

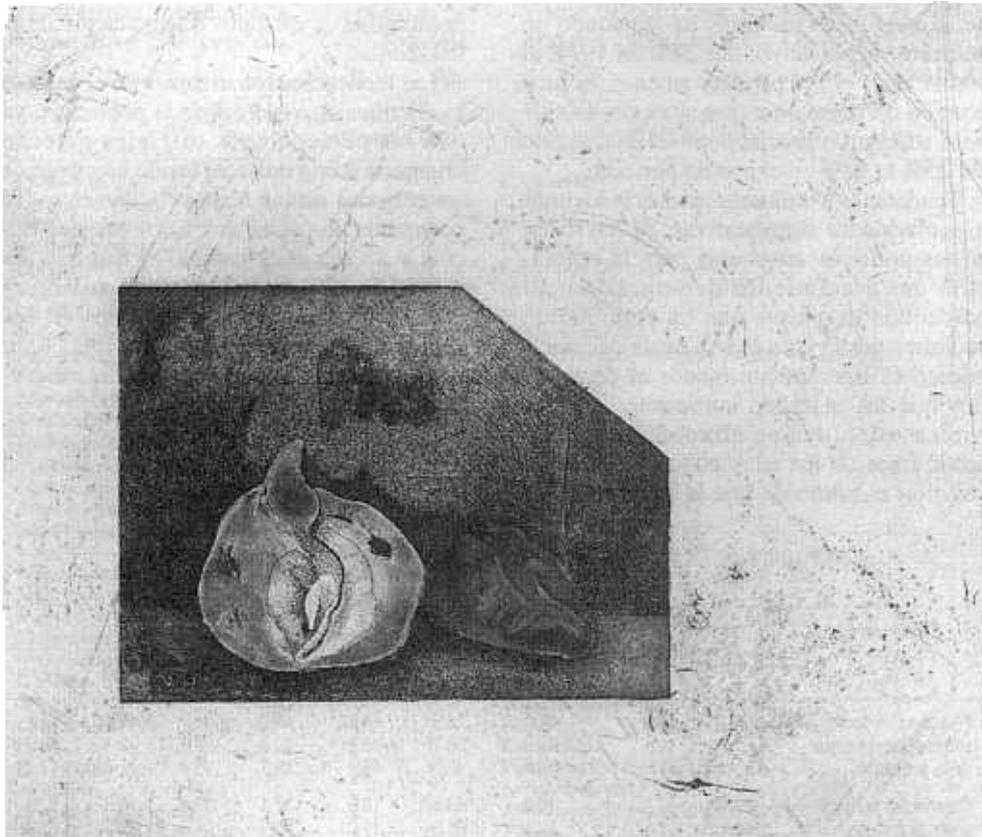
# CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE POBLACIÓN EN EL MUNDO

Alfonso Sandoval Arriaga\*

Las acciones deliberadamente dirigidas a lograr determinados cambios en las características demográficas de los países se han extendido y enriquecido notablemente durante las últimas tres décadas. Dichas acciones pueden agruparse en dos grandes categorías: por una parte, *las políticas nacionales de población*, adoptadas por los respectivos gobiernos y correspondientes, en términos generales, al concepto clásico de “políticas públicas”; y por otra, un vasto conjunto de *políticas de promoción y cooperación en materia de población*, emprendidas por diversos gobiernos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. El presente artículo se enfoca fundamentalmente a la primera de estas categorías, por constituir el campo de las políticas de población en un sentido más directo y explícito.

La formulación de las primeras políticas nacionales de población se remonta a principios del siglo XX; fueron impulsoras del crecimiento demográfico y del poblamiento territorial, de manera estrechamente vinculada con procesos de integración y expansión del Estado nacional en países tan dispares como Alemania, Italia y México. Sin embargo, es hasta el último tercio de este siglo cuando se amplía sustancialmente el establecimiento de políticas explícitas de población, ya bajo el signo de las preocupaciones globales y nacionales por un crecimiento demográfico que se percibe como demasiado elevado, frente a las posibilidades del desarrollo y las capacidades de sustentación del planeta y de cada una de sus regiones.

A mediados de los años noventa, poco



más de la mitad de los países considerados “en desarrollo” contaban con una formulación explícita y comprensiva de política de población, mientras que los llamados países “desarrollados” han preferido el establecimiento de políticas y programas específicos sobre diversos temas relacionados con los aspectos demográficos, pero sin una política *per se* en este campo. De los países que manifiestan contar con una política explícita de población, sólo el 6% la formularon antes de 1970; el 17% lo hizo en la década de los setenta (principalmente en el continente asiático); el 38% la estableció en los años ochenta (principalmente en América Latina y el Caribe,

y el 39% en la década de los noventa (sobre todo en África).<sup>1</sup>

Además de este incremento reciente en el número de países que han establecido políticas de población, se observa una serie de cambios importantes en la percepción oficial y en las políticas específicas adoptadas sobre los principales componentes demográficos. Como una aproximación al análisis de dichos cambios, se

<sup>1</sup> Datos provenientes de la síntesis de los 168 Informes Nacionales recibidos por la Secretaría de Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo (1994). United Nations Population Fund, *National Perspectives on Population and Development*, UNFPA, Nueva York, 1995.

\* Fondo de Población de las Naciones Unidas. Las opiniones expresadas son responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista del organismo.

presenta a continuación un análisis suscito de la información reportada por los propios gobiernos para el periodo 1974-1995. Para tal efecto, se considera únicamente lo relativo a las percepciones y políticas sobre tres aspectos poblacionales: el crecimiento demográfico, el acceso a métodos modernos de regulación de la fecundidad y la distribución espacial de la población (véase cuadro anexo).

En cuando al *ritmo de crecimiento demográfico*, resalta el hecho de que, a lo largo del periodo mencionado, se ha mantenido casi constante una proporción importante (alrededor del 45%) de países cuyos gobiernos consideran *satisfactorias* sus tasas de crecimiento (o bien, no declaran una posición oficial sobre el particular). En cambio, la proporción de países que consideran *muy altas* sus tasas ha registrado un aumento significativo: del 28% en 1974, al 40.5% en 1995. Correlativamente, la proporción de países que perciben como *muy baja* su tasa de crecimiento ha disminuido del 25% al 12% en el mismo periodo.

Tendencias similares, pero con algunas irregularidades significativas, se advierten en las políticas adoptadas para la regulación del crecimiento demográfico. El porcentaje de países que ha emprendido acciones para *reducir* sus tasas de crecimiento es ligeramente menor al de aquellos que las perciben como *muy altas*, y parece estabilizarse alrededor del 37% desde fines de los años ochenta. Llama la atención el hecho de que la proporción de

países caracterizados por una política de *no intervención* en materia de crecimiento demográfico se ha mantenido por arriba del 40% en todo el periodo considerado.

Por lo que respecta al *acceso a métodos anticonceptivos modernos*, las políticas oficiales se orientan cada vez más hacia su aceptación y promoción públicas, ya sea por su eventual impacto demográfico o como parte de políticas sociales y de salud. El porcentaje de los gobiernos que proporcionan *apoyo directo* al acceso a estos métodos se ha incrementado progresivamente, desde un 55% en 1974 hasta un 80.5% en 1995, aun cuando todavía persiste un 1.1% de países donde existe oposición oficial,<sup>2</sup> así como un 18% donde el gobierno solamente da *apoyo indirecto* (o bien una “no oposición”) a la disponibilidad de métodos de regulación de la fecundidad.

Las tendencias son distintas en el caso de la *distribución espacial de la población*, ya que las percepciones oficiales parecen orientarse hacia una aceptación creciente de los patrones actualmente prevalecientes. El porcentaje de países que expresan *satisfacción o no deseo de cambio* al respecto, ha pasado de 12% en 1974 al 26% en 1995; y el cambio mayor se da de fines de los ochenta a principios de los noventa. A su vez, la proporción de países que ha estable-

<sup>2</sup> Este porcentaje corresponde a dos Estados que, por distintas razones, pueden considerarse atípicos: el Reino de Arabia Saudita y la Santa Sede.

cido objetivos de política en el sentido de *modificar o revertir* tendencias de migración interna (aun cuando sólo sea hacia las grandes metrópolis) ha disminuido desde un 75% en 1974 hasta el 57% en 1995.

Una primera interpretación de los cambios observados en los tres ámbitos mencionados indica que, por una parte, parece haberse completado un primer ciclo de impulso a la formulación de políticas de regulación del crecimiento demográfico: cerca de tres quintas partes de los países (entre ellos, los más poblados del mundo en desarrollo) han reconocido esta necesidad y han adoptado metas acordes a su propia situación y perspectivas. El resto se pronuncia por una especie de *no intervención pública*, si bien muchos de ellos se han ido uniendo al consenso en favor del acceso universal a los medios anticonceptivos, como reconocimiento implícito o explícito a ese componente de los derechos reproductivos. Este movimiento se ha dado en estrecha interacción con los cambios observados en el debate sobre población en los sucesivos foros mundiales, desde la confrontación “desarrollismo-neomalthusianismo” en Bucarest (1974), hasta el “pragmatismo poblacionista” en México (1984) y el giro hacia la “salud reproductiva” vs. el “enfoque demográfico” en El Cairo (1994).

Por su parte, la actitud de los gobiernos hacia la distribución espacial de la población parece dirigirse hacia un creciente escepticismo e incluso hacia un abandono de políticas anteriormente formuladas en esta materia. Este fenómeno viene a ser correlativo al excesivo énfasis puesto, desde los años ochenta, en la “autorregulación” de las economías de mercado y en el “redimensionamiento del Estado”, lo cual deja con reducidos instrumentos a una eventual política que pretenda influir significativa y planificadamente en los patrones de ordenamiento territorial y en la movilidad espacial de la población.

En suma, las tendencias de cambio recientes en las políticas demográficas en el mundo sugieren su consolidación parcial como elementos de la acción pública en la mayor parte de los países, aun cuando se manifiesta cierto retroceso en las intenciones de construir políticas de población amplias e integradas con las de desarrollo económico y social. En cambio, el énfasis se orienta actualmente hacia programas de población más delimitados y focalizados, similares a los programas de “erradicación de la pobreza” dirigidos a grupos sociales específicos. Los próximos años —ya en los inicios del siglo XXI— nos dirán si este nuevo ciclo de políticas de población tendrá una duración tan corta como el anterior. *DemoS*

PERCEPCIONES Y POLÍTICAS DE LOS GOBIERNOS SOBRE DIVERSOS ASPECTOS POBLACIONALES  
(Porcentaje de países)

Aspectos de política	Posiciones y objetivos oficiales	Años						
		1974	1983	1986	1989	1991	1993	1995
Percepción oficial sobre el crecimiento de la población	Demasiado bajo	25.0	18.5	16.5	14.7	13.8	8.7	12.1
	Demasiado alto	27.6	36.3	38.2	40.0	42.5	44.1	40.5
	Satisfactorio	47.4	45.2	45.3	45.3	43.7	47.2	47.4
Objetivo de política sobre la tasa de crecimiento de la población	Elevarla	19.9	19.0	15.9	12.4	12.1	3.9	10.0
	Reducirla	25.0	25.6	31.2	35.3	37.9	37.8	35.8
	Mantenerla	55.1	13.5	8.2	10.6	10.3	7.1	12.1
	No intervención		41.7	44.7	41.8	39.7	51.2	42.1
Política oficial sobre el acceso a los métodos anticonceptivos	Oposición	7.1	4.2	3.5	4.1	2.9	6.3	1.1
	No oposición	37.8	35.7	24.7	23.1	20.6	13.4	18.4
	Apoyo directo	55.1	60.1	71.8	72.4	76.4	80.3	80.5
Percepción oficial sobre la distribución espacial de la población	Nec. de cambios mayores	50.0	47.0	45.3	45.9	45.4	40.9	41.6
	Nec. de cambios menores	37.8	41.7	43.5	35.3	35.1	18.9	32.6
	Satisfactoria	12.2	11.3	11.2	18.8	19.5	40.2	25.8
Objetivo de política sobre las corrientes de migración interna	Revertir tendencias	75.0	73.2	71.8	68.2	67.9	43.3	56.8
	Reforzar tendencias	2.6	2.4	4.7	2.9	2.9	2.4	1.6
	No intervención	22.4	24.4	23.5	28.8	26.4	54.3	41.6

Fuentes: Department of Economic and Social Information and Policy Analysis. *Population Policies and Programmes*, United Nations, Nueva York, 1993.  
Department of Economic and Social Information and Policy Analysis. *Results of the Seventh United Nations Population Inquiry among Governments*, United Nations, Nueva York, 1995.  
Department of Economic and Social Information and Policy Analysis. *Global Population Policy Database, 1995*, United Nations, Nueva York, 1996.