

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE CIENCIAS MEDICAS
ESCUELA DE SALUD PUBLICA



VISION INTEGRAL DE UNA POLITICA POBLACIONAL
PARA PUERTO RICO

Por: Dr. José L. Vázquez
Prof. Della Pabón

La experiencia histórica de los dos últimos siglos y otra evidencia empírica acumulada indica que existe una estrecha interrelación entre la dinámica de las poblaciones y los cambios socioeconómicos que ocurren en la sociedad. Se sabe además, que esta no es una simple relación lineal de causa y efecto.

La evolución histórica de los países Europeos durante el siglo XIX demuestra que cambios significativos en los niveles de vida de una comunidad pueden afectar de forma notable los patrones de mortalidad y de fecundidad. La evidencia empírica e histórica indican que la fecundidad responde con mayor lentitud a los cambios socioeconómicos que la mortalidad. Esto ha llevado a Japón, a China y a algunos gobiernos Latinoamericanos a tratar de intervenir directamente para producir los cambios deseados en los niveles de la fecundidad. Por otro lado, en los países en desarrollo ha ocurrido, a partir de la Segunda Guerra Mundial, una extraordinaria reducción en los niveles de mortalidad que muy poco o nada tienen que ver con mejoramientos en las condiciones de vida de esas naciones. El descenso en la mortalidad en América Latina y en muchos países en desarrollo se debe a la aplicación de programas de salud pública relativamente baratos pero muy efectivos.

En otras palabras, la teoría de transición demográfica, modelo concebido para explicar los cambios demográficos ocurridos en Europa durante el siglo XIX no tiene gran aplicación en nuestro mundo contemporáneo.

Por su parte, los cambios que ocurren en el tamaño, composición y distribución de la población afectan la estructura social y pueden alterar el ritmo y la dirección del desarrollo social y económico de una comunidad. Se ha podido demostrar, por ejemplo, que una aceleración en el ritmo de crecimiento poblacional tiende a entorpecer el ritmo de crecimiento económico si otras variables importantes se mantienen constantes. Relaciones similares existen con relación a la distribución geográfica y la composición de la población.

Lo que no puede aceptarse, porque la evidencia empírica no la sostiene, es la tesis popularizada por las llamadas "agencias internacionales" de que el crecimiento rápido de la población es el único o el mayor impedimento al desarrollo socioeconómico en todas partes. Y de aquí llegar por deducción lógica a la conclusión de que si se brega efectivamente con las variables demográficas (particularmente con la natalidad) se logrará el tan anhelado mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Aunque pueden señalarse algunos ejemplos de Europa, Asia y América Latina el caso de Puerto Rico puede que resulte el más ilustrativo. Contrario a la tesis sostenida por muchos líderes de gobierno en Puerto Rico han ocurrido cambios demográficos extraordinarios especialmente a partir de 1940. Desde ese año hasta el presente la tasa de natalidad bajó de 44 nacimientos

por cada 1,000 habitantes a 24 y entre 1940 y 1970 se registró una emigración masiva de más de 800,000 puertorriqueños.

En términos de la población total la baja en la natalidad entre 1940 y 1970 significó una reducción de más de 600,000 habitantes y la emigración ocurrida hasta 1970 fue responsable de una disminución de alrededor de 1.4 millones de personas (800,000 emigrantes y 600,000 hijos de emigrantes nacidos en EE. UU.). De no haber sido por la emigración en masa y de la extraordinaria reducción en la natalidad, en 1970 hubiésemos tenido una población de 4.7 millones en comparación con los 2.7 millones de personas contadas en el censo de ese año. Puesto de otra forma de no haber sido por la reducción en la natalidad y la emigración la población de la isla hubiese crecido en 151 por ciento entre 1940 y 1970 en vez de un aumento de 44 por ciento que fue el registro durante ese período. Sin considerar situaciones catastróficas como las producidas por guerras, epidemias y hambrunas, es probable que no exista otro caso similar en el mundo.

Indiscutiblemente, en Puerto Rico ha habido crecimiento económico medido en términos de un aumento en la producción de bienes y servicios, un incremento en el ingreso per cápita y también en incrementos en ciertos índices de consumo. Pero el desarrollo socio-económico es mucho más que simples aumentos en la producción y el consumo. El desarrollo implica una más justa distribución de los bienes y servicios producidos y un mayor control de las decisiones económicas, políticas y sociales por parte de la sociedad en cuestión de manera que los bienes y servicios así producidos redunden en el logro de sus metas y objetivos.

Desde el año 1944 en que se estructura el Plan de Desarrollo de Puerto Rico por la Junta de Planificación se parte de una estrategia de crecimiento económico rápido. Aunque se "han logrado metas y objetivos importantes existen grandes insatisfacciones porque se ha perdido la capacidad de autodirección, no se ha enfatizado los aspectos distributivos de la riqueza ni la incorporación de los recursos humanos crecientes al proceso de producción así como la utilización óptima del recurso tierra y existen serios síntomas de desintegración social"^{1/}.

El impacto del crecimiento económico ha beneficiado a una tercera parte de la población mientras dos terceras partes viven bajo condiciones de indigencia económica, política y social. Los cambios sociales y económicos producidos por esa estrategia de crisis ha empujado a un millón de puertorriqueños a emigrar a los EE. UU. donde ocupan por un lado el escalafón más alto como recipientes de ayuda pública y por el otro el más bajo en términos de oportunidades económicas, sociales y políticas.

El Informe preparado para el consejo financiero del gobernador por Miguel Echenique y un comité interagencial reconoce públicamente las grandes fallas de la estrategia de crecimiento económico^{2/}.

^{1/}Hermenegildo Ortíz, et. al. Descripción y Análisis del Modelo de Desarrollo Puertorriqueño (mimeografiado) Conclusiones derivadas de un Seminario sobre el Modelo de Desarrollo Puertorriqueño).

^{2/}Informe del Comité Interagencial de la Estrategia de Puerto Rico, El Desarrollo Económico de Puerto Rico, nov. 1975.

Se reconoce en ese informe además, que el problema de Puerto Rico no es uno exclusivamente demográfico sino que también es económico. La economía de Puerto Rico se ajustó o se acomodó a la emigración y creció en una dimensión muy pequeña en comparación con la mano de obra implícita en la reserva de jóvenes que hay en Puerto Rico. Los cambios ocurridos en la estructura de edad debido a la emigración produjeron una alteración en la estructura económica que impide, en la actualidad, ofrecer oportunidades de empleo a los jóvenes puertorriqueños. De ahí la idea de la economía paralela que solo pretende entretener a unos jóvenes desempleados y que probablemente en forma alguna incremente la producción.

Los índices del fracaso de esta estrategia de crecimiento económico son numerosos. Entre estos: el desempleo, la ociosidad, la inadecuación de los servicios de educación, vivienda y salud, la falta de ahorro y acumulación de capital, el aumento vertiginoso de la deuda pública, el estímulo desmedido al consumo, el desbalance empresarial y la crisis de la agricultura son algunos ejemplos. Los altos niveles de desempleo y la baja participación de nuestra gente en la producción de bienes y servicios es una de las condiciones más alarmantes. Hoy día alrededor de 2 millones de dólares en cupones son distribuidos diariamente para proveer alimentos a más del 70 por ciento de nuestra población.

En todos los planes de crecimiento económico de nuestro gobierno los factores demográficos han sido considerados como variables independientes. Muy poca o ninguna consideración se le ha dado a los posibles

efectos del tipo de crecimiento económico sobre los fenómenos demográficos .

La nueva estrategia propuesta por Echenique tampoco considera la población como variable dependiente al no considerar como estos objetivos de poder lograrse afectarán la dinámica, la distribución geográfica y la estructura de la población.

Uno de los objetivos que se enfatizan en el informe es la aceleración del crecimiento agrícola especialmente la dirigida a la producción de alimentos. Creemos que esta iniciativa aunque altamente deseable es poco factible al presente. No solo la migración externa e interna ha destruido la estructura del campesinado sino que no parece existir la disponibilidad de parte de nuestra gente para dedicarse a estos menesteres. Esto es ignorar por completo los cambios ocurridos en la configuración psicológica e ideológica de nuestra juventud como consecuencia de las alteraciones sociales y económicas ocurridas en Puerto Rico. Además ¿cómo habremos de proteger nuestros productos agrícolas de la competencia extranjera?

El objetivo de lograr una sustitución en las importaciones a modo de promover un crecimiento más intenso orientado hacia el mercado interno es claramente contradictorio con la política actual de fomento industrial. Además, no existe en Puerto Rico capacidad arancelaria para proteger nuestros mercados. Estos mismos factores son los que impiden que se logre el balance empresarial que se considera como deseable en ese informe.

Sobre la deseabilidad de incrementar el ahorro interno tenemos que señalar que en Puerto Rico no existe una política bancaria y crediticia que propicie este objetivo. Esto recae sobre el gobierno federal. En nuestra

sociedad se fomenta de forma desmedida el crédito personal con fines de consumo desaforado y a precios inflados por los costos del crédito. Además, en un país totalmente endeudado, ¿cómo puede el gobierno crear hábitos de ahorro en la gente?

La preservación del medio ambiente y de los recursos naturales otra de las metas subrayadas en el informe de Echenique es contravenido con el establecimiento de ciertos complejos industriales y la no aplicación de las leyes vigentes. Un ejemplo es la CORCO que se lleva en forma gratuita el agua del subsuelo de la región de Yauco al bajársele las tarifas de la energía eléctrica y subsanarle el déficit y la extracción indiscriminada de la arena de nuestras playas, especialmente en el municipio de Lofza, autorizada por las agencias de gobierno.

En cuanto a la inquietud sobre uso ineficiente del recurso tierra planteada en el informe de Echenique estamos totalmente de acuerdo. Sin embargo, no hay en dicho informe estrategias para resolver dicha problemática y en la práctica lo que sigue ocurriendo agravará considerablemente la situación.

Consideramos que todos los objetivos de la nueva estrategia planteada por el grupo de Echenique son una clara evidencia de las fallas del modelo de crecimiento utilizado en el pasado y un intento de corregir las consecuencias no anticipadas del mismo, muchas de las cuales son de naturaleza irreversible.

Lo que se ha querido demostrar al discutir las estrategias de crecimiento económico adoptadas en el pasado y propuestas para las próximas décadas es la forma parcializada, incompleta e inadecuada con que se ha tratado con el objeto del desarrollo, o sea la población. En todos estos documentos públicos apenas si se le presta atención a las variables demográficas.

Es en este marco confuso donde se entrelazan hechos empíricos, simplismos teóricos, falacias y posiciones dogmáticas donde hoy día debatimos el asunto de la política demográfica para Puerto Rico. Esta confusión es el producto de muchos factores. Entre estos podemos señalar, la falta de información y estudios pertinentes, las interpretaciones dogmáticas de la interrelación entre la evolución demográfica y el cambio social, y la importación de supuestas soluciones que nos llevan a considerar como si fuesen sinónimos política poblacional y planificación familiar.

A esto podemos añadir la poca aportación que han hecho los científicos sociales al entendimiento de estas interrelaciones. Es curioso el enorme desinterés que han mostrado los científicos sociales sobre las cuestiones demográficas.

Si aceptamos que una política poblacional es un conjunto de metas a ser alcanzado en relación con el tamaño, composición, distribución y ritmo de crecimiento de la población que mejor se adecuen a los objetivos de la política general de desarrollo socioeconómico y a las estrategias para lograrlas

tenemos que concluir que esta no puede ser una política "autónoma". En otras palabras, esta es una política de gobierno a ser estructurada dentro del marco de la estrategia global del desarrollo.

Es innegable e incuestionable la ingerencia del gobierno sobre las cuestiones demográficas. La política de dejar que los cambios demográficos ocurran espontáneamente como resultado de los programas de salud pública y de los cambios sociales y económicos es una posición equivocada. De hecho, el gobierno a través de una serie de medidas y programas está afectando la dinámica de la población. Por otro lado, agencias y grupos privados promueven con bastante éxito actividades de planificación familiar. ¿Cómo puede entonces un gobierno ignorar las consecuencias de todas esas acciones, en muchas ocasiones contradictorias, y pretender estructurar unos supuestos planes de desarrollo?

La gran dificultad que existe para la estructuración de una política demográfica coherente es la ausencia de una clara estrategia de desarrollo. En Puerto Rico, al igual que en muchos otros países, la planificación es un ejercicio muy sofisticado ejercitado por unos técnicos muy capacitados. Estos planes sufren una transfiguración progresiva a medida que chocan con los intereses creados, internos y externos, con la imaginación de los líderes políticos y con las estrategias para ganar unas elecciones. En conclusión, los planes de desarrollo se convierten en una serie de medidas incoherentes y contradictorias donde abundan las acciones improvisadas.

En adición a la falta de una estrategia coherente de desarrollo, existe la necesidad de esclarecer de manera científica la naturaleza de las interrelaciones entre las variables demográficas y el desarrollo socio-económico en el contexto histórico y social donde ocurren. En Puerto Rico hay que comenzar por esto.

Las interrogantes que queremos dejar planteadas antes ustedes son las siguientes:

1. ¿Puede un país en vías de desarrollo implementar un modelo de desarrollo integral dentro del marco de una economía capitalista dependiente?
2. ¿Qué relación guarda el cuadro esquizofrénico que se ha evidenciado en Puerto Rico en lo que concierne a las recomendaciones técnicas y las prácticas establecidas con la naturaleza de esta relación entre dependencia y desarrollo?

COMENTARIOS A LA PONENCIA DE LOS PROFESORES
JOSE L. VAZQUEZ Y DELIA PABON

Por: Dr. Gerardo Navas
Mayo, 1976

En la ponencia Visión Integral de una Política Poblacional para Puerto Rico, los profesores Vázquez y Pabón señalaron los siguientes puntos, a nuestro parecer sobresalientes:

1. La necesidad de que las variables demográficas se consideren como variables dependientes y no como generalmente se hace, como variables independientes únicamente.
2. La necesidad de superar la posición fácil de atribuirle al control de crecimiento poblacional una capacidad extraordinaria para resolver los problemas del subdesarrollo. En otras palabras, rechaza de pleno el argumento de que el control del crecimiento poblacional es una variable suficiente, necesaria e insustituible para el mejoramiento de las condiciones de vida.
3. La necesidad de tomar en consideración la escasez de recursos en la formulación de la política poblacional para Puerto Rico.

Los autores hacen una crítica al modelo de desarrollo que caracterizó a Puerto Rico durante los últimos 25 años y al que se intenta definir en el presente (según un informe preparado bajo la dirección del Dr. Miguel Echenique) para señalar las limitaciones del primero en base a sus resultados y de la del segundo en base a que aún no se incorpora la variable poblacional adecuadamente.

La presentación logra, sin embargo, penetrar en la tarea de señalar directrices básicas más específicas que adelanten la solución del problema metodológico envuelto en la formulación de una política poblacional integrada a las políticas de desarrollo nacional. Las interrogantes que dejan planteadas no ayudan mucho a resolver el problema metodológico señalado.

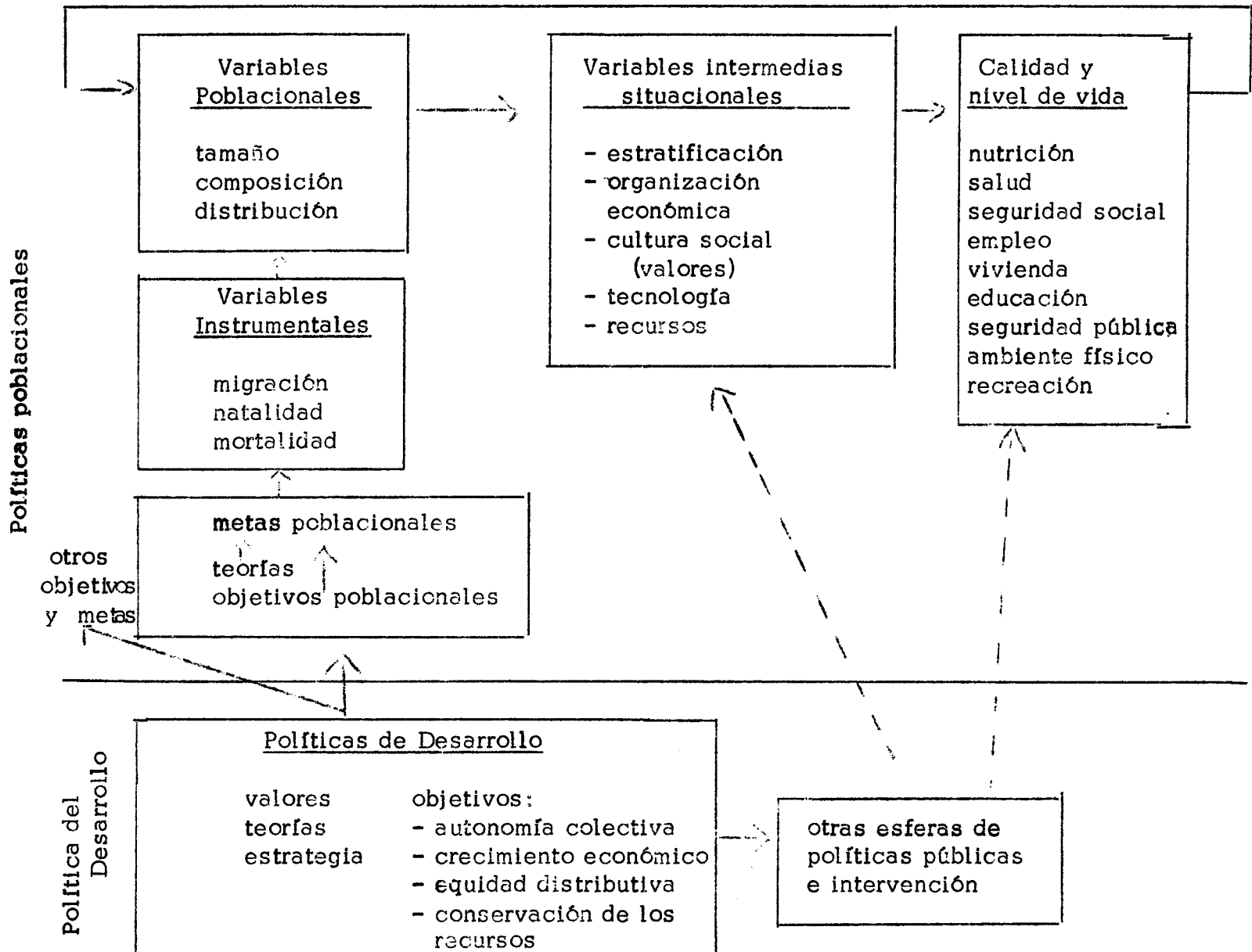
Una de las consideraciones sobre política pública que creo menester mencionar, más allá de la ponencia, dado al tipo de planteamiento que generalmente se hace, es el siguiente:

Es necesario plantearse que los objetivos del desarrollo son significativamente incompatibles dada las limitaciones de recursos y las que imponen la organización social interna y externa al país. Se desconoce, por ejemplo, que el mayor crecimiento económico puede implicar el sacrificio de la integración o solidaridad social, y hasta cierto punto, de la equidad distributiva y de la capacidad colectiva de tomar decisiones autónomas, todos estos objetivos de una concepción integral del desarrollo nacional. Si deseamos optimizar la autonomía, por ejemplo, debemos contemplar la necesidad de conformarnos con niveles de crecimiento económico menor. Dentro del ámbito poblacional en sí, puede plantearse que al nivel lógico dado unos límites de recursos, aún con la mejor distribución posible de los ingresos y oportunidades, los instrumentos de la política demográfica pueden dirigirse a controlar la inmigración, la natalidad o la mortalidad. Diariamente se toman decisiones que inciden en una u otra de dichas variables, aún cuando ello no se haga explícitamente. Una decisión, por

ejemplo, de generar un empleo adicional para un inmigrante puede tener como consecuencia el que no se adquiera un equipo o se eduque un recurso que pudiera salvar una vida o viceversa. Es decir, los medios de que se dispone tienen que evaluarse en términos de sus costos de oportunidad.

Para finalizar desearía presentar, a manera de esquema, una alternativa muy rústica aún, que pudiera dar base a la integración de la política poblacional con las políticas de desarrollo.

POLITICAS POBLACIONALES



En el esquema, los objetivos y metas poblacionales son considerados como dimensión de las políticas de desarrollo. Los instrumentos de la política poblacional se fundamentan en los objetivos y en las teorías o modelos poblacionales y se orientan a controlar la migración, la natalidad o la mortalidad. La aplicación de estos instrumentos modificarán las variables demográficas, v.g. tamaño, composición y distribución.

Las variables demográficas afectan una serie de variables socio-culturales que median entre éstas y los objetivos de desarrollo social. Estos últimos en tanto que se constituyen en condiciones objetivas afectan a su vez las variables poblacionales. Estas condiciones también dependen de la intervención pública desde otras esferas (ver línea entrecortada). Por ello se necesitará considerar los efectos de dichas políticas sobre las variables demográficas. En ello estribaría en parte la integración de las políticas de desarrollo con las políticas poblacionales.

etr

Junio de 1976