

CONSIDERACIONES ACERCA DE UNA
POLÍTICA DE POBLACION PARA RE-
PUBLICA DOMINICANA (*)

MANUEL M. ORTEGA

Soy de opinión que la República Dominicana no tiene nada que perder y sí mucho que ganar con emprender de inmediato la tarea de diseñar una política de población, a condición de que: 1. convengamos en un concepto funcional de política demográfica; y 2. que se proceda a ese diseño en forma correcta y adecuada. En los breves minutos a mi disposición trataré de exponer lo que entiendo por cada una de estas dos condiciones.¹

En búsqueda de un concepto funcional de política de población

Aunque aparente lo contrario, esclarecer un concepto de política

(*)

Conferencia leída en el Seminario Nacional 1983 sobre Población y Sociedad. Santo Domingo, 3 de octubre a 4 de noviembre, 1983.

¹ En la primera de las dos secciones de esta presentación -la dedicada a esclarecer el concepto de política poblacional- se retoman ideas expuestas por primera vez en: Manuel M. Ortega, "Elementos para una mejor comprensión y evaluación de la política poblacional en la República Dominicana", *Estudios Sociales*, (1-2): 53-70, 1974.

poblacional no es tarea sencilla ni fácil. Existen discrepancias notables entre los especialistas en la materia. Hace ya algunos años, un conocido autor francés, Pierre Pradervand, comentaba al respecto: "Es perturbador constatar que, en el campo de las políticas de población, reina una anarquía conceptual y semántica asombrosa". Pradervand mencionaba, además, otro factor conflictivo: "La mayor parte de los autores que tratan este tema rara vez se toman la molestia de definir, aunque sea en forma aproximativa, lo que entienden por 'política poblacional'... De ello se sigue inevitablemente que sus estudios encierran elementos ideológicos y juicios de valor implícitos".²

Específicamente, los puntos centrales de desacuerdo entre los entendidos en la materia son: 1. si una política de población necesita o no ser algo deliberado; 2. si debe o no dicha política estar asociada a un programa de acción complementario; y 3. qué grado de amplitud se debe atribuir a una política poblacional. Conviene que consideremos brevemente cada uno de estos tres puntos:

1. Acerca del primero, una posición extrema es la de aquellos para quienes un gobierno manifiesta su política poblacional, implícita o explícita, por la forma misma de actuar o no en lo concerniente a su población. Según esta opinión, todo gobierno posee una política de población aun cuando ésta consista en negar la existencia de un problema demográfico. Y también cuando admite que el mismo existe, pero no toma medida alguna para tratar de solucionarlo. Frente a esta postura está la de los que afirmamos que no se puede hablar de política de población en el sentido pleno de la palabra si falta alguno de los requisitos básicos de toda política, como son: lo deliberado, la definición de metas, la definición de medios y recursos y todo el juego de compatibilización entre los elementos integrantes. Sin negar que todo cuanto un gobierno haga o deje de hacer tiene un influjo mayor o menor sobre la sociedad, no creemos que se pueda hablar de "políticas implícitas" sino en un sentido meramente analógico. Es necesario, pues, que se den las características arriba indicadas -concretamente, la deliberación y la definición de metas, medios y recursos- para que se pueda hablar con propiedad de política poblacional. En caso contrario, estaríamos tan sólo en presencia de aproximaciones a una política en sentido pleno.

2. Tampoco existe unanimidad respecto del segundo punto: si

2

Pierre Pradervand, "L'élaboration et la mise en oeuvre de politiques de population dans le Tiers Monde: Obstacles e possibilités." *Developpement et Civilisations*, (47-48): 128, 1972.

una política poblacional necesita o no estar asociada a un programa de acción para merecer realmente ese nombre. Sin embargo, creo más acertado afirmar que sí lo necesita. En efecto, sería estrechar indebidamente el término "política" si se le considerase como sinónimo tan sólo de "planteamiento de prioridades y metas, declaración de intenciones y promulgación de leyes o decretos", sin que se incluyera en su concepto un elemento tan esencial como son las acciones sectoriales o programas, sin los cuales ninguna política tendría relevancia práctica. Así, toda política en sentido pleno debe incluir no sólo declaraciones de propósitos y decisiones legislativas o ejecutivas, sino también programas de acción y, consecuentemente, resultados positivos o negativos.

3. Finalmente, el punto más controversial es el referente a si la política poblacional debe tener como objetivo solamente actuar sobre el crecimiento de la población o si, por el contrario, debe influir también sobre otras variables demográficas. Hay que hacer notar al respecto que esta controversia sobre una definición más o menos amplia de política poblacional está íntimamente relacionada con el debate acerca del tipo de interrelación existente entre crecimiento poblacional y desarrollo socio-económico. Las posiciones tomadas en cada caso se corresponden bastante fielmente. Aquellos que se inclinan por una definición estrecha de política poblacional, haciéndola sinónimo de "política de control del crecimiento demográfico", suelen coincidir con los que ven el crecimiento poblacional como una variable independiente a la que consideran como el obstáculo principal al mejoramiento de los niveles de vida en el mundo contemporáneo, en especial el subdesarrollado. Por otra parte, los que abogamos por una definición amplia de política poblacional somos, en general, los mismos que vemos el crecimiento demográfico como una variable interdependiente más que no debe ser nunca considerada fuera del contexto global de desarrollo socio-económico y político. Si se retrotrae la visión a los problemas de población tal y como existían hasta mediados de la década del 70, habrá que convenir en que la primera de las posiciones que se acaban de esbozar era la prevalente en la práctica. En efecto, lo común en esa época era abogar por una definición estrecha de política poblacional y considerar a la variable demográfica como independiente. Sin embargo, sobre todo a partir de la Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest en 1974, se ha ido abriendo paso y haciendo francamente mayoritaria la opinión favorable a un concepto amplio de política poblacional que influya en todas las variables demográficas fundamentales y no sólo sobre la fecundidad, así como a considerar la política poblacional como una acción sectorial que debe ser integrada real y efectivamente a los planes globales de desarrollo. Sin dejar de reconocer la complejidad de la problemática subyacente a todo este debate, podemos concluir con dos afirmaciones: a) se justifica la

existencia de una definición amplia de política poblacional como algo distinto del concepto más restringido de "política de control poblacional"; y b) es indudable que "tratar el crecimiento como un problema separado e independiente de otras fuentes de tensión dentro del sistema global es ignorar su dependencia de las otras dimensiones del desarrollo social. El crecimiento poblacional no es el único problema, ni la causa de todos los problemas, como tampoco el mayor obstáculo a la solución de todos ellos. El más bien se combina con las crecientes diferencias en los niveles de ingreso, el desigual consumo de alimentos y recursos minerales, los insuficientes servicios de salud, educación, habitación y transporte, el desempleo creciente y el deterioro ecológico, sumados a la generalizada impotencia por parte del individuo para inclinar la ya oscilante balanza de presiones sociales interdependientes".³

Hechas estas consideraciones en relación a los principales puntos de controversia sobre lo que se debe entender por una política de población, podemos ya ofrecer una definición de esa política que esté en consonancia con cuanto se ha expuesto. La misma se inspira en la definición elaborada por la Reunión sobre Políticas de Población en Relación al Desarrollo en América Latina, celebrada en Caracas en septiembre de 1967,⁴ a la que me he permitido introducir algunas modificaciones de detalle:

Política poblacional es el conjunto coherente de declaraciones, decisiones y acciones que conforman una estrategia racional; la cual, como parte integrante de los planes nacionales de desarrollo, es formulada e implementada por el Estado y las demás instituciones sociales de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de la colectividad nacional. Su finalidad específica es conservar, fomentar y utilizar los recursos humanos influyendo en las características fundamentales de la población tales como su tamaño, distribución y crecimiento, la constitución y composición de las familias, la migración interna y externa y la incorporación de la población a los servicios de salud, la fuerza de trabajo y la

3

Peter J. Henriot, "Draft notes on a 'just' global population policy", Population Memorandum No. 2, May 15, 1973, Center of Concern, Washington, D. C., p. 1.

⁴Unión Panamericana, Informe final: Reunión sobre políticas de población en relación al desarrollo en América Latina, Caracas, 11 al 16 de septiembre de 1967 (Doc. UP/Ser. H/V/REPO/II/17). Washington, D.C.: Unión Panamericana, p. 8.

educación; para facilitar así los objetivos del desarrollo global, posibilitando la participación de todos los miembros de la sociedad en las responsabilidades y beneficios del progreso.

Acerca de esta definición conviene hacer notar que lo que en ella se describe es un ideal respecto al cual las políticas poblacionales hoy día existentes no son sino aproximaciones. Como bien han hecho notar diversos autores, la mayoría de las medidas políticas que afectan el cambio poblacional suelen ser tomadas buscando otros fines distintos de los demográficos. Ante un hecho así, no debe sorprender el que, hasta el presente, más que políticas poblacionales explícitas, coherentes y globales, lo que por regla general existe, así en el mundo industrializado como en el subdesarrollado, es un agregado de medidas y programas que influyen sobre lo demográfico en sentidos muchas veces discordantes y aun directamente contradictorios. Una toma de conciencia de lo que en realidad supone una política poblacional, si quiere merecer ese nombre, no puede menos que ayudar a superar el estado presente tan lamentablemente plagado de incoherencias y esfuerzos a medias.⁵

Recomendaciones sobre la Forma de Proceder al Diseñar una Política Poblacional para República Dominicana

He aquí algunas consideraciones de tipo práctico que creemos deben tomarse muy en cuenta a la hora de emprender el diseño de una política de población en nuestro país. Todas están en consonancia con los puntos teóricos tratados en la primera parte de esta exposición:

1. Al ir a diseñar una política poblacional hay siempre que explicitar que por ella entendemos una "política demográfica en sentido amplio"; es decir, que abarque todas las variables demográficas básicas -como son, el tamaño, crecimiento, composición y distribución de la población- influyendo en ellas mediante un conjunto coordinado de medidas que afecten no sólo a la fecundidad, sino también a la morbilidad/mortalidad y a la migración tanto interna como externa.

2. No se puede disociar una política de población de todas las demás políticas y planes sectoriales -política económica, de salud y nutrición, habitacional, educacional, de empleo, etc. -que tomadas en

5

Estas últimas afirmaciones, formuladas por primera vez hace una década, siguen por desgracia teniendo plena validez. De ahí es que las haya querido repetir de nuevo en este Seminario Nacional.

su conjunto forman la estrategia del desarrollo socio-económico integral del país. El precio de aislar la política poblacional sería no sólo el convertirla en controversial sino en hacerla inoperante. Cada día se demuestra más que el crecimiento demográfico no es una variable independiente que constituya el obstáculo único ni principal al mejoramiento de la calidad de vida en el mundo contemporáneo, sino que es una variable interdependiente que nunca debe ser considerada fuera del contexto global del desarrollo socio-económico y político.

3. Hay que recordar que una ley de población es tan sólo uno de los elementos de una política de población. Una política en sentido pleno consta de: a) declaraciones de intención hechas por el gobierno o alguno de sus representantes; b) legislación, bien en forma de decretos ejecutivos o leyes del Congreso; c) programas de acción; y d) resultados positivos o negativos, a corto, mediano o largo plazo. Fuera de este contexto, una ley de población no tendría sentido y se convertiría en un ejercicio estéril y hasta contraproducente.

4. A la luz de lo dicho hasta aquí, se comprenderá la conveniencia de que, antes de legislar sobre el particular, se proceda a una labor de estudio orientada hacia: a) la recolección y análisis de datos ya existentes que tienen relevancia al respecto; y b) investigación de aquellas realidades nacionales aún no suficientemente conocidas y analizadas. El objetivo o meta de este tipo de actividad investigativa -conocida en ciencia política con el término inglés de "policy research"- es la de dar a la futura política poblacional una base realista y por ende firme. Sin un análisis a fondo de la realidad demográfica, socio-política y económica subyacente, ninguna política de población resultará eficaz ni duradera.

5. Específicamente, he aquí un catálogo -en modo alguno exhaustivo - de los principales aspectos que deberán estudiarse para contribuir a la elaboración de una política demográfica que tenga impacto significativo y durable:

a) Habrá que revisar y catalogar la situación legal-administrativa imperante en el país:

--Las leyes y códigos existentes que inciden en lo poblacional. Hay que ver si son coherentes, completos y si responden a la coyuntura nacional presente.

--Las medidas gubernamentales de carácter laboral, de seguridad social, fiscal, etc. que poseen impacto sobre lo poblacional. Hay que estudiar su coherencia, posibles lagunas y grado de actualidad.

--Otras políticas públicas sectoriales que forman parte de la estrategia del desarrollo dominicano; sea que sólo fueron diseñadas por la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) u otra oficina técnica gubernamental, o que llegaron a pasar al estadio de implementación.

--Infraestructura administrativa existente hoy en el país. Para ver si puede "soportar" nuestra política poblacional y sus programas concretos de acción.

b) Igualmente, la situación actual y proyecciones futuras de los siguientes aspectos de la realidad nacional:

--Situación demográfica; considerando todas sus variables.

--Situación habitacional; teniendo en cuenta los sectores tanto público como privado de la construcción.

--Situación educacional; tanto pública como privada, formal como informal.

--Situación del sector salud, público y privado.

--Situación nutricional.

--Situación del transporte.

--Situación del mercado de trabajo en los diversos sectores de la economía dominicana.

--Situación ecológica; incluyendo el consumo de los recursos exhaustibles y la contaminación ambiental de toda especie.

--Situación económica; incluyendo el régimen de tenencia de la tierra, el modelo económico imperante de producción, la distribución del producto nacional a todo lo largo del cuerpo social dominicano, etc.

c) Habrá que indagar y ponderar las opciones factibles para implementar una política sectorial de población:

Supuesto un conocimiento suficiente de los dos puntos anteriores, este tercer punto de estudio resulta fundamental. En efecto, para ser factible, una política tiene que satisfacen los siguientes cuatro criterios:

--Ético: debe estar en consonancia con los valores sociales contemporáneos -como, por ejemplo, libertad de elección, igualdad de todos ante la ley, tolerancia mutua ante una situación de pluralismo religioso, justa distribución de derechos y deberes, etc.- y tener en cuenta los efectos secundarios "no deseados" que pueden seguirse de la adopción de una política determinada.

--Político: debe conocerse de antemano hasta qué punto está dispuesto el gobierno a llegar en apoyo de esa política ("qué precio político está dispuesto a pagar por ella"). Así como también la aceptabilidad que tendrá la política concreta por parte de los distintos grupos sociales de opinión o presión.

--Económico: cuál será el costo/beneficio social de los programas con los que se piensa implementar la política poblacional.

--Administrativo: si hay o no disponible -como se mencionó más arriba -una infraestructura administrativa que ejecute la política con sus programas y proyectos.

A la luz de estos criterios de "factibilidad", se deberán estudiar:

--Los modelos de política poblacional hoy día existentes en el mundo. Para aprender de sus experiencias tanto positivas como negativas.

--Actitudes y posibles reacciones de los sectores influyentes de la sociedad dominicana ante una política poblacional. Esto se podría conocer mediante encuestas de opinión. Habría, por razones éticas y políticas, que tratar también de saber el sentir de las mayorías populares. El tener en cuenta estos diversos puntos de vista ayudará a la futura "legitimidad" de la política, esto es, a su aceptación y puesta en práctica por el cuerpo social.

--Análisis del aparato administrativo que se requerirá para llevar a feliz término los programas.

--Análisis tipo "costo/beneficio social" de las alternativas programáticas de la política poblacional.

d) Se deberá también planear con antelación el componente "educación en población"; incluyendo educación sexual y para la vida familiar:

Sin él, la efectividad de la política de población sufriría indudablemente, ya que no habría una participación de corazón en la praxis de la política. Esta se vería como algo impuesto de arriba y foráneo a los intereses y valores reales del pueblo dominicano.

e) Finalmente, habrá que pensar en el tipo de instrumento legal más conveniente a la política poblacional en la presente coyuntura:

Si convendrá proceder a una reforma de la Constitución, o mediante leyes del Congreso, o más bien tomar la vía de decretos del Poder Ejecutivo. Igualmente habrá que determinar si dicho instrumento deberá quedarse en un grado alto de abstracción o si, por el contrario, será más eficaz para la política poblacional el que su instrumento mismo esboce ya las características programáticas que deberá tener esa política.

6. De todo lo dicho hasta aquí se desprende una conclusión obvia: Se impone la necesidad de crear una unidad o grupo especializado que se encargue tanto del estudio preliminar como del diseño posterior de la política poblacional. Esa unidad deberá:

a) Disponer de tiempo suficiente para identificar los problemas y analizar a fondo la realidad nacional, a fin de clarificar las opciones más eficaces y eficientes y hacer recomendaciones al respecto.

b) Tener un carácter especializado, con características de interdisciplinaridad e interinstitucionalidad. Estando en estrecho contacto con el Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA) y con DNAPLAN. Pero gozando, al mismo tiempo, de libertad operacional.

Las seis consideraciones operativas que preceden no deben causar un efecto paralizante en virtud de la complejidad que descubren en la tarea a emprender si se quiere dotar al país de una política de población correcta y adecuada. Pero sí deben mostrar que en esta labor no hay lugar a improvisaciones, ni a "atajos" o precipitaciones. Pues el diseño y la implementación de una política demográfica, si quieren

ser exitosos, requieren de tiempo y dedicación por parte de quienes la diseñen y formulen y, más aún, de una alta dosis de "voluntad política" por parte de las autoridades que la implementen para bien de nuestro país.