

## LOS COMPONENTES DE UNA POLÍTICA POBLACIONAL

Por: José L. Vázquez, Ph.D.

La posición que adopta un gobierno frente a la problemática demográfica puede considerarse como una política de población. Esta posición es la que tiende a orientar todas las acciones públicas relacionadas con los fenómenos demográficos.

Hasta muy recientemente la mayoría de los gobiernos fueron pronatalistas o indiferentes ante la cuestión demográfica, por razones muy obvias; la población crecía muy lentamente en casi todas partes del mundo. Sólo en algunos países europeos hubo lo que puede llamarse una mini explosión demográfica durante el siglo XIX y principios del XX como resultado de una significativa reducción en los niveles de mortalidad. Sin embargo, el exceso poblacional que se produjo en Europa durante ese período de transición demográfica o encontró fácil acomodo en América o pudo sobrellevarse gracias a la explotación económica de las colonias.

El extraordinario descenso en la mortalidad ocurrido en los llamados países en desarrollo durante las últimas décadas ha resultado en un acelerado crecimiento de la población jamás igualado en el pasado. Frente a este rápido crecimiento de la población algunos países han abandonado sus viejas políticas pronatalistas y han adoptado programas públicos de planificación familiar. Otros países han dejado en manos de organizaciones privadas esta tarea ofreciendo sin embargo, apoyo oficial a estas actividades. Muy pocos países del mundo contemporáneo mantienen posiciones pronatalistas. No se puede negar que la

influencia de los Estados Unidos y de otros países ha tenido bastante que ver con este cambio en la política demográfica de muchos países en desarrollo.

Hasta muy recientemente la posición del gobierno de Puerto Rico ante la problemática demográfica fue una de franca indiferencia. Sólo por un corto período durante la segunda parte de la década del treinta se favoreció decididamente la idea de frenar el rápido crecimiento de la población. El Partido Popular Democrático durante sus primeros 28 años de gobierno jamás consideró seriamente la planificación familiar como una de las posibles medidas para bregar con el desequilibrio entre recursos y población. En 1946 Muñoz Marín hizo bien clara la posición del PPD al declarar que la principal solución a este problema consistía en lo que se llamó "la batalla de la producción".<sup>1/</sup> Sin embargo, en la práctica se estimuló la emigración masiva de puertorriqueños a los Estados Unidos aún cuando públicamente se afirmaba que "el gobierno de Puerto Rico no estimula ni desalienta la migración de trabajadores puertorriqueños a los Estados Unidos ni a país extranjero alguno".<sup>2/</sup>

A pesar de esta posición del gobierno en varios hospitales municipales se realizaban miles de esterilizaciones femeninas, intervención quirúrgica que había ganado gran popularidad entre la población y que se realizaba de forma masiva en instituciones privadas. El hecho de que en la actualidad, para bien o para mal, una tercera parte de las mujeres en edades reproductivas esté

---

<sup>1/</sup>Asociación de Salud Pública, El Problema Poblacional de Puerto Rico, San Juan, 1946. Véase Introducción por Luis Muñoz Marín.

<sup>2/</sup>Fernando Guerra Berdecía, "La Migración Puertorriqueña: Realidad y Política Pública", la Universidad de Puerto Rico, La Torre, pp. 46-47.

esterilizada es más bien el producto de la indiferencia que de la iniciativa del gobierno. Fue su indiferencia ante un serio problema familiar lo que llevó a estas mujeres a una solución tan drástica como también ha llevado al aborto en masa en otros países Latinoamericanos.

Con el pasar del tiempo se ha demostrado que ni la "operación manos a la obra" ni el frenético proceso de industrialización han podido resolver muchos de los serios problemas que por años han venido aquejando a Puerto Rico. Y a los viejos problemas se han añadido nuevos problemas. La "batalla de la producción" no ha sido pues la solución al desbalance entre recursos y población,

No hay duda alguna de que en Puerto Rico ha habido un acelerado crecimiento económico. Este es un hecho de fácil comprobación. El ingreso per cápita, por ejemplo, aumentó de forma significativa desde 1940 aún cuando se consideren los cambios en el valor adquisitivo del dólar. Sin embargo, ni siquiera en este aspecto Puerto Rico es el milagro de América y mucho menos del mundo. Mississippi el estado más pobre de los Estados Unidos ha experimentado crecimientos más o menos similares. En 1940 el ingreso per cápita de este estado era 79 por ciento más alto que el de Puerto Rico, en 1970 era 81 por ciento más alto. Así es que la meta de alcanzar los niveles de ingreso del estado más pobre de los EE. UU. enunciada por nuestros líderes políticos durante la década del cuarenta está todavía muy lejana.

En cuanto al objetivo mejorar la distribución de la riqueza y del ingreso hubo algunos logros entre 1940 y 1950. Así lo demuestran los datos relativos al ingreso de las familias y su distribución por municipios. Sin embargo,

desde 1950 más o menos, la situación ha empeorado de forma progresiva según se desprende<sup>de</sup> los datos publicados por la Junta de Planificación de Puerto Rico y de la información recopilada en el censo de 1970. La distancia relativa entre las familias más pobres y las más ricas se ha acentuado al pasar el tiempo y la situación actual es muchas veces peor que la que existía en 1940. Algo similar ocurre con la distribución del ingreso por municipios<sup>1/</sup>.

Según el censo de 1970 el 60 por ciento de las familias puertorriqueñas y el 64 por ciento de la población tenían ingresos bajo los niveles de pobreza. Esa misma fuente señala que el 36 por ciento de las familias y el 39 por ciento de la población vive bajo condiciones de pobreza extrema. Para las familias que viven en la zona rural la proporción de ellas que subsiste bajo niveles de pobreza alcanza el 80 por ciento y en algunos municipios como Orocovis y Maricao se eleva a casi un 90 por ciento<sup>2/</sup>.

El desempleo y la ociosidad voluntaria es uno de los más serios problemas de la isla especialmente entre nuestra juventud. Es probable que Puerto Rico sea el país de mayor ociosidad en el mundo<sup>3/</sup>.

Como resultado lógico de estas y muchas otras inequidades cientos de miles de puertorriqueños han tenido que abandonar la isla mientras miles de

---

<sup>1/</sup>José L. Vázquez, La Población de Puerto Rico, Capítulo IV. (Libro en preparación, manuscrito en manos del autor).

<sup>2/</sup>U.S. Bureau of the Census, Census of Population, 1970, Final Report PC (1) - D 53, Puerto Rico, Tables 167 and 168 y Final Report PC (1)- C 53, Puerto Rico, Table 105.

<sup>3/</sup>José L. Vázquez, op. cit., Capítulo IV.

norteamericanos y extranjeros han llegado a nuestras playas para beneficiarse del crecimiento económico que supuestamente fue ideado y planificado para resolver los problemas de los puertorriqueños.

El énfasis desmedido que se ha puesto en el crecimiento económico así como en los valores materiales ha enajenado a un gran sector de nuestra población que en su afán de alcanzar las codiciadas metas económicas consideran poco importante la legitimidad de los medios. Las medidas <sup>punitivas</sup> ~~represivas~~ propuestas por algunos de nuestros políticos, quienes son en gran parte culpables de la situación de desintegración social que existe en Puerto Rico, jamás resolverán estos problemas. Esto es como tratar de acabar con el cáncer matando a todos los que padecen de esa enfermedad.

Desde mediados de la década del sesenta nuestros líderes políticos han venido dando un viraje con relación a la cuestión demográfica. En junio de 1964 el Secretario de Salud de Puerto Rico le pidió al Departamento de Obstetricia y Ginecología de la Escuela de Medicina de Puerto Rico que estructurara un programa de planificación familiar en la Región Noreste de la isla. Ese programa fue iniciado en enero de 1965. En 1968 se expandieron estas actividades gracias a una transferencia de fondos ascendente a \$110,000 del Departamento de Salud de Puerto Rico. Sin embargo, fue un mandato del Departamento de Salud, Educación y Bienestar Social de los Estados Unidos lo que obligó a hacer esta transferencia ya que el Departamento de Salud de Puerto Rico no quiso proveer estos servicios directamente<sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup>Departamento de Salud, Programa Económico de Cuatro Años, 1972-1975, pág. 144.

En enero de 1970 el Sr. Luis A. Ferré se convirtió en el primer gobernador de la isla en adoptar una política pública de planificación familiar a pesar de su promesa pre-eleccionaria de que no consideraría esta posibilidad.

No hay duda alguna de que este cambio en la política demográfica obedeció en gran medida a la presión ejercida por los EE. UU. producto de la prioridad que asigna este país al crecimiento acelerado y a la amenaza que representa la situación explosiva de las masas marginadas de los países que han venido explotando. Es probable que haya influido también el reconocimiento de los fracasos del modelo de desarrollo utilizado en Puerto Rico así como los continuos señalamientos de parte de demógrafos, científicos sociales y promotores de la planificación familiar en Puerto Rico.

No hay duda de que en la actualidad existe una posición decididamente favorable a la planificación familiar en Puerto Rico. De hecho, en el Departamento de Salud se ha creado una Secretaría Auxiliar para bregar con este asunto. Para los que hemos sido defensores de la planificación familiar en la isla este es un paso de adelanto ya que entendemos que este es un derecho humano independiente de la posible existencia de un problema poblacional a nivel nacional. Es además un servicio que tiende a preservar la salud de la madre y del niño.

Sin embargo, cuando uno de los objetivos básicos de esos programas es bregar con el problema del desequilibrio entre los recursos disponibles y la población de una comunidad para procurar un mayor grado de bienestar a su gente es necesaria la formulación de una política poblacional clara y coherente que va mucho más lejos que una simple enunciación pública. No basta tampoco con

organizar unos programas más o menos desconectados del contexto social y económico en que se desenvuelve la sociedad. Una política poblacional no puede ser un fin en si misma, tiene necesariamente que formar parte de la estrategia global del desarrollo. ¿Qué entendemos por desarrollo? Es bueno aclararlo porque este vocablo ha perdido casi su significado al añadirse tantos y tantos cualificativos como económico, social, integral, humanitario, etc. Se afirma que el hombre es la principal fuente productiva de la sociedad y lógicamente el único beneficiario de esa producción. Por lo tanto el proceso de desarrollo implica algo más que simple crecimiento. Conuerdo con la concepción de que el desarrollo se refiere a un conjunto de cambios de las estructuras económicas, sociales, mentales y políticas que permiten simultáneamente el crecimiento económico así como una más equitativa participación de la población tanto en la producción como en los beneficios de todas las actividades políticas, económicas y sociales de la comunidad. El objetivo del desarrollo es la consecución del mayor grado de bienestar y felicidad para los miembros de la comunidad. Obviamente una política poblacional tiene que estar enmarcada dentro de la política global de desarrollo.

En este contexto una política demográfica es un conjunto coherente de principios, objetivos y decisiones adoptadas por el sector público, de acuerdo a los derechos, necesidades y aspiraciones de la comunidad con el propósito específico de orientar el tamaño y ritmo de crecimiento de la población, su estructura o composición y su distribución espacial. El objetivo fundamental de esta política es la de facilitar el desarrollo. Este conjunto de principios,



objetivos y decisiones puede estar orientado a producir una disminución en la fecundidad (o un alza según fuera el caso) y a modificar las corrientes de migración tanto externa como interna.

Es sólo con esta concepción que se puede determinar por qué, para qué y cómo se debe intervenir con las variables demográficas. Convertir el crecimiento de la población en el chivo expiatorio de todos los problemas de una comunidad como se ha hecho en algunos lugares y como hay quienes pretenden hacer en Puerto Rico es simplemente ignorar la realidad y abocarse al fracaso. El tratar de ignorar que las grandes desigualdades socio-económicas que hoy existen en Puerto Rico y que se han ido agudizando con el tiempo son más bien el producto de las estructuras sociales, económicas y políticas existentes y no simplemente el resultado de cambios poblacionales es en el mejor de los casos un intento delivado de los grupos privilegiados para justificar esas inequidades.

Los conocimientos científicos acumulados en los campos de la economía, la sociología, la demografía, etc. nos obligan a repudiar esta tesis. De igual manera nos llevan también a rechazar enérgicamente la posición contraria.

El primer paso en la formulación de una política demográfica coherente es hacer un diagnóstico de la situación. En otras palabras una política demográfica debe ser el fruto de la discusión técnica basada en hechos científicos establecidos si es que se quiere que ésta esté orientada hacia objetivos racionales a corto y largo plazo y se logre mediante soluciones eficaces implementadas de acuerdo con las necesidades de la población. Requiere por lo tanto

una elaboración no sólo interdisciplinaria sino también interinstitucional y debe promover la participación efectiva de la comunidad.

Este diagnóstico ayudaría a determinar, hasta donde los conocimientos y las técnicas científicas lo permitan, las principales causas del problema. Sólo así se podría entender con mayor claridad el por qué de intervenir con las variables demográficas. Es imperativo conocer además los beneficios sociales, económicos, etc. de determinadas alteraciones demográficas así como sus posibles efectos negativos. De esta manera podríamos contestarnos la pregunta de para qué queremos esos cambios demográficos y cómo podríamos lograrlos.

Sólo después de analizar y considerar esta serie de interrelaciones es que se pueden formular los objetivos y tomar las decisiones que habrán de constituir la política poblacional racional y coherente.

De acuerdo con la definición esbozada anteriormente, ¿existe en Puerto Rico una política poblacional? Evidentemente, no. Aquí existe una clara posición gubernamental con relación al rápido crecimiento de la población que se ha traducido en la práctica en unos programas oficiales de planificación familiar. Como señalara anteriormente, personalmente respaldo estas actividades independientemente de que se pueda diagnosticar o no la existencia de un problema poblacional. La endoso como un derecho humano y como una práctica deseable para preservar y fomentar la salud de nuestras madres y de nuestros niños. Tengo reservas sobre algunos aspectos de su implementación. Personalmente no respaldo la esterilización masiva, no porque concuerde con quienes alegan que esta es una medida genocida, sino por las consecuencias psicosociales que

podría tener. Si se pretende ser científico no se puede caer en estos "cliches" sobre un asunto tan complejo. Me preocupa por el peligro <sup>que</sup> de tales acciones puedan representar para la salud mental de nuestras mujeres. En un estudio realizado en 1968 entre todas las mujeres esterilizadas en Puerto Rico el 36 por ciento no estaba, a la fecha de la entrevista, satisfecha con la operación. La inmensa mayoría de las mujeres insatisfechas (72 por ciento) informaron como causa el deseo actual de tener más hijos. Este problema es muy serio entre aquellas mujeres esterilizadas que se divorcian o enviudan y entre las que se someten a la operación con muy pocos hijos<sup>1/</sup>. Esta situación contrasta grandemente con el grado de insatisfacción mostrado por un grupo de mujeres esterilizadas bajo los auspicios de la Asociación Pro-Bienestar de la Familia. En ese otro estudio sólo el 6 por ciento informó insatisfacción. Es probable que los criterios utilizados por esa asociación para realizar la esterilización evitarán los problemas que pueden presentarse en la esterilización indiscriminada. Estos eran: una edad mínima de 20 años, tres o más hijos vivos y una razonable posibilidad de estabilidad en el matrimonio<sup>2/</sup>.

No solo respaldo la planificación familiar en ese contexto sino que personalmente creo que <sup>①</sup> el rápido crecimiento de la población, <sup>②</sup> su sesgada distribución geográfica y su <sup>③</sup> concentración urbana y metropolitana <sup>representan</sup> serios

---

1/José L. Vázquez, "La Esterilización Femenina en Puerto Rico". Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Vol. XVII, Núm. 3, Sept. de 1973, pp. 281-308.

2/José L. Vázquez, op. cit., p. 306.

obstáculos al desarrollo no importa la trayectoria política que pueda seguir nuestra sociedad. Esta posición está basada en los conocimientos que se han acumulado en los campos de la economía, la sociología, la demografía y otras ciencias sociales, en deducciones aparentemente lógicas y en consideraciones de sentido común. Sólo con el esfuerzo interdisciplinario e interinstitucional se podría someter a prueba esta hipótesis, reformularla o rechazarla de plano.

Desde el punto de vista de una política poblacional el enfoque casi exclusivo hacia la planificación familiar es un enfoque parcializado e incompleto. En primer lugar la fecundidad no es la única variable responsable del crecimiento poblacional. Las corrientes de emigración e inmigración son, el caso de Puerto Rico, tan importantes como la tasa de natalidad. Durante los últimos tres o cuatro años ha habido una verdadera avalancha de inmigrantes. La tasa de crecimiento que debió haber sido de 1.7 por año para el período de 1970 a 1973 como resultado de la diferencia entre la natalidad y la mortalidad se elevó a 2.8 por ciento debido a esa inmigración masiva<sup>1/</sup>. En segundo lugar el crecimiento de la población no es el único factor importante en la dinámica poblacional de Puerto Rico. La distribución geográfica y la concentración urbana y metropolitana son también variables de gran importancia. Y por último la planificación familiar no es la única alternativa para reducir la tasa de natalidad. Hay otras posibilidades que podrían intentarse simultáneamente. La posposición del matrimonio, por ejemplo, no sólo reduciría la natalidad sino

---

1/ Departamento de Salud, Estadísticas Vitales, Puerto Rico: 1973, Tabla 1.

que tal vez tendría efectos positivos relacionados con la estabilidad de la familia y ayudaría a reducir la asombrosa tasa de divorcios que hoy en día tiene Puerto Rico.

No hay duda alguna de que la formulación de una juiciosa política poblacional para Puerto Rico es algo por hacerse. Creo firmemente que la información necesaria para su elaboración está disponible. La única excepción es el escaso conocimiento <sup>que tenemos</sup> sobre el volumen, las causas y efectos de las corrientes migratorias que actualmente afectan toda la vida puertorriqueña.

Sin embargo, y por más que se quiera, una política poblacional estará abocada al fracaso si no existe una clara y coherente estrategia de desarrollo. Si se viviera en una sociedad sin metas y sin futuro previsible, ¿qué uso tendría una política poblacional?