EL ESTADO COSTARRICENSE Y LA POLITICA DE POBLACION

OFIPLAN

Departamento de Población de la División de Planificación y Coordinación Sectorial

I. ANTECEDENTES

No es nuevo para los asistentes a este Séptimo Seminario Nacional de Demografía, ni para el país en general, que el Estado costarricense está en proceso de definir, con la mayor precisión posible, una política de población que quede enmarcada integralmente dentro del desarrollo económico y social del país. En este mismo sentido es conocido el esfuerzo especial realizado por el actual Gobierno de la República para que, dentro del contexto y ejecución correspondiente del Plan Nacional de Desarrollo para el período 1979-82, se contemple y mida el impacto y la interacción que las variables demográficas tienen con las otras de carácter económico-social para el logro de los fines enunciados en el Plan.

Podría decirse que la necesidad del enfoque de una política integral de población se ha venido manifestando en Costa Rica, con diversos grados de profundidad, por lo menos desde la década 1950-60. Como en todo proceso, al principio esta idea se manifestó incipientemente en la necesidad y utilidad de coordinar los esfuerzos de varios sectores del país para la obtención, evaluación y mejoramiento de los datos demográficos que servían de base para conocer en mejor forma los problemas de salud, trabajo, educación, concentración de población y otros.

Esta clase de inquietud y la importancia de coordinar y aunar los escasos recursos humanos y materiales, fue precisamente uno de los factores que dieron origen a los seminarios nacionales de población, el primero de los cuales, como es sabido, se celebró en 1957 bajo el título de "Primer Seminario Nacional de Coordinación de Estadísticas Demográficas". El énfasis en un concepto de política multi-sectorial se encuentra implícito a través de los Seminarios posteriores y en varios estudios de demógrafos costarricenses. Aún más, en el Cuarto Seminario Nacional de Demografía, 1968, se explicitó esta necesidad, en la única recomendación propuesta y aprobada: "reconocer la conveniencia de la participación en los Seminarios de Demografía de economistas, biólogos, sociólogos, médicos, sacerdotes, educadores y de todos aquellos otros profesionales cuyas actividades se relacionan con un enfoque global del llamado problema demográfico".

Siguiendo esta línea de pensamiento, podría decirse igualmente que el interés manifiesto del actual Gobierno por explicitar una política integral de población orientada a crear mejores condiciones de vida para nuestro pueblo, es concordante con las corrientes avanzadas expresadas en ese sentido en congresos y reuniones internacionales, tales como la reunión de consulta de los países de América Latina celebrada en San José en marzo de 1974, para examinar el Proyecto del Plan de Acción Mundial sobre Población; la Conferencia Mundial que se celebró ese mismo año en Bucarest para adoptar el referido Plan y la más reciente Conferencia Latinoamericana sobre Población y Planificación del Desarrollo que tuvo lugar en Cartagena, Colombia, en mayo del presente año. En esta última reunión se hizo énfasis nuevamente en la determinación de los países latinoamericanos para encarar en forma integrada la planificación del desarrollo y la problemática de población, recomendando el fortalecimiento de unidades de población en aquellos organismos que tienen a su cargo elaborar los planes nacionales de desarrollo. Para facilitar la integración de las variables demográficas en la planificación del desarrollo económico y social, se recomendó igualmente al FNUAP apoyar el diseño por parte de CELADE, CEPAL, ILPES, PREALC y otros organismos adecuados de planteamientos teóricos, metodológicos y operativos que faciliten tal integración.

Como se verá más adelante, Costa Rica tiene la intención de beneficiarse de la ayuda técnica que puedan proporcionarle todos estos organismos internacionales en la confección de un conjunto coherente de decisiones y la ejecución de las acciones respectivas en relación a su política de población. No puede ni debe soslayarse aquí, sin embargo, que parte de la inquietud para definir e integrar prontamente una política clara y global de población ha tenido origen en la corriente de concentración excesiva de esfuerzos y de recursos humanos, materiales y financieros -fenómeno que se ha manifestado especialmente en nuestro país durante los últimos 10 años- orientada a una acción con perspectivas simplistas para modificar una sola de las variables (fecundidad y su relación con planificación familiar), en detrimento de la visión de conjunto y de la apropiación equilibrada de recursos que debe integrar una política general de población, en la que contemple el diagnóstico y prognosis de todas las variables demográficas en su compleja relación con el desarrollo social y económico del país.

II. LA POLITICA DE POBLACION Y SU EJECUCION

Ante la perspectiva del gran paso adelante que debía dar Costa Rica para lograr un enfoque global y humanista de su política de población, en el que se ahondara más en fenómenos tales como la investigación e interrelación de las tendencias de tipo demográfico (crecimiento, volumen, composición por sexo y edades) con la estructura y capacitación de su fuerza de trabajo, con la estructura y capacitación de su población escolar y universitaria, con la concentración por regiones, los recursos naturales y la producción resultante, etc. se procedió a tomar algunas medidas que permitieran instrumentar la verdadera política de población. Entre esas medidas e instrumentos pueden citarse:

1) El Decreto No. 8888 del 16 de agosto de 1978, en que se incorporan dentro de la política de población del país los principios de dignidad humana y respeto a la soberanía nacional, así como la definición, orientación y decisión al más alto nivel del Gobierno, como determinantes en que esta política debe estar enmarcada. También incluye este decreto la importante medida de crear la Comisión Nacional de Políticas de Población integrada al más alto nivel por los titulares de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto; Educación Pública; Salud; Trabajo y Seguridad Social; Cultura, Juventud y Deportes, y de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica.

Al asignar este decreto la Secretaría Ejecutiva de la Comisión a un organismo de carácter general como la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica garantiza el enfoque multisectorial de la política de población, y al solicitar la colaboración y coordinación de los distintos entes de los sectores público y privado que trabajan en materia de población, reconoce la importancia de aunar esfuerzos y recursos para la solución de este complejo problema.

2) Como la creciente conciencia de la relación de causa y efecto entre la población y el desarrollo es tema de preocupación a nivel mundial, el Gobierno de la República ha hecho los contactos necesarios con el Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP), de manera que el Departamento de Población de la División de Planificación y Coordinación Sectorial de la OFIPLAN desarrolle próximamente un Proyecto con esa organización para la preparación e investigación de estudios sobre las tendencias de población y los programas de desarrollo. Al mismo tiempo, está en proceso de reforzar el personal y los recursos asignados a este Departamento. Como se recordará, en relación a esta unidad de población se había recomendado en el Plan de Acción Mundial de Población que fuera creada y colocada en un alto nivel de estructura administrativa.

3) Dentro del Plan Nacional de Desarrollo para el período 1979-1982, junto con los análisis y programas para los sectores agropecuarios, industrial, de la política económica, etc., ha quedado involucrada la variable población, indicándose que el Gobierno actual fundamentará y formulará una política integral que "considere el recurso humano con relación a la disponibilidad de recursos naturales y financieros, la tecnología existente y futura y los bienes y servicios que se producen en la sociedad para el bienestar de la población, todo ello con el respeto a la dignidad de las personas y de las familias, así como a la soberanía nacional". [1]

4) Definición del concepto. Siguiendo entonces los patrones de discusión y recomendaciones internacionales, así como el planteamiento nacional que ha sido esbozado anteriormente, y sólo para efectos de guía en el amplio y complejo programa de acción que debe encararse en el futuro, se entiende, en este documento, por política de población:

El conjunto coherente de decisiones del sector público para definir las variables demográficas en relación a una situación dada, de manera que se satisfagan las necesidades y aspiraciones de la colectividad dentro del respeto a la dignidad humana, a la familia y a la soberanía nacional.

Es conveniente agregar que, para la formulación de la política de población, la Comisión Nacional consideró la importancia de enmarcarla dentro de ciertos principios que fueron incluidos en un "marco de referencia", aprobado por la misma Comisión en marzo de este año [2]. En este documento se contemplan aspectos de los objetivos del necesario horizonte de corto, mediano y largo plazo en que deben estudiarse los asuntos de población, del marco ético-jurídico dentro del cual debe desarrollarse la política respectiva y de la estrategia multisectorial para alcanzar los objetivos. Por su importancia, se resumen tales conceptos en la forma siguiente:

a) Objetivos. Se hace una distinción entre aquellos que persiguen las políticas sociales tales como las de la salud, la educación, la seguridad social y la promoción humana y los objetivos que persiguen las políticas demográficas. Así, los objetivos de las políticas sociales cumplen en forma directa un mejoramiento de las condiciones y calidad de vida cuando son alcanzados; en cambio los objetivos de la política demográfica deberían señalarse primordialmente en función de la política y objetivos del desarrollo general socio-económico del país. Se plantea así, por ejemplo, que la estructura, dinámica y distribución demográficas deberían ser una consecuencia de las metas a lograr en el proyecto geopolítico, social y económico del Gobierno y de la estrategia de desarrollo que éste ha planeado seguir. La excepción la constituiría sólo la reducción de la mortalidad que, por sí, constituye un objetivo propio y justificable de la política de salud.

---

1 Presidencia de la República, OFIPLAN. *Plan Nacional de Desarrollo 1979-82*. Tomo 3, 1979.

2 *Marco de Referencia para la formulación de una Política Global de Población en el contexto de la Planificación del Desarrollo Económico y Social*, OFIPLAN, marzo 1979.

b) Enfoque global para períodos de corto, mediano y largo plazo. Debe formularse una política global que involucre y contemple la estrecha interrelación y el impacto recíproco que tienen entre sí los componentes de la dinámica demográfica; como es sabido, existe una estrecha dependencia entre la natalidad, la estructura por edades, la fuerza de trabajo y los movimientos internos de población, para sólo citar un caso en que esas variables inciden unas en otras; la incidencia e impacto originales pueden, a su vez, determinar otras situaciones de carácter demográfico, lo que creará una nueva forma o ciclo de interacción para el desarrollo.

Independientemente del conocimiento individual y detallado de todas las variables que intervienen en la configuración demográfica de causa-efecto-causa, el enfoque global y sucesivo debe estar siempre presente si se desea alcanzar las metas de desarrollo nacional.

Es por esto que no parece correcto enfocar los problemas de población como si estuvieran determinados sólo por la alta o la baja natalidad, la mucha o poca densidad de población en determinado territorio o región, la mayor o menor concentración de la fuerza de trabajo en el sector agro-industrial, etc.

Es necesario, por otro lado, que el horizonte de estudio en el que se deberán ir tomando medidas para lograr el desarrollo, sea a corto, mediano y largo plazo. En el carácter puramente demográfico de la situación estructural por edades en Costa Rica, no parece que habrá cambios de importancia a corto plazo (período 1980-1990) Sin embargo, sí podrían comenzar a verse cambios importantes en un plazo medio de, digamos, una generación de reemplazo (aproximadamente para los años 2000-2010) si la fecundidad se afectara ostensiblemente o si cambiara el cuadro de la migración internacional; aunque para entonces estaría prácticamente determinada desde ahora la población mayor de 20 y 30 años respectivamente (por ser sobreviviente de la población actual del país), la población menor a esas edades podría ser de un volumen mayor o menor según la fecundidad y mortalidad que se opere en el período 1980-2000-2010. Es indiscutible que en el largo y muy largo plazo, el cuadro podría variar sustancialmente, y que el fenómeno del volumen total de la población, el número total de habitantes en otros países del área centroamericana (y de América en general), el porcentaje de población en edades avanzadas, la altísima densidad demográfica en las ciudades, la escasez de tierras para la agricultura y otros, fueran los principales problemas para considerar.

Sin embargo, como factor común en todos estos plazos, está presente el hecho de que la interacción de las variables demográficas con las otras socioeconómicas, tiene mucha importancia si se consideran los múltiples efectos en cuanto a urbanización, ocupación del territorio nacional, recursos naturales, construcción de viviendas, cambios en los cuadros de morbilidad y mortalidad, seguimiento del efecto del volumen y clase de educación en la fuerza de trabajo resultante y en la producción de bienes y servicios que ésta genere, etc.

c) Marco ético-jurídico. No obstante el enfoque global, de horizonte amplio y de la definición de los objetivos con miras al desarrollo nacional, la política de población que propone el Gobierno de la República a través de la Comisión Nacional de Políticas de Población se enmarca básicamente dentro del principio del respeto a la persona humana, a la familia y a la soberanía nacional. Aspectos de alta significación personal como el casarse, tener hijos, o migrar, giran alrededor del respeto y de la dignidad de las personas, derechos que deben ser respetados por el Estado y acatados por las agencias públicas y privadas que trabajan en el campo de población.

Si el derecho ampara a la vida, debe condenarse el aborto como medio de cualquier programa para regular la reproducción. Dentro del derecho de tener acceso a los servicios de salud, a la alimentación, a la vivienda adecuada, al trabajo y a la seguridad, debe respetarse al ser humano en sus aspectos de procreación, de contraer matrimonio con pleno y libre consentimiento, de decidir libre y responsablemente el número de hijos y de circular libremente dentro del territorio nacional, conforme a la ley.

En resumen, en el marco ético-jurídico, la política de población de Costa Rica implica que los recursos humanos, materiales y financieros de que disponga el país en el campo de población, deberán encauzarse en el futuro inmediato hacia el pleno disfrute del conjunto de derechos que se ha señalado, y no a campañas regulatorias directas para modificar o controlar los comportamientos demográficos nacionales.

d) Estretegia multisectorial. Por último, el marco de referencia contempla también la realidad de que los comportamientos de reproducción y de migración están influídos por la política multisectorial que se adopte o que esté en vigencia en relación a factores de orden económico, social, cultural, e incluso político. La estrategia multisectorial deberá contemplar en qué medida las políticas que se siguen en los diversos sectores sociales y económicos facilitan o dificultan el logro de los objetivos demográficos y qué programas de salud, educación, trabajo y otros deberían ser reforzados o reformulados en cuanto a su cobertura y contenido.

III. ACTIVIDADES PARA FORMULAR E INSTRUMENTAR LA POLITICA

Con el propósito de preparar o ampliar los estudios demográficos y su interrelación con el desarrollo integral del país a corto, mediano y largo plazo es necesario desarrollar una serie de actividades. Es por esto que

la OFIPLAN tiene listo un programa de trabajo para preparar el diagnóstico lo más actualizado posible de la población del país e iniciar la prognosis respectiva, valiéndose para ello de su propio Departamento, de la cooperación que solicitará a varias instituciones y de los múltiples trabajos y estudios que ya se han hecho en el país y en el extranjero sobre este tema.

Para poner en marcha el programa, el Departamento de Población de la División de Planificación y Coordinación Sectorial de OFIPLAN ha planeado desarrollar varias actividades, entre las que pueden citarse:

1) El diagnóstico, la prognosis y la presentación de las posibles tendencias de las variables demográficas y su interrelación dentro del campo económico y social. Este estudio se desarrollará con la participación de varias instituciones y su propósito será, a partir del cúmulo de investigaciones existentes y del conocimiento de destacados técnicos en esta materia, presentar alternativas para la definición de los lineamientos generales de la política de población a la Comisión Nacional de Políticas de Población. Se contará para esta fase con la asistencia técnica de organismos internacionales como el CELADE y el FNUAP.

2) Elaboración y desarrollo de un plan de trabajo para la profundización del conocimiento en los campos citados en 1), que se llevará a cabo en los próximos tres años, con la asistencia técnica del CELADE y del FNUAP. Este sería un estudio amplio de investigación, situación futura y de interrelaciones demográficas dentro del enfoque integral que se quiere dar a la política de desarrollo. Además de los análisis descriptivos del proceso de crecimiento, distribución, heterogeneidad de las relaciones con la producción y el consumo, evaluación de las implicaciones de las tendencias demográficas y su impacto en el desarrollo, confección de modelos macro-demográficos, etc., en esta etapa se pretende celebrar seminarios, cursos (a cargo de CELADE y del Departamento de Población de OFIPLAN) y talleres en que se evaluará los resultados obtenidos y en los que se promoverá entre los participantes el análisis de la interrelación entre los cambios de población y los factores de desarrollo, así como la necesidad de tomar en cuenta las variables y políticas demográficas en los planes de desarrollo.

3) Paralelamente a lo anterior, se requiere que, en forma permanente y mediante estudios e informes periódicos, se evalúen los diversos programas, proyectos y actividades de población que se desarrollan en el país, de manera que se enmarquen dentro de la política general, en consecuencia con los objetivos del P.N.D.

4) En forma complementaria, durante el desarrollo de un programa de esta naturaleza irán surgiendo campos relacionados que necesitarán mayor estudio. Por ahora y como sugerencia de posibles temas en que es conveniente ahondar, puede hacerse referencia a los siguientes, algunos de los cuales son de carácter eminentemente demográfico y otros tocan más la interrelación con las variables socio-económicas:

La disminución de la mortalidad en Costa Rica ha sido muy fuerte, llegando a una de las tasas más bajas en el mundo, por lo que ha ido subiendo la correspondiente esperanza de vida. Para la población total, era de 41 años en 1927, de 63 años en 1963, de 68 años en 1973 y aproximadamente de 71 años en el presente; la ganancia promedio resultante ha sido ligeramente mayor a un año de vida agregado por cada dos años calendario transcurridos. Aunque al alcanzarse bajos niveles de mortalidad, el promedio de la ganancia en la esperanza de vida al nacer tiende a bajar, no hay duda que la población de Costa Rica puede esperar en los próximos 20 años una duración promedio de existencia mucho más alto que la actual. De inmediato surgen preguntas tales como: ¿en cuánto se afectará el volumen de la población en edades avanzadas, su mayor utilidad y contribución dentro de la fuerza de trabajo, su demanda de servicios de salud? etc.

- Todavía hay grandes posibilidades en Costa Rica de reducción de la mortalidad infantil, especialmente entre los menores de cinco años. La mortalidad diferencial por regiones da margen para reducir aquella de muchas zonas rurales alejadas en donde todavía pueden mejorarse mucho los servicios de higiene y sanitarios en general, en donde la nutrición es insuficiente y el nivel de alfabetismo todavía bajo. Una vez logradas las metas de mejoramiento, ¿qué efecto adicional tendrá esa reducción sobre la fecundidad, la demanda escolar y la demanda de nuevos programas de salud?
- Al continuar cambiando la estructura por edades, ¿cómo y en cuánto cambiará la estructura de la morbilidad (enfermedades) y de la mortalidad por causas de muerte? ¿qué innovaciones tendrá que introducir el país en el cuadro de asistencia médica y hospitalaria?
- El proceso acelerado del movimiento de población de zonas rurales a las urbanas puede causar una "sobre-urbanización", en que las condiciones de los migrantes no mejoran en nada con respecto a las expectativas que tenían antes de salir del campo. Si se reversara este proceso, o por lo menos se mantuviera el volumen principal de la población rural en su lugar de origen, ¿qué efecto tendría esto en el desarrollo de proyectos regionales?, ¿qué cambios se demandarían en la organización de los servicios de educación, de trabajo y otros de tipo socio-económico? A su vez, ¿qué impacto podrían tener todos estos posibles cambios en los patrones de fecundidad y en el crecimiento futuro de la población? Extendiendo el concepto, podría preguntarse ¿cuál será el impacto económico de la migración tanto en los lugares de origen como en los de destino?, ¿cuál la interrelación entre la migración interna, la creciente participación femenina en la fuerza de trabajo y el impacto en el sistema productivo?.

Finalmente, aunque se reconoce que las variables

demográficas se relacionan en forma múltiple y compleja con los aspectos tecnológicos, sociales, culturales y políticos del desarrollo, la OFIPLAN, según voluntad de la Comisión Nacional de Políticas de Población, tiene el propósito de coordinar con otras instituciones nacionales la preparación de los estudios necesarios para el pleno conocimiento de la relación e impacto multidireccional que existe entre los campos de la producción, el consumo, el empleo y la población, de manera que se haga la mejor utilización de tal conocimiento para el desarrollo del país.

Para ello, y siguiendo las recomendaciones de la Conferencia Latinoamericana sobre Población y Planificación del Desarrollo celebrada en Cartagena, Colombia, el Gobierno desea, manteniendo las decisiones finales centralizadas al más alto nivel gubernamental, fortalecer aquellas instituciones intermedias que laboran en el campo de población y que se ajustan a los lineamientos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Marco de Referencia de la Política de Población.

Consecuentemente, utilizaremos los recursos existentes en el país y la asistencia técnica y financiera de organismos internacionales, principalmente la proveniente de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados en este campo.

BIBLIOGRAFIA *

Secretaría de las Naciones Unidas, *Plan de Acción Mundial de Población*, 1974.

CELADE, *Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina*, 1977

CELADE, *Las Políticas de Población en el Contexto del Desarrollo Económico y Social*, 1978.

Seminarios Nacionales de Demografía I a VI, publicados por la DGEC y la ADC.

Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, *Congreso Internacional de la Población*, Volumen 3, Bélgica, 1973.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Planificación Alimentaria y Demografía*, Roma, 1978.

Gerardo González y otros, *Estrategia de Desarrollo, Transición Demográfica. El caso de Costa Rica.* CELADE, 1978.

Luu MauThanh, *The Role of a Population Unit in Development Planning.* UN/P/P/AFR/WP. 7, 1979.

Instituto Nacional de Planificación, Presidencia de la República, *Lineamientos y Política de Población en el Perú*, República del Perú, 1976.

Luis Rosero B. *Dinámica Demográfica, Planificación Familiar y Política de Población en Costa Rica*, CONAPO, 1978.

Wilburg Jiménez C., *Planificación Operativa o Caos Nacional*, ESAPAC, 1960.

OFIPLAN. *Proyecto Piloto para alterar los patrones de migración interna en Costa Rica*, 1976.

Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN). *Plan Nacional de Desarrollo, 1979-1982.*

* La bibliografía sobre lo que debería entenderse por políticas de población se ha tornado muy extensa en los últimos cinco años. En cambio, la que se refiere a estudios de causa y efecto entre las variables demográficas y las de tipo socioeconómico parece mucho más limitada. Se encuentra aún menos disponible aquella referente a estudios que, habiendo sacado conclusiones sobre tal interrelación, muestren posibles modelos, caminos o soluciones para los problemas planteados.

No obstante, se citan las presentes referencias, como algunos de los estudios que pueden definir con más propiedad o aclarar los conceptos expuestos en este documento.