera que sea el significado que le atribuyen. Las organizaciones internacionales finalmente lo han incorporado en sus agendas, nos encontramos en pleno Año Mundial de la Población y próximos a la Conferencia Mundial de Población, que se efectuará en el otoño.

Como una de las personas profundamente preocupadas por las perspectivas de los países en desarrollo y como estudioso de la población, debería estar entusiasmado con el giro de los acontecimientos. En realidad, tengo considerables reservas y me alegro de la oportunidad de poder expresarlas.

¿Es la población una "variable política"? Escogí el tema para esta conferencia, después de leer algunos artículos que sostenían que, en algún momento futuro, la población sería sólo un asunto de elección y gastos en la planificación del desarrollo. Dentro de ciertos límites, los gobiernos podrían simplemente comprar la reducción de la fecundidad y el crecimiento que desearan. La población, en otras palabras, debería considerarse como una variable dependiente en la planificación.

Esta afirmación me pareció ligeramente exagerada, pero cuando lo pensé, me di cuenta de que alrededor de mediados de la década del sesenta, yo

mismo había sostenido argumentos parecidos al tratar de demostrar que la planificación familiar constituía en realidad una muy buena inversión. El mismo pensamiento está implícito en todas las advertencias dirigidas a veces a los países en desarrollo, a veces a los países ricos, en ocasiones al Hombre en general, en el sentido de hacer un esfuerzo por tratar de resolver el problema de población.

Como dijo Bernard Berelson, la población se define ahora como un problema y "en estos días el solo hecho de reconocer que existe un problema público significa que hay que hacer algo al respecto". A juzgar por las declaraciones de organizaciones y conferencias internacionales, se tiene la impresión de que existirían recetas comprobadas y bien conocidas para la "política de población" y que sólo la porfía, la indiferencia o los escrúpulos mal entendidos explicarían la razón por la cual los países no adoptan estas políticas y empiezan a "controlar", para usar otro término favorito, su crecimiento de población.

Quiero discutir el tema de las políticas de población, pero no me parece posible hacerlo sin decir algo sobre el problema de población que aquéllas pretenden resolver. Como es obvio, lo que se piense sobre el problema estará necesariamente relacionado con lo que se estime deba hacerse e indudablemente aquéllos que piensan que el crecimiento de la población es un cáncer que amenaza la supervivencia misma de la humanidad recomendarán curas que otros, por su parte, considerarán peores que la enfermedad.

Consecuencias del crecimiento de la población

Desearía hacer algunos comentarios acerca de lo que sabemos y de lo que no sabemos sobre las consecuencias del crecimiento de la población. Una de las razones de mi creciente preocupación por el Año Mundial de la Población, es que me parece muy probable que eleve a la categoría de dogma algunos conceptos excesivamente simplistas y controvertidos respecto del problema. Los esfuerzos bien intencionados por difundir la comprensión y toma de conciencia del problema tienden más bien a producir nuevas leyes, cuyo primer mandamiento -según lo expresa, por ejemplo, un Manifiesto sobre Población del año pasado- establece que "el crecimiento excesivo de la población amenaza con afectar el delicado equilibrio de la biósfera y pone en peligro por lo tanto nuestra supervivencia misma".

¿Cuál es el error en esta afirmación? En primer lugar, que no expresa una verdad establecida, que requiere del acuerdo de más de una fracción

de aquéllos que estudian estos asuntos. Uno de los resultados desafortunados de la adopción de una posición de cruzada por parte de las organizaciones internacionales, es que tanto la investigación como el análisis que se realiza en estos organismos, así como las actividades de información, tienden a estar desvinculados de la investigación independiente que se efectúa en las universidades y otros centros. En el campo de la asistencia y el desarrollo, esta situación se viene produciendo hace mucho tiempo y ha conducido a extrañas ilusiones de omnipotencia. Esto podría suceder también con los estudios de población hoy en día. Sin embargo, el lenguaje de las afirmaciones categóricas y declaraciones grandilocuentes no es el lenguaje de la búsqueda ni la investigación y el tema de las consecuencias generales del crecimiento de la población ciertamente no es el más apropiado para las declaraciones categóricas.

Cualesquiera que sean sus propios puntos de vista sobre el asunto, el demógrafo debe estar consciente de la gran diversidad de opiniones. Muchos afirman que la población simplemente es una variable tan profundamente interrelacionada con todos los aspectos de una sociedad, que no permite explicaciones causales de un tipo u otro. Los economistas se entusiasmaron con Coale y Hoover quienes, aunque parezca sorprendente, fueron casi los primeros desde Malthus en introducir algo nuevo al destacar el rol de la razón de dependencia y sugerir que el aumento de nuevas generaciones competía con la acumulación de capital. Por otra parte, ha surgido toda una nueva generación de Malthusianos que insiste no sólo en la presión sobre la tierra, como lo hizo Malthus, sino también sobre los recursos en general, la biosfera o cualquier otro recurso que tenga el carácter de finito frente al crecimiento, afirmaciones que incluso han sido demostradas por medio de los modelos computarizados del grupo de MIT. De este grupo emanan las visiones más apocalípticas de lo que sucedería aun con unas pocas décadas de crecimiento continuado de la población. Como es lógico, también son ellos quienes proponen las soluciones más draconianas -limitación de los hijos, esterilización masiva de la población, etc.

Una característica de este tipo de argumentos es que se discuten y divulgan en su mayoría al margen de los canales tradicionales de la investigación científica, tales como las publicaciones profesionales, dándose a conocer en cambio directamente al público general sin previo escrutinio ni evaluación profesional. La divulgación por medio de folletos y propaganda ha

desempeñado siempre un papel importante en este campo provocando grandes pasiones. Actualmente parecería estar operando una Ley de Gresham en el pensamiento sobre población -los malos pronósticos para la humanidad desvían la atención general de los pronósticos menos malos. A veces se oye la excusa de que para obtener la atención de la gente hay que exagerar y sorprender. Personalmente, no me resulta agradable comprobar que una parte creciente del público está imbuída de un Malthusianismo crudo frente a lo que denominan la desenfrenada reproducción de los países en desarrollo, actitud que se encuentra cada vez con mayor frecuencia también entre los políticos y los funcionarios civiles, tanto nacionales como internacionales.

Los alarmistas de la población tienden a pensar que el crecimiento de la población siempre será excesivo, a menos que se controle el deseo "egoísta" de tener hijos. No puede esperarse mucho de la transición de la fecundidad -como si nunca se hubiese producido o nunca fuese a ocurrir de nuevo. Sin embargo, ya se está produciendo en muchos países en desarrollo y creo que sólo expreso una impresión compartida cuando afirmo que es altamente probable que ocurra en todas partes. El crecimiento de la población será más lento, tanto si los gobiernos tratan de intervenir o no. Naturalmente, este proceso tomará tiempo, también independientemente de lo que se haga al respecto.

Creo que nadie puede decir con seguridad cuáles serán las consecuencias. Resulta interesante comprobar cuán pequeña era la contribución del crecimiento de la población al catálogo de problemas sociales en los últimos informes sobre el crecimiento de la población en los Estados Unidos y Gran Bretaña. La mayoría de nosotros supone que la situación es totalmente diferente en los países en desarrollo, pero ¿cuán diferente? La evidencia histórica sobre las consecuencias del crecimiento de la población no es en absoluto concluyente. Los modelos económico-demográficos recientes, con toda su sofisticación, no muestran sino que es caro criar hijos y que el ingreso per cápita baja cuando los padres agregan hijos al hogar.

Por otra parte, el sentido común indica ciertamente que el crecimiento continuará sometiendo las estructuras institucionales de los países pobres a una fuerte presión. Las aspiraciones de proporcionar salud, educación y bienestar por medio de políticas convencionales serán más difíciles de satisfacer que si la población creciera con mayor lentitud, las crisis de urbanización serán más agudas y se exacerbará el problema del empleo,

debido fundamentalmente a la incapacidad institucional de adecuar la economía más que a algún impedimento económico intrínseco. Se producirán cambios mecánicos en la distribución por edad, reduciendo la carga de dependencia en la mayoría de los casos, pero aumentando al mismo tiempo el problema de absorción de mano de obra.

Estas perspectivas, que no parecen muy atractivas, resultan descabelladamente optimistas para los pesimistas de la población. ¿Puede el crecimiento de la población acarrear calamidades? ¿Concluirán las modestas mejoras económicas y sociales que se han venido produciendo hace algún tiempo? ¿Habrá guerra, pestes, hambrunas, crisis de proporciones globales, que no ocurrirían si la población creciera más lentamente o no creciera en absoluto? No soy tan presuntuoso como para pretender saberlo, pero confieso que los argumentos en apoyo de estas catástrofes me parecen muy poco convincentes.

Aunque el conocimiento sobre las consecuencias del crecimiento de la población para la sociedad como un todo es limitado y controvertido, existe un grave problema social que es claro e indiscutible. Los padres tendrán más hijos de los que desean o pueden mantener, el aborto continuará constituyendo un riesgo para la salud, los niños de familias numerosas serán desnutridos y su desarrollo físico y mental será retardado.

Se escucha con frecuencia el argumento de que los padres son malos jueces de la tasa de crecimiento de la población socialmente deseable, que el simple esfuerzo por eliminar los nacimientos no deseados no resolverá nuestros problemas y que en un futuro no muy distante tendremos que adoptar medidas más estrictas contra la fecundidad.

Por mucho que me esfuerce, no logro ver las cosas de esa manera. Las consecuencias sociales del crecimiento de la población no me parecen tan claras ni tan aterradoras como para recurrir a medidas de emergencia. Mientras el problema de los nacimientos no deseados se mantenga en su actual magnitud -y hay razones para pensar que aumentará- continuará constituyendo el mayor y más incontrovertible problema de población.

¿Qué es una política de población?

Después de estas observaciones generales, desearía referirme al problema de las políticas de población o, como suele decirse, al "control de la población". Todavía recuerdo la gran vacilación con la que utilicé este

término en el título de una encuesta a mediados de la década del 60. Opté por este título porque tenía un sonido nuevo y sugería audacia y optimismo. Pensé, probablemente con ingenuidad, que podría contribuir a que algunos responsables por la formulación de políticas de población se sintieran inclinados a ensayarla. Pero entonces, como muchos otros, me sentía optimista -era el período de los estudios KAP y de las primeras experiencias con DIU.

En la década transcurrida, lo que a mí me parecía un sonido novedoso se ha convertido en un sonido hueco. Creo que todos los que este año hablarán de "la formulación e implementación de políticas dirigidas a reducir fuertemente el crecimiento de la población", deberían examinar con mayor atención las experiencias en políticas de población tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

i) Las políticas de población en los países desarrollados

Sería una exageración afirmar que los países desarrollados nunca han tenido políticas de población. Han tenido, sin éxito, políticas pronatalistas en el pasado y, por supuesto, políticas de migración. Sin embargo, ninguna ha tenido por objeto reducir la fecundidad y el crecimiento mediante políticas con propósitos explícitamente demográficos. Por el contrario, la planificación familiar ha sido combatida hasta muy recientemente, incluso como una política de bienestar social.

Al escribir sobre políticas de población, existe la tradición de referirse a una larga lista de leyes y reglamentos que podrían afectar a la población, tales como necesidades de salud pública, leyes de matrimonio y divorcio, políticas de bienestar social, leyes de aborto, condiciones de la tenencia rural, etc. Los intentos por identificar la contribución demográfica de tales políticas nunca han sido muy exitosos y pienso que en esta categoría no se encontrarán contribuciones insospechadas al arsenal de políticas demográficas.

Naturalmente, la situación es diferente si nos esforzamos por considerar todo el proceso de industrialización y cambio social como una manera de controlar el crecimiento de la población. Considerar que promover el cambio económico y social es una política de población, me parece que es como afirmar que la cola mueve al perro. Pero obviamente no deja de ser importante que la experiencia de los países desarrollados demuestre que en algún punto -que hasta el momento no ha podido ser determinado con precisión-

la fecundidad disminuye aun en circunstancias que podrían parecer altamente desfavorables y donde las políticas de población declaradas son abiertamente pronatalistas.

ii) Las políticas de población en los países en desarrollo

Es en el mundo en desarrollo donde encontramos casi todas las políticas demográficas modernas, las que constituyen en general un apreciable cúmulo de experiencia en la última década. Es cierto que muchos países no han ido más allá de las declaraciones de política y que muchos de los que han pasado a la etapa de implementación lo han hecho con lentitud. Sin embargo, la gama de métodos que se han intentado es amplia y permite formarse una idea respecto del material disponible.

Los programas de planificación familiar forman la parte central. La literatura técnica que intenta evaluar estos programas y aislar sus efectos ya es considerable y no me referiré a ella aquí. Me limitaré a señalar que no han producido milagros y que, si interpreto correctamente los informes, no se espera que se produzcan aun en las mejores circunstancias. Simplemente contribuyen al descenso de la fecundidad que en situaciones propicias puede ser considerable.

Los esfuerzos por cambiar las motivaciones hacia una reducción de la fecundidad pueden ser aún más importantes en el futuro. Por el momento, sin embargo, todavía se encuentran en una etapa experimental. La propaganda y las advertencias por sí solas no son suficientes, pero el potencial de la educación en población podría ser mucho mayor. Se han intentado sistemas de incentivo en muchos lugares con resultados diversos. También existe interés por las políticas sociales que reducen la dependencia de la familia numerosa, disminuyen la rentabilidad del trabajo infantil, aumentan el status de la mujer, etc. En el otro extremo del espectro encontramos todo el conglomerado de desarrollo rural, cambio económico y modernización.

La suma de todo esto constituye una extensa lista en la que se mezclan prácticas probadas con ideas vagas y difusas que podrían ser prometedoras. Muchas de ellas, sin embargo, no tendrán por propósito fundamental ni como objetivo único influir sobre el curso de la población.

¿Pueden éstas considerarse en conjunto como una política de población? Naturalmente, siempre que uno esté dispuesto a aceptar los elementos de incertidumbre y la posibilidad de que produzcan resultados modestos. En estas condiciones apenas tiene sentido hablar de control de la población.

Si éste es el tipo de políticas de población que probablemente tendremos, están obviamente en agudo contraste con las que proponen los más encarnizados pesimistas de la población. Aparte del hecho de que no tienen un ápice de aceptabilidad política en el mundo actual, ¿justifica la evidencia disponible la aplicación de regímenes coercitivos de la fecundidad? Como se desprende claramente de mis comentarios anteriores, pienso que no. Bernard Berelson manifestaba que cuando los gobiernos se preocupen de que exista amplia información sobre las consecuencias del comportamiento de la fecundidad y los padres tengan plena capacidad de regular su fecundidad de acuerdo a sus deseos, probablemente ya será suficiente. Personalmente comparto cada vez más esta opinión y me siento muy incómodo frente a las doctrinas que basadas en la fuerza de hipótesis no corroboradas y a menudo poco probables, claman por intervenciones en población del tipo ciencia ficción. El Año Mundial de la Población ya está produciendo una enorme cantidad de artículos periodísticos sobre aquello que, como lo dijo un escritor, no se discutirá oficialmente sino que en los pasillos, a saber, que debemos empezar a pensar lo inimaginable sobre las políticas de población. Todo esto demuestra tan poca comprensión tanto del problema mismo como de la naturaleza y los límites de una política pública que puede conducir a serios equívocos.

Regresando al asunto del título, creo que no es correcto e incluso algo deshonesto, sugerir que es mucho lo que se puede hacer para influir en la población por medio de una política demográfica. Aunque hay evidencia suficiente en favor de tales políticas, especialmente en lo que se refiere al problema de los nacimientos no deseados, no se contribuye a promover la comprensión del asunto sugiriendo que el crecimiento de la población es el gran problema de la humanidad que debe ser "resuelto" por medio de políticas de población.

Estimo que ésta no es una posición derrotista, como algunos podrían afirmar, sino una postura realista que ciertamente no nos deja sin algo constructivo por hacer.

Una política para la población

Como muchos otros, temo a veces que la preocupación por la necesidad de controlar la población desvíe la atención de otros tópicos. En el caso de la contaminación ambiental, resulta obvio que la contribución del crecimiento de la población es marginal si se le compara con la congestión

urbana y las políticas industriales negligentes. Si reducir la fecundidad fuese la única manera de enfrentar la contaminación estaríamos realmente en un callejón sin salida. Afortunadamente, sin embargo, éste está lejos de ser el caso.

De la misma manera, la preocupación por controlar o detener el crecimiento de la población tiende a disimular el hecho de que la población en todos los países pobres continuará creciendo rápidamente por bastante tiempo. Las políticas que se ocupen de sus consecuencias pueden ser menos interesantes para los demógrafos y, por lo general, no se las considera como políticas de población. ¿Acaso no es tarea de los planificadores del desarrollo ocuparse de las poblaciones que nacen a pesar de las políticas destinadas a impedirlo?

Resulta sorprendente la poca atención que se presta al problema de cómo absorber el crecimiento masivo e inevitable de la población en los países en desarrollo. Como lo mostrara Maxwell Stamper en su valiosa encuesta de población del año pasado, los planes de desarrollo de la mayoría de los países no tomaron en cuenta, ni siquiera de manera sumaria, el crecimiento de la población a corto plazo.

En mi opinión, sería útil dedicarse menos a especular sobre la población como una variable política y preocuparse más del crecimiento de la población como un hecho relativamente establecido a partir del cual debería efectuarse de inmediato la planificación a largo plazo. En realidad no existe conflicto, los planificadores son de hecho responsables de gran parte de la toma de conciencia respecto de los costos del crecimiento de la población en los países en desarrollo, y los esfuerzos por estabilizar la situación económica y social dentro de unas décadas, cuando la población urbana pueda haberse quintuplicado, reforzarán sin duda la determinación de contribuir a reducir la fecundidad lo más rápidamente posible.

Pero la tarea también es importante por sí misma. Sugerí antes que de mis lecturas de historia, las presiones que yo esperaría como resultado de este crecimiento, no están relacionadas con una reducción del crecimiento del producto nacional bruto, como pensarían los economistas, ni con un colapso en la disponibilidad de alimentos, como temen los agrónomos, sino más bien con trastornos políticos y sociales como resultado de la incapacidad de proporcionar infraestructura, de orientar la distribución de la población y encontrar un esquema tolerable de asentamiento y utilización

de la tierra.

Epílogo

He deseado advertir contra la tendencia a ver en las políticas de población un instrumento para el control del crecimiento de la población, en lugar de considerarlas como una política de bienestar social necesaria y deseable. Adoptar una posición tan clara me ha puesto en una situación personal difícil que ignoro cuántos comparten. Confieso, sin embargo, que preferiría prescindir de gran parte de lo que supongo es una pose en las declaraciones grandilocuentes sobre políticas de población. En lugar de todo ese alboroto, desearía que pudiéramos discutir con menos vehemencia sobre la población y el futuro, no porque empleemos la fuerza sino porque creo que la verdad tiende a estar alejada del ruido.

