

SECCION DE INFORMACION

República de Colombia - Departamento Nacional de Planeación PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1970—1973

POLITICA DE POBLACION — Diciembre de 1970.

POBLACION

1. La realidad demográfica hasta el presente

La realidad demográfica en Colombia es muy semejante a la que presentan muchos países en desarrollo: rápido crecimiento de la población, altas tasas de fecundidad, descenso rápido de la mortalidad, creciente proporción de personas jóvenes, grandes movimientos de redistribución espacial de la población, rápido crecimiento de los núcleos urbanos y formación incipiente de una clase media (Ver cuadro N° 1).

Tamaño y Ritmo de Crecimiento

El censo nacional de población de 1964 dió 17.484.508 habitantes. Fue el décimotercer censo realizado desde la Independencia y el séptimo en el presente siglo. La historia censal del país registra un rápido ritmo de crecimiento de la población, acelerado en el presente siglo. La tasa de crecimiento del período intercensal 1951-1964 fue de 3.15%.

En 1905 el país contaba con 4.4 millones de habitantes; 23 años más tarde (1938), esta población se había duplicado (8.7 millones); 26 años después (1964), el fenómeno se repetía (17.5 millones), y es posible que se duplique nuevamente en

22 años. Este tiempo de duplicación contrasta con el de algunos países, como Alemania Oriental (233 años), Bélgica (175 años), Portugal (100 años), Italia (88 años), España (70 años), Uruguay (58 años).

Sin embargo, este ritmo de crecimiento se manifiesta de manera diferente en las diversas secciones del país. Bogotá, D. E., Meta y Córdoba duplican su población cada 10 o 15 años; otras lo hacen en más de 30 años (Boyacá, Cundinamarca, Nariño, Quindío, Santander); Tolima por ejemplo, en 57 años.

El ritmo acelerado de crecimiento del país se debe a la persistencia de elevadas tasas de fecundidad, acompañadas de un rápido descenso de la mortalidad.

La Natalidad

En Colombia, como en muchos países en desarrollo, las estadísticas de los hechos vitales se encuentran subestimadas. En el país se venía utilizando el certificado de bautismo como sustituto del registro civil¹ y el

¹ La Ley 91 de 1938 exige del registro civil y el Decreto 1260 de 1970 considera como única fuente de las estadísticas vitales las provenientes del registro civil.

CUADRO N° 1

DATOS DEMOGRAFICOS DE ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

Países	Población censada	Tasa de crec. %	Tiempo de dupl. (años)	Tasa de natalidad %	Tasa de mortalid. %	Expect. de vida al nacer (años)	Poblac. menor de 15 años (%)	Habitantes / km.2 Total	En área cultivab.
Argentina (1960)	20.010	1,7	42	2,3	0,8	66	31	7	14
Bolivia (1960)	3.696	2,3	31	4,4	2,1	41	42	3	26
Brasil (1960)	70.119	2,9	25	3,9	1,0	56	43	8	44
COLOMBIA (1964)*	17.485	3,2	21	4,7	1,5	51	47	15	92
Chile (1960)	7.374	2,5	28	3,7	1,2	57	40	10	57
Ecuador (1962)	4.476	3,4	21	4,8	1,4	53	45	17	88
México (1960)	34.923	3,3	21	4,5	1,2	58	44	18	31
Perú (1961)	9.907	2,9	24	4,5	1,6	52	43	8	46
Uruguay (1963)	2.593	1,3	54	2,2	0,9	69	28	14	16
Venezuela (1961)	7.524	3,8	18	4,6	0,8	—	45	8	39
América Latina (1960)	214.000	2,9	24	4,0	1,1	57	42	11	37
Total Mundial (1960)	3.005.000	1,8	39	3,4	1,6	—	—	25	—

* Las cifras para Colombia se tomaron de los datos censales y de algunas estimaciones que figuran a lo largo de este trabajo.

Fuente: Naciones Unidas: Anuarios Demográficos.

bautizo se realiza, en promedio siete meses después del nacimiento. Este subregistro parece ser del 28.8% (1938-1951) y del 18.6% (1951-1964), aunque varía para las diferentes secciones del país. De los estudios recientes se concluye que la natalidad ha permanecido casi constante, con un valor de 4.72 nacimientos anuales por cien habitantes¹.

Empero, las tasas brutas de natalidad no miden los niveles reales de la fecundidad debido a la influencia de la estructura de edades. Una medida más adecuada es la tasa general de fecundidad, es decir, el número de nacimientos anuales por mil mujeres en edad de procrear; su valor sería de 21,32%, hacia 1964. Otra medida es la tasa bruta de reproducción, que se refiere al número de hijas que tendría cada mujer a lo largo de su vida reproductiva y cuyo valor estimado para 1964 fue de 3.3.

La Mortalidad

El subregistro de la mortalidad parece ser aún mayor que el de la natalidad. Su valor sería de 31,7% (1938-1951) y de 32,8% (1951-1964)²; aquí las variaciones regionales deben ser aún mayores que para la natalidad. La tasa bruta de mortalidad (defunciones anuales por cien habitantes) sería de 1,74% para el período 1951-1964³ y se estima que haya sido de 1,5% para 1965, teniendo en cuenta el subregistro⁴.

La expectativa de vida al nacer mide aún mejor el nivel de mortalidad que la tasa bruta anterior. Su valor se calcula en 50 años para los hombres y en 52 años para las mujeres hacia 1965⁵.

La Estructura de Edades

Debido a la persistencia prolongada de altas tasas de fecundidad, acom-

pañadas de un rápido descenso de la mortalidad, especialmente de la infantil, la estructura de edades de la población colombiana tiende a "rejuvenecerse" (Ver Gráfico Nº 1).

Los menores de 15 años, que en 1918 representaban el 40,0% de la población total, en 1964 equivalían al 46,6%. Esta situación hace que las tasas de dependencia demográfica (cuántos menores y ancianos hay por 100 adultos), hayan aumentado. En 1918 había 84,16 menores y ancianos por 100 adultos; en 1964 esta relación era de 106,57⁶.

La Redistribución Territorial de la Población

En Colombia se utilizan dos formas de clasificar la distribución territorial de la población. La primera, a nivel municipal, hace la distinción entre las cabeceras y el resto de los municipios; la segunda, a nivel local, entre la población urbana (más de 1.500 habitantes) y la rural.

A nivel nacional las dos clasificaciones tienen un valor numérico semejante; sin embargo, a nivel regional, las diferencias son muy grandes, ya que muchas cabeceras municipales no son urbanas (335 municipios sobre un total de 848). Boyacá, por ejemplo, sobre un total de 127 mu-

¹ LOPEZ TORO, A.: Análisis Demográfico de los Censos Colombianos 1951-1964. Bogotá, CEDE, Ediciones Universidad de los Andes, 1968. Problems in Stable Population Theory. Princeton, Office of Population Research 1961.

² LOPEZ TORO, A.: Op. Cit.

³ Ibid.

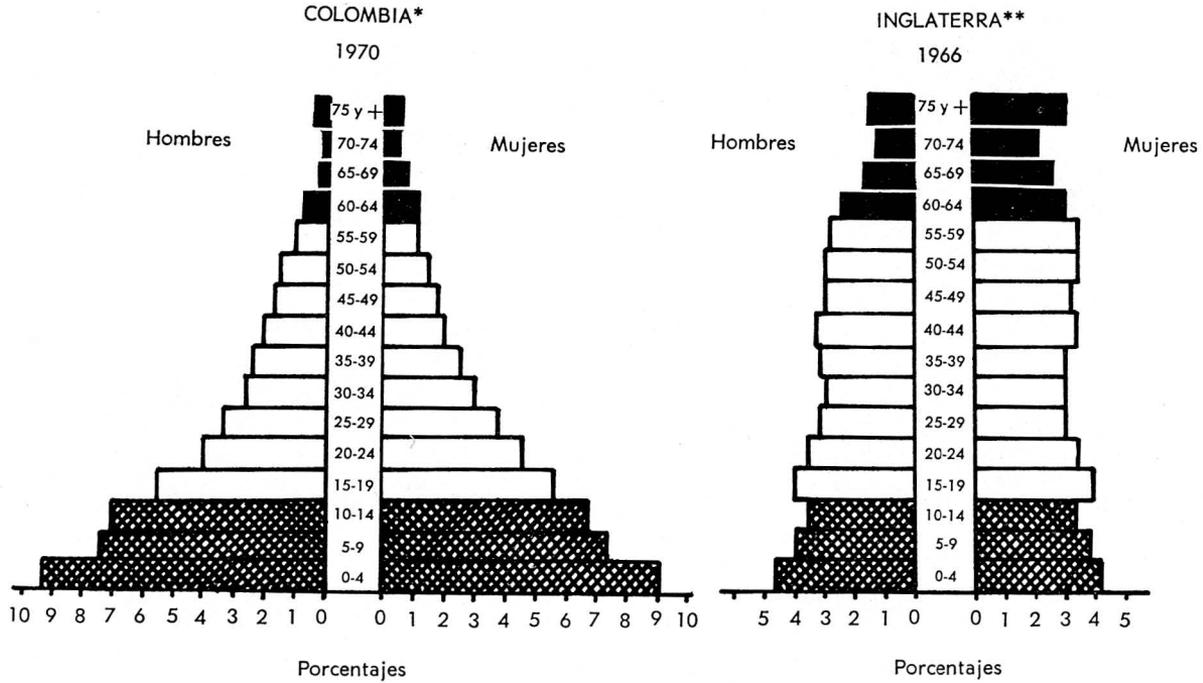
⁴ PEREZ, E.: Parámetros Demográficos Colombianos 1951-1964, Proyecciones de la Población Colombiana, 1965-1985. Bogotá, CEDE Universidad de los Andes, 1970.

⁵ Ibid.

⁶ En el capítulo referente al empleo se presentan las tasas de dependencia económica.

GRAFICO N° 1

POBLACION POR EDAD Y SEXO



* Fuente: Enrique Pérez, Op. Cit.

** Fuente: ONU. Demographic Yearbook, 1966

nicipios existentes en 1964 tuvo 102 cuyas cabeceras fueron menores de 1.500 habitantes.

a. El crecimiento Urbano-Rural

En Colombia, lo mismo que en otros países latinoamericanos, la población urbana crece mucho más rápidamente que la rural. Para el período 1951-1964, la población de las cabeceras municipales creció a una tasa de 5,39%, mientras que la población del "resto de los municipios" aumentó a una tasa del 1,29%. Para el mismo período sólo tres departamentos tuvieron una tasa de crecimiento de la población, en el "resto de los municipios", superior a la del país: Córdoba (3,80%), Magdalena (4,43%) y Meta (5,51%)¹.

b. La Concentración de la Población

Si bien es cierto que la población urbana crece más rápidamente que la rural, hay una fuerte tendencia a que este incremento se concentre en los núcleos urbanos mayores. En 1938, el 22,6% de la población total de las cabeceras municipales vivía en núcleos de más de 100.000 habitantes; en 1964, esta proporción era de 51,2%.

Durante los períodos intercensales (1938-1951 y 1951-1964), el grupo de municipios que más creció fue el de 200.000 y más habitantes. Se observa igualmente un bajo ritmo de crecimiento en las categorías menores (2.000 a 5.000 habitantes) y en las medianas (20.000 a 50.000 habitantes).

El crecimiento de los grandes centros ha hecho que los pequeños municipios aledaños a éstos se encuentren formando parte de unidades sociales integradas. En tales casos, se ha preferido hablar de "conjuntos urbanos" o "unidades conurbadas".

c. Las Migraciones²

Los dos últimos censos del país muestran que hasta 1951 residían en un departamento distinto al de su nacimiento 1,62 millones de personas; esta cifra pasó a ser de 3,16 millones en 1964. Sin embargo, al consolidar en 1964 la misma división político-administrativa del país existente en 1951, la cifra de migraciones interdepartamentales se sitúa en 2,76 millones; la diferencia corresponde en su inmensa mayoría a la migración entre Cundinamarca y Bogotá, D. E.

En el período intercensal (1951-1964), se observa que son los departamentos más prósperos o los de colonización los que registran saldos migratorios positivos (Cundinamarca con Bogotá, D. E., Valle, Atlántico, Antioquia, Meta y Magdalena), en tanto que aquellos que presentan un bajo nivel de desarrollo o fueron duramente afectados por la violencia tienen saldos migratorios negativos muy altos. (Chocó, Boyacá, Nariño, Tolima y Caldas).

El movimiento registrado en el censo de 1964 muestra que la emigración estuvo compuesta en un 65,8% por gentes de las cabeceras municipales y que la inmigración a las mismas representó el 72,5% del movimiento total.

Igualmente se observa que de los migrantes 50,7% son mujeres y 69,6% son personas entre los 15 y 60 años. La mayor emigración de los departamentos cuyos saldos migrato-

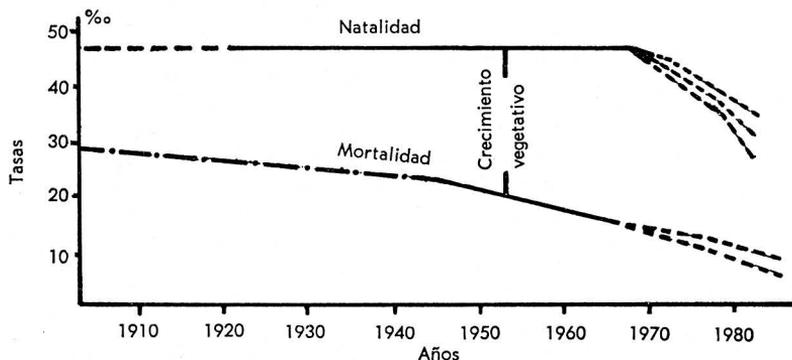
¹ El crecimiento de los núcleos urbanos será tratado en el Capítulo de Desarrollo Regional y Urbano.

² DNP.: Modelo de Regionalización 1: Migraciones Interdepartamentales en Colombia. 1951-1964. 2 Vol. Bogotá. Documento GPRU-008 1968.

GRAFICO N° 2

TASAS BRUTAS DE NATALIDAD, MORTALIDAD Y CRECIMIENTO VEGETATIVO

1905—1985

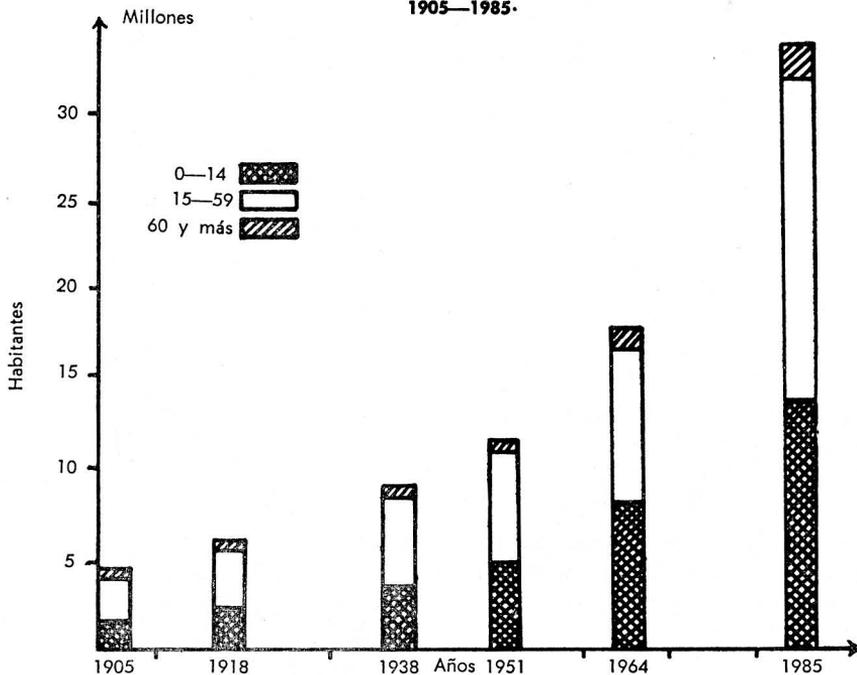


Fuente: López A.: Op. Cit., Pérez E.: Op. Cit.

GRAFICO N° 3

POBLACION COLOMBIANA POR GRUPOS DE EDAD

1905—1985.



Fuente: Censos de Población y Pérez E.: Op. Cit.

rios intercensales son negativos y de los de colonización está compuesta por mujeres, las cuales se dirigen hacia aquellos cuyos saldos son positivos y que acusan gran desarrollo (Antioquia, Atlántico, Bogotá, D. E., y Valle); en cambio, la emigración de éstos hacia aquéllos está formado en su mayoría por hombres.

Otro factor de selección lo constituye la actividad, debido a la alta proporción de adultos que emigran. La tasa bruta de actividad (de cada 100 personas, cuantas son económicamente activas) es superior en los emigrantes (46,0%) que en los residentes (29,8%).

El censo de 1964 muestra que la mayor parte de la migración interdepartamental estuvo compuesta por agricultores, ganaderos, artesanos, operarios y personal del servicio doméstico. Sin embargo, proporcionalmente (al tomar los inmigrantes sobre la población residente) los grupos más móviles fueron los profesionales, técnicos, funcionarios, administradores, vendedores y el servicio doméstico.

Más importante aún es estudiar cómo se repartieron estos emigrantes hasta 1964 en las zonas de atracción. Por ejemplo, de 100 emigrantes de la primera ocupación (profesionales, técnicos, funcionarios, gerentes, administradores...) 40,1 llegaron a Bogotá, 14,2 al Valle, 5,8 al Atlántico, 5,1 a Antioquia y 5,2 a Caldas. Por otro lado, de 100 emigrantes de la ocupación "servicios personales", 44,0 llegaron a Bogotá, 15,9 al Valle, 6,3 al Atlántico, 6,1 a Caldas y 4,3 a Antioquia. Tales hechos agravan más los desequilibrios regionales ya existentes.

2. La situación demográfica futura Tamaño y Ritmo de Crecimiento de la Población Futura

La población proyectada a mitad de 1970 se calcula en 21,6 millones de habitantes y la de 1975 en 25,3 millones¹. Este aumento implica un descenso del ritmo de crecimiento de la población en el quinquenio 1970-1975, período para el cual se calcula que la tasa de crecimiento de la población estaría entre 3,0% y 3,3%, según se suponga una fecundidad baja o alta, respectivamente².

La Natalidad

Es bien sabido que el marco socio-cultural y las condiciones económicas actúan sobre la fecundidad; ésta será alta o baja según como las gentes la sitúen en su jerarquía de valores. Los estudios hechos en Colombia muestran un creciente deseo de tener una descendencia más pequeña³. Los principales motivos aducidos son la precaria situación económica y la salud de la madre y del hijo. El uso de los métodos anticonceptivos se presenta más alto que el conocimiento real y la utilización adecuada de los mismos⁴. Esto hace suponer que los padres deseosos de planificar su descendencia no lo logran por falta

¹ La población de 1975 corresponde a las proyecciones efectuadas para dicho año por el doctor Enrique Pérez en la obra citada, tabla 23.

² Pérez E.: op. cit. tabla 17.

³ Ver: "La Población en Colombia", Anexo, en: Revista de Planeación y Desarrollo. Vol. I. Nº 4, 1970.

⁴ Por ejemplo, en Medellín, en 1.939 entrevistados, 53,8% dicen "conocer" el método del ritmo, pero solo saben utilizarlo el 3,7% y en cambio lo están usando el 26,6%. Las píldoras son "conocidas" por el 81,5%, pero solo el 4,5% saben utilizarlas y el 13,2% las consumen. (Jaramillo M., Hardford R. B.: "Encuesta de Fecundidad en Medellín" en: ASCOFAME: Regulación de la Fecundidad. Bogotá, Tercer Mundo, 1968, Vol. II pp. 17-85).

de conocimientos sobre los métodos, al no tener acceso a la información ni a los servicios médicos. Por ello tal vez recurren a métodos ineficaces o al aborto mismo.

Sobre el aborto inducido se supone que tenga una alta y creciente prevalencia en el país. En 1962 se atendieron 22,5 casos de aborto complicado por cada 100 nacidos vivos en las clínicas y hospitales del país; en 1966 esta relación fue de 24,14¹ y actualmente está en 27 en el Hospital de San Juan de Dios; este mismo Hospital ha calculado que el costo de atención de un aborto complicado es de \$ 3.140. Una investigación reciente realizada en once hospitales del país, aunque obviamente es sólo indicativa de lo que ocurre en la población hospitalaria del país, muestra la siguiente situación: la edad promedio de las pacientes es de 28 años y medio; cada una de ellas ha tenido en promedio 5,5 embarazos, 1,7 abortos y tiene 3,3 hijos vivos aún; el número de hijos deseado es de 3,1². Con base en los datos anteriores y en la experiencia demográfica de otros países, es posible que ocurra un descenso de las tasas de fecundidad, si al deseo manifestado por los padres de planificar sus familias se unen la mayor asequibilidad de servicios y de información adecuada³.

La Mortalidad

Infortunadamente el país no cuenta en la actualidad con estudios suficientes sobre la mortalidad ni sobre los niveles de vida que condicionan la salud de la población e inciden tanto en los niveles de morbilidad como en los de mortalidad y natalidad. Se calcula que en 1965 la tasa bruta de mortalidad fue de 1,50% y que bajaría a 1,13% o a 1,25% en 1975⁴, según se suponga un descenso

rápido o lento de los actuales niveles de mortalidad como consecuencia de una mejor salud de la población.

La Estructura de Edades

Si se logra un descenso de la fecundidad en los próximos años, podrá esperarse una reducción de la proporción de menores de 15 años y un aumento de la de los adultos. Esto conducirá a una disminución de la tasa de dependencia demográfica. Esta última era de 106,6% en 1964 y se calcula en 96,7% o 99,3% en 1975⁵.

La Redistribución Futura de la Población

De continuar la tendencia observada hasta el presente, posiblemente las tasas de crecimiento de la población en las cabeceras municipales no tenderán a disminuir, lo cual hace suponer que hacia 1979 la población residente en las mismas será cercana al 60% de la población total. Las tasas de crecimiento de algunos núcleos y conjuntos urbanos son muy altas: Bogotá, D. E. y Soacha, Medellín y el Valle de Aburrá, Cali y Yumbo, Sogamoso y Nobsa, duplican su población cada 9 o 10 años. Es muy probable que tal ritmo se mantenga constante, al menos durante los próximos cinco años. En tales circunstancias, las cuatro grandes ciudades del país albergarían en 1985 al 50% de la población nacional.

¹ DANE: Anuarios Estadísticos 1962-1965.

Bol. Mensual N° 198. 1967.

² ASCOFAME: Investigación sobre el Aborto Hospitalario (inédito). 1969.

³ La tasa bruta de natalidad, que actualmente es de 4,72% estaría entre 4,47% y 4,22% hacia 1970-1975, según que este descenso sea rápido o lento. Ver: Pérez E.: op. cit. tabla 15.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

La migración se ha dirigido hasta el presente hacia Bogotá, D. E., Valle, la Costa Atlántica (Valle del Cesar, Bajo Cauca y Golfo de Urabá), Valle de Aburrá, y el piedemonte de la cordillera oriental. Tales movimientos se han venido acelerando, por lo cual se puede suponer que su dirección no va a cambiar significativamente y su monto no tenderá a disminuir en los próximos años.

3. Implicaciones de crecimiento demográfico

La planeación del desarrollo debe guardar estrecha relación con la realidad demográfica. En el caso colombiano esta relación se percibe con mayor nitidez, dados el actual ritmo de crecimiento de la población y los componentes que lo determinan, los cuales plantean serios interrogantes sobre la situación futura. La percepción de mejores oportunidades en el sitio de destino o la expulsión del lugar de origen han incrementado el movimiento migratorio hacia los grandes centros urbanos y han intensificado allí la demanda de mejores servicios sanitarios, de vivienda, educación, recreación y seguridad.

Población y Educación

Es necesario reiterar que solo a través de la educación generalizada es posible transformar los valores, actitudes y comportamientos tradicionales de la población, que tanto frenan las posibilidades del desarrollo, no obstante los esfuerzos económicos y técnicos que por otra parte se hagan¹. Sin embargo, la situación demográfica plantea serios obstáculos a la elevación del nivel educativo, sin ser este el único, como se muestra en el siguiente ejemplo.

En Colombia los niños de 5 a 14 años representan el 29% de la po-

blación, mientras que en Inglaterra ellos son el 14,3%; de ahí que Colombia requiera proporcionalmente 2,02 veces más maestros que Inglaterra. Por otra parte, en Colombia hay proporcionalmente 1,22 veces menos adultos (15-59 años) que en Inglaterra. Dada esta relación, y suponiendo que todos los adultos de los dos países estuvieran disponibles para la enseñanza de los niños, sería necesario que uno de cada 58 adultos colombianos y uno de cada 144 adultos ingleses se dedicaran a la enseñanza, teniendo en cuenta la proporción de un maestro para 35 niños.

No obstante, no todos los adultos estarían en capacidad de enseñar. En Colombia solo el 15,5% de ellos son económicamente activos y tienen la primaria completa; en Inglaterra esta proporción es del 65,5%. En tales circunstancias, uno de cada 9 adultos "aptos" en Colombia, y uno de cada 100 en Inglaterra, deberían dedicarse a la enseñanza, si se quiere dar educación completa a los niños de 5 a 14 años. Por otra parte, el gasto necesario para proporcionar educación elemental gratuita se ha calculado en \$ 1.141 por alumno/año², lo cual implicaría un gasto total de \$ 17.115 millones para dar educación a los 3 millones de niños que tiene el país actualmente entre 7 y 11 años de edad, durante un total de 5 años.

Lo anterior permite demostrar que la situación demográfica es un serio obstáculo, pero no el único; la participación y el nivel educativo de los adultos, lo mismo que los recursos

¹ DNP: Planes y Programas de Desarrollo, Sector Educativo, Bogotá, Doc. DNP-294, URH-1969.

² DNP: Estudio de Costos en la Educación Primaria (en impresión).

económicos son factores limitantes en mayor grado. Tal realidad exige, por lo tanto, un replanteamiento de fondo que conlleve a modificar los actuales métodos de enseñanza y aún el contenido de la misma.

Población y Empleo

El trabajo no es sólo un medio de satisfacer las necesidades básicas de la persona. Es también, y no secundariamente, una forma de realización del hombre y en tal sentido complementa el proceso de socialización iniciado en la familia y continuado en la educación.

Los efectos del acelerado crecimiento de la población solo se empezaron a manifestar significativamente en el empleo durante el último decenio. El efecto conjunto neto del crecimiento demográfico y de la migración fue aumentar el total de la población urbana en edad de trabajar en 95%, un promedio de más de 4% anual entre 1951 y 1964. Se calcula que en 1970 se habrían presentado por primera vez al mercado de trabajo más de 200.000 personas, 30.000 de las cuales están en el medio rural. La fuerza de trabajo activa total del país será entonces de 6.480 millones de personas; de estas 5,94 millones estarán ocupadas, lo cual implica una tasa de desempleo de 8,4%¹.

Teniendo en cuenta que el proceso del rápido crecimiento demográfico se originó especialmente en los últimos decenios, los efectos en la oferta laboral serán más evidentes y extremos en los próximos años. Suponiendo que se tomaran medidas eficaces conducentes a facilitar un descenso considerable en la fecundidad, sus efectos en el mercado de trabajo serían visibles solo a partir de 1985.

Población y Crecimiento Económico

La densidad actual es de 19 habitantes por km².; pero de ser cierto que aproximadamente una sexta parte del territorio nacional es susceptible de aprovechamiento agrícola en el estado actual de la tecnología, la densidad subiría a 114 hab./km². Empero, el aspecto inquietante no es este de la sobrepoblación sino el de la existencia de una alta tasa de crecimiento de la población, acompañada de un crecimiento del producto interno bruto difícil de sostener a largo plazo. Durante el período 1960-1968, el producto interno bruto creció en promedio al 4,9% anualmente y el producto por habitante al 1,7%. Por medio del plan de desarrollo se busca que para los próximos cuatro años el ritmo de crecimiento sea del 7,5% y 4,2% respectivamente.

La dinámica demográfica exige una serie de inversiones para atender las necesidades derivadas del crecimiento de la población. Tales gastos "inversiones demográficas" representarían para el país, dados el actual ritmo de crecimiento demográfico y el tipo de relación capital producto existente (1:3,5), cerca del 11% del ingreso nacional, cifra equivalente a cerca de la mitad de los requisitos de ahorro que se analizan en la parte macroeconómica del plan de desarrollo.

Un descenso de la fecundidad produciría una modificación de la estructura de edades (disminución de la proporción de los jóvenes) y por lo tanto una reducción de las tasas de dependencia demográfica. En tales circunstancias es previsible que el

¹ En el capítulo correspondiente al empleo se analiza con más detalles su estructura y comportamiento futuros.

consumo liberado pueda ser canalizado hacia el ahorro, la inversión y la mejoría del nivel de vida, mediante un aumento de los ingresos por persona.

4. La Política de Población

Del análisis de la situación descrita, se deduce que la realidad y el futuro del desarrollo integral del país son inquietantes y plantean la necesidad de adoptar una política de población, acorde con las necesidades y aspiraciones de la comunidad y la fase actual del desarrollo colombiano. Resulta por lo tanto evidente que el gobierno no puede ser ajeno e indiferente ante la realidad nacional presentada.

Definición de la Política de Población

Hasta hace poco las distintas agencias del sector público consideraban algunos aspectos de la realidad demográfica, pero del conjunto de ellos no se obtenía una visión integral del problema y en algunos casos se observaban incongruencias. La variable población se había tenido en cuenta en sus aspectos aislados, lo cual condujo a enfoques particularistas y aún a soluciones simplistas. Hoy en día, afortunadamente, se ve la necesidad de estudiar el problema en forma interdisciplinaria, tomando en consideración los diferentes aspectos sociales, económicos, políticos, culturales, religiosos, psicológicos y demográficos, que permitan tener una visión integral.

Toda acción tendiente a garantizar el bien común debe estar íntimamente ligada al bienestar de la familia. El Estado, responsable del bienestar de la comunidad, debe intervenir en aquellas facetas que afectan el bien del conjunto social o que no se adaptan a las exigencias del bien común;

pero esta intervención no implica el ejercicio de la autoridad sobre los aspectos íntimos de la vida personal, conyugal o familiar.

Una política de población es el conjunto coherente de principios, objetivos y decisiones adoptados por el sector público, de acuerdo con los derechos, necesidades y aspiraciones de la comunidad, con el propósito específico de orientar el ritmo de crecimiento y el tamaño de la población, su composición por edades, su grado de concentración y distribución espacial y sectorial, mediante la creación de las condiciones que faliciten un comportamiento más racional de los miembros de la comunidad frente a sí mismos, a la sociedad y a los recursos ecológicos.

Todo ello con miras a facilitar la participación de la comunidad tanto en las responsabilidades como en los beneficios del desarrollo y así elevar sus niveles de vida.

Definida en estos términos, una política de población se convierte en elemento indispensable de la política general de desarrollo. Y así entendida da importancia especial a la educación, por residir en ella la clave del proceso del cambio mental, sin el cual no sería posible eliminar los aspectos negativos de una visión tradicional de la familia y de la paternidad.

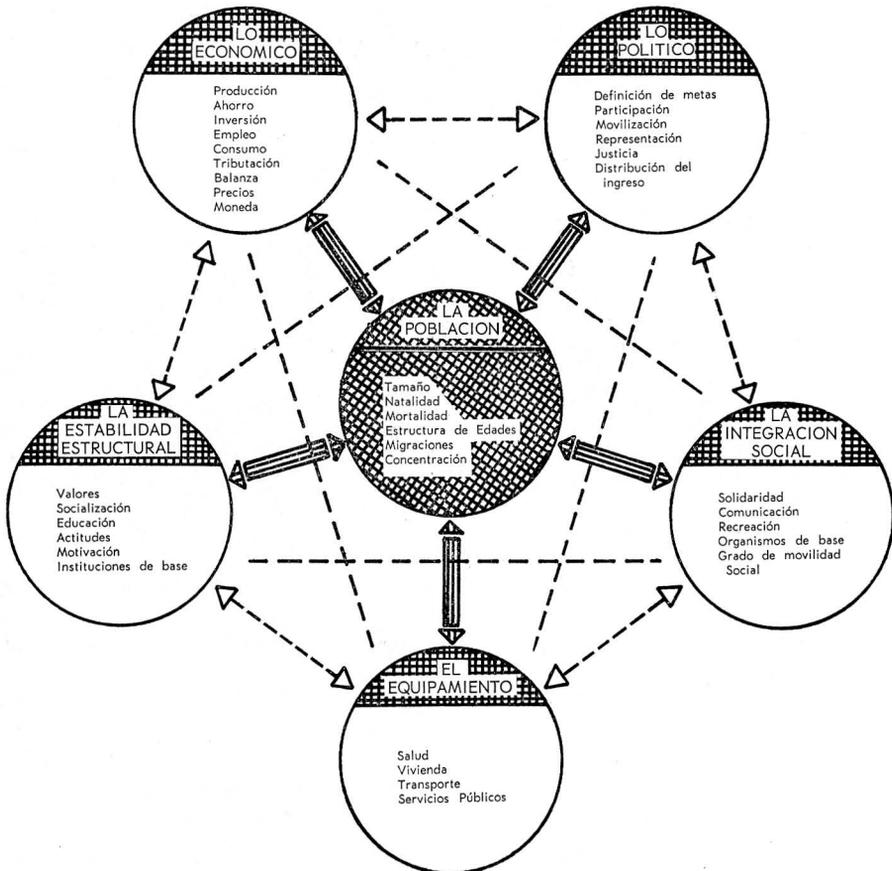
Los objetivos inmediatos de la política de población, dadas las características de la realidad colombiana, son lograr una mejor distribución territorial de la población y modificar el actual ritmo de crecimiento de la población.

La Redistribución Territorial de la Población

Anteriormente se presentaron la magnitud de las migraciones inter-

GRAFICO N° 4

RELACIONES ENTRE LA POBLACION Y LA REALIDAD SOCIO-ECONOMICA



nas, su origen y destino, su composición por sexo, edad y ocupación, lo cual permitió concluir que la migración es selectiva en estos aspectos. Se subrayaron los rasgos positivos, pero al mismo tiempo se observó que estas migraciones son consecuencia de grandes desequilibrios regionales, los cuales a su vez, tienden a acelerarse en parte debido al aumento de los movimientos migratorios internos.

Seguramente las características estructurales del medio campesino han sido los principales factores de expulsión: tenencia y propiedad de la tierra, bajos salarios, tradicionalismo, baja productividad, falta de servicios básicos, inseguridad, etc., elementos que configuran un claro estado de marginalidad, los cuales se hacen más evidentes cuando se comparan con los factores de atracción; percepción de "mejores oportunidades", posibilidad de ascensión social, mayor independencia, seguridad, etc. Este fenómeno se ha acentuado debido a la gran difusión de los medios de comunicación en los últimos años.

La política de redistribución territorial de la población está encaminada a reorientar las migraciones y lograr mejor asentamiento de la población, con el fin de ayudar a un desarrollo más armónico desde el punto de vista regional.

Tal objetivo parte de la disminución de los factores de expulsión actualmente reinantes. La labor del gobierno estará cada vez mejor encaminada a ofrecer al campesino medios adecuados para su plena realización en el campo, lo cual implica, por una parte, la existencia de facilidades que permitan mayor participación de las comunidades de base mediante la asociación¹, y por otra, una serie de acciones como la modificación de las

formas de tenencia, mejoría de los salarios agrícolas, apertura del crédito, facilidades de mercadeo, asistencia técnica y creación de las centrales de servicios (educación, salud y recreación).

Se desarrollarán algunas ciudades intermedias (de 30.000 a 200.000 habitantes), con el fin de armonizar la concentración de población.

Se fortalecerán las llamadas "metrópolis de equilibrio", a fin de que las disparidades crecientes entre éstas y la capital del país no sigan aumentando desmesuradamente.

Se establecerán organismos receptivos que faciliten una mejor y más rápida integración del emigrante al medio de destino.

Se facilitará la movilización masiva de la mano de obra cesante o subempleada hacia las zonas de escasez, y se organizarán las agencias necesarias que permitan mejorar las condiciones de los emigrantes y faciliten su asentamiento definitivo.

Se han determinado algunas zonas susceptibles de colonización intensiva: 1) La zona que atraviesa el eje del Valle del Cesar - Bajo Cauca - Golfo de Urabá; 2) El piedemonte de la cordillera oriental con tres subzonas: a) Putumayo, Caquetá, b) Medellín del Ariari, Villavicencio y Valle del Upía y c) Arauca-Sarare, y 3) La zona del Valle del Magdalena medio.

El Ritmo de Crecimiento de la Población

El objetivo de reducir el actual ritmo de crecimiento de la población por medio de una disminución de la

¹ Ver capítulo sobre Desarrollo de la Comunidad.

fecundidad requiere distinguir dos niveles, el de la sociedad y el familiar.

a. El Nivel de la Sociedad

La experiencia sociológica enseña que para lograr este objetivo de una manera eficaz, consciente y duradera, es necesario actuar sobre el marco socio-cultural. El comportamiento reproductivo, como todo comportamiento humano, se encuentra condicionado (no "determinado") por una serie de elementos interdependientes: valores, pautas, tradiciones, hábitos, normas, condiciones económicas, educativas, sanitarias, grado de participación en la sociedad, estructuras de parentesco, etc. Todos estos elementos son transmitidos al individuo en el proceso de socialización y de la forma como ocurra este proceso podrá resultar la interiorización total o parcial de tales pautas, las cuales configurarán la "estructura mental" del individuo. Por ello la simple información o la propaganda, en general, no tendrán ningún efecto sino sobre aquellos puntos que se refieran a los elementos previamente interiorizados.

Por tanto, una disminución de la fecundidad implica realizar grandes esfuerzos, sobre todo educativos, para lograr los cambios mentales que permitan crear un clima favorable al desarrollo, mayor participación en la sociedad y ver, además, en la paternidad no un hecho meramente biológico, sino un compromiso con la familia y con la sociedad. Para tal efecto se cree necesario aumentar la eficacia del sistema educativo y brindar mejores oportunidades de educación a sectores más amplios de la población¹, así como introducir paulatinamente, en los programas del sistema educativo, los temas referentes a la educación en población, formación para la vida familiar y educación sexual.

Tales medidas deberán ser complementadas por otras no menos importantes como propender para una edad menos temprana del matrimonio, utilizando diferentes medios (por ejemplo, una retención más prolongada en el sistema educativo, movimientos de juventud, etc.). Lo mismo que a través de la creación de mecanismos para ofrecer igualdad de oportunidades a la mujer en la vida socioeconómica y política con acceso a empleos tradicionalmente dominados por hombres, con salarios iguales y mejoramiento de su movilidad social. Vincular a la mujer a labores de servicios sociales, bien sean voluntarios u obligatorios, que constituyan un elemento de promoción personal con proyección a la comunidad y sirvan de apoyo para la prestación de servicios y de ayuda familiar.

El Estado seguirá empeñado en los programas a favor de la responsabilidad ante los hijos (Ley 75 de 1968), los cuales se fundamentan en la necesidad de prestar atención integral a la familia. Una de las consecuencias de este programa, que es ante todo educativo, será la de reducir la ilegitimidad.

Igualmente se seguirán adelantando los estudios necesarios para conocer la influencia que sobre los parámetros demográficos tiene la realidad económica y social (tributación, ahorro, inversión, seguridad social, empleo, educación, vivienda, participación activa de la mujer en la sociedad, etc.).

b. El Nivel Familiar

La familia, sujeto y objeto del desarrollo económico y social, aspira a realizarse en las mejores condi-

¹ Ver la parte correspondiente al sector educativo.

ciones de bienestar material y espiritual. Dentro de este contexto, se afirma que "la oportunidad de decidir el número y el espaciamiento de los hijos constituye un derecho humano fundamental"¹. Este derecho debe ser reconocido en cualquier circunstancia, bien sea de disminución o de expansión demográfica. Pero para que este derecho pueda ser ejercido plenamente, es indispensable:

— elevar el nivel educativo con el fin de lograr una mayor responsabilidad de las parejas;

— proporcionar la información objetiva y adecuada referente a la vida familiar y sexual que permita a la pareja tomar una libre decisión; y

— hacer asequible los servicios médicos necesarios, con el fin de asegurar una correcta atención médica y garantizar el respeto debido a la conciencia de los solicitantes.

De los estudios realizados en Colombia se concluye que una proporción significativa de parejas desean planificar su descendencia y carecen de la información y de los servicios adecuados para ello.

Dado que la población rural y marginada de las grandes ciudades constituye un alto porcentaje de la población del país y que allí las tasas de morbi-mortalidad materna e infantil son elevadas, el gobierno desde 1968 ha venido impulsando y reforzando la extensión a dichas regiones de un programa de atención materno-infantil. Tal programa ha estado orientado a reducir, entre otras, la morbi-mortalidad producida por la multiparidad, el aborto provocado y hacia el diagnóstico precoz de cáncer genital femenino. Ello ha implicado formar rápidamente el personal

necesario y utilizar al máximo los escasos recursos humanos, financieros y técnicos.

Actualmente se continúa la formación del personal intermedio que permita ampliar el efecto multiplicador del médico, tal como auxiliares de enfermería y promotores rurales de salud. Allí donde exista la extensión de los servicios de protección materno-infantil se está informando a quienes lo soliciten sobre el uso de los métodos de planificación familiar y se les ayuda a utilizarlos adecuadamente, respetando la libre decisión de las parejas.

Infortunadamente en muchos casos la gente no sabe que tales servicios existen y continúa recurriendo a métodos tradicionales ineficaces y en varias ocasiones nocivos, cuando no al aborto provocado. La escasez de recursos, sobre todo humanos, y la falta de preparación de los mismos, ha impedido que las actividades hayan tenido un desarrollo adecuado. Han sido frecuentes los casos en que la parte educativa se ha reducido a una simple información sobre la vida sexual y los diferentes métodos para planificar la familia, sin hacer resaltar suficientemente los aspectos morales y socio-culturales que implica una verdadera paternidad responsable.

Por tales razones, el gobierno emprenderá, por medio de las entidades competentes, un programa dirigido a la educación para la vida familiar y sexual y una información objetiva en población, coordinado con la prestación de los servicios médicos adecuados.

¹ ONU: Declaración de los Jefes de Estado sobre Población. Nueva York, ONU. 1967.