

**SURGIMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR Y LAS
POLITICAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA**

Patricio Crichigno

Este documento ha sido estructurado sólo con fines pedagógicos para el curso "Políticas públicas y de población en América Latina" del Programa de Postgrado de Población y Desarrollo impartido en CELADE. Los párrafos seleccionados, los comentarios así como las modificaciones introducidas en el texto son de exclusiva responsabilidad del docente.



RESUMEN

El presente trata en una perspectiva histórica los motivos sociales y políticos que dieron origen al surgimiento del estado moderno. A partir de esta revisión se analizan los diversos planteamientos sobre su rol como estado benefactor y la función de las políticas públicas en general y sociales en América Latina en particular. En este sentido el análisis de las políticas sociales se centra sobre su estrecha vinculación con la dinámica poblacional en diversos países de la región. Por último, se analizan en conjunto las políticas sociales y de población a modo de ilustrar varias hipótesis de causa de descenso de la fecundidad.

REGIMENES POLITICOS, POLITICAS PUBLICAS
Y
DINAMICA DE LA POBLACION EN AMERICA LATINA

SURGIMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS

I

Es común asociar la existencia del denominado Estado de Bienestar o Estado Benefactor (EB) con aquella etapa de intervención estatal en la economía mundial que surge a partir de la gran depresión de 1930 y se consolida luego de la Segunda Guerra Mundial, es decir la etapa Keynesiana, y por sobre todo con la etapa del nacimiento del Estado Keynesiano (EK) entendido en su dimensión económica.

Si bien existió una etapa previa en la que se realizarán acciones estatales de protección social de naturaleza puntual en casos de desastres naturales, plagas, hambrunas en la Europa Medieval (Polanyi, 1944), el EB adquiere su fisonomía actual al surgir junto con el EK, aunque ambos obedecen a diferentes finalidades.

a) El EK se constituye para dar respuesta a la crisis económica del sistema de libre mercado y al admitir el fracaso de éste produce una ruptura con la etapa plenamente liberal previa a 1930.

b) El EB, aunque ya había desarrollado sus instituciones antes de 1930, respondió a motivaciones de índole político-social. (La "cuestión social" era la preocupación del sistema imperante).

Puesto que en el discurso político actual se debate sobre una crisis que se juzga como consecuencia del surgimiento del EK y el EB, conviene realizar un (I) análisis del surgimiento del EB y EK y (II) la naturaleza de la crisis, así como la presunta responsabilidad atribuible a ambos.

1 ASPECTOS CONCEPTUALES E HISTORICOS

1.0 El Estado Benefactor

El EB consiste en un conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Estas disposiciones operan en el terreno de la distribución "secundaria" del ingreso mediante transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) o indirectas (subsidio a productos de consumo básico) suministro de bienes (programas de complementación alimentaria) y prestación de servicios (educación y salud).

El establecimiento de una regulación protectora de las condiciones del ambiente de trabajo (higiene en fábricas) o de la calidad de bienes y servicios es también otro instrumento del EB.

Como se ha dicho ya existían acciones estatales de protección social en la época medieval, pero se limitaban a dar respuestas puntuales. La asistencia a los miserables estaba casi exclusivamente a cargo de la iglesia. Pero el capitalismo introdujo cambios sociales que generaron la necesidad de medidas tendientes a evitar procesos de disrupción social. Las "Leyes de Pobres" en Inglaterra son un ejemplo de medidas de protección impulsadas por una monarquía preocupada por los efectos sociales disgregadores ocasionados por el desarrollo capitalista (Polanyi, 1944; Piven y Clonard, 1972), pero terminaron siendo abolidas por una nueva racionalidad.

La distribución primaria del ingreso se refiere a la denominada remuneración de factores de producción; es decir, los ingresos generados en el proceso de producción y apropiados por los diferentes sectores sociales, clases alta, medias, bajas. La distribución secundaria o redistribución deriva de un porcentaje de los ingresos generados en el proceso de producción por la vía del tributo (impuesto) a ésta u otras modalidades de transferencia del ingreso.

El avance del capitalismo implicó la progresiva desaparición del concepto feudal-patrimonial de responsabilidad, por el cual el barón debía proteger al campesino a cambio de trabajo y lealtad. Las nuevas clases altas rechazan ahora la idea de protección e impulsan la noción de responsabilidad personal (self-reliance). Con base en estas nuevas orientaciones, la política estatal hacia la fuerza de trabajo comienza a poner énfasis en la creación de un mercado de trabajo asalariado.

La maduración de los procesos de industrialización y urbanización y el surgimiento de los asalariados como fuerza social crearon las condiciones para que se iniciara una etapa de extraordinaria importancia en la política social del estado.

1.1 Política social del estado: el nacimiento del seguro social

Por iniciativa del canciller alemán Otto Von Bismarck surgió a fines del siglo pasado el seguro social, fenómeno asociado al origen del EB, que significaba una ruptura con instituciones de beneficencia tales como las "Work Houses" inglesas. (Estas "Work Houses" se crearon para quienes no podían lograr su inserción en el mercado de trabajo (ofrecían condiciones de vida deplorables).

Las "Leyes de Pobres" eran discrecionales y estigmatizantes. El seguro social, en cambio, se basaba en reglas no discriminatorias relativamente automáticas en su aplicación ante el daño ocasionado. Además estaba más bien dirigido al asalariado y no al pobre o al miserable y finalmente obligaba a los beneficiarios potenciales a contribuir a su financiamiento, con lo que fortalecía el derecho a reclamar beneficios.

Además del importante crecimiento de la acción sanitaria y educativa del Estado, las instituciones típicas del seguro social adquirieron una estructura definida antes de la Segunda Guerra Mundial. El estudio de Peter Flora sobre 12 países europeos muestra que las primeras iniciativas relacionadas con el seguro contra accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y desempleo, surgieron entre finales del siglo pasado y el actual. El promedio entre los años de la primera y última puesta en marcha de estas instituciones arroja como resultado los años 1914, 1923, 1922 y 1930, respectivamente. Sin embargo el período de mayor expansión fue sin lugar a dudas el de 1945 a 1960. De hecho, una representación gráfica del promedio de cobertura para los mismos países entre 1900 y 1970 es virtualmente una recta con declinación de 45 grados.

1.2 La "cuestión social" y "la necesidad de legitimación política"

La lógica de desarrollo del EB obedeció fundamentalmente a dos determinantes:

- 1.- Por un lado lo que puede genéricamente denominarse "el mantenimiento del orden social". El surgimiento de la "cuestión social", esto es del movimiento obrero como actor social y político y el conflicto real o potencial que implicó en las sociedades capitalistas fue una razón central del origen de estas políticas estatales (Rimlinger 1972).

- 2.- Por el otro, las instituciones del EB también obedecieron a las necesidades de legitimación y apoyo político introducidas desde fines del siglo pasado en virtud de la extensión del sufragio y de la competencia política. Debe destacarse aquí que la tarea de edificar el EB no estuvo asociada a fuerzas políticas de una orientación ideológica específica. La necesidad de la competencia política integró virtualmente a todas ellas en el esfuerzo de construcción. Tanto conservadores como liberales y socialistas justificaron la necesidad de desarrollar el EB (Hecló, 1982).

En definitiva, conflicto social y competencia política en un contexto de creciente democratización determinaron el origen y desarrollo del EB. También podría agregarse que en verdad el desarrollo del EB no tuvo como motivo principal suministrar servicios públicos, sino más bien posibilitar las transferencias monetarias a través de este mecanismo de transferencia secundaria que son las políticas sociales.

1.3 Las políticas sociales: seguridad v/s igualdad

En sus comienzos, el EB estuvo más centrado en la idea de seguridad que en la de igualdad. Las políticas sociales como protección a los trabajadores de las alteraciones producidas por los procesos de industrialización y urbanización fueron avanzando en forma gradual y comenzaron generalmente por los grupos sociales de mayor poder relativo. Sólo hacia la década de los cuarenta puede hablarse de un desarrollo de la idea de igualdad promovida por los sacrificios de la guerra.

El desarrollo de prácticas de solidaridad nacional, regulación pública del consumo, control de mercados y una distribución más equitativa de las cargas que impuso la etapa bélica, permitió el florecimiento de ideas más universalistas y esquemas de prestación de servicios más igualitarios; o sea, un EB amplio y solidario (Flora y Heidenhemer, 1982).

Sin embargo, este modelo de EB comenzó a derrumbarse con la expansión económica de la postguerra, cuando los diferentes grupos acentuaron la competencia por los recursos del EB reintroduciendo mayor diferenciación o desigualdad en la apropiación de beneficios, como plantea el investigador Hecló (op. cit., 1982).

"Seguridad en un período de crecimiento implicó ganancias diferenciales, no igualdad; libertad implicó satisfacer cuantitativa y cualitativamente un conjunto de deseos en expansión, no precisamente necesidades básicas".

1.4 El estado Keynesiano

Para ser precisos se debería señalar que la necesidad de regularizar el ciclo económico y evitar así fluctuaciones dramáticas en el proceso de acumulación de capital fue la causa del nacimiento del EK. Esto estructura la principal diferencia con las instituciones del EB que, como se dijo, surgió motivado por determinantes básicamente políticos. Por lo tanto, la preocupación del EK es el ámbito de la acumulación de capital, de producción y de distribución primaria del ingreso. La política fiscal, monetaria o crediticia son instrumentos que manejados, anticíclicamente, intentan regularizar el ciclo económico tanto en fases de alta como de baja.

Un elemento diferenciador clave entre los instrumentos del EB y los del EK es que los primeros, al establecer derechos garantizados desde el punto de vista jurídico, son muy rígidos y, en consecuencia, difíciles de utilizar anticíclicamente.

Una institución central del EK es el pleno empleo. No obstante, el pleno empleo y los salarios crecientes que eleven la demanda efectiva y a través de ella la utilidad empresarial son elementos que en la distribución primaria complementan la función legitimante de la distribución realizada por el EB.

1.5 Conclusiones sobre el EB y EK

Un EB determinado por el proceso general de democratización social y un EK originado por la necesidad de suavizar el ciclo económico, responden entonces a lógicas diferentes. Pero sin duda el crecimiento del EB fue potenciado por una etapa del desarrollo económico (la Keynesiana), que brindó las bases materiales para ello. Así las instituciones del EB y el EK dieron origen a la etapa más exitosa del capitalismo tanto en materia de producción y productividad como en lo que se refiere a las condiciones materiales de vida de la población.

1.6 La naturaleza de la crisis

A partir de mediados de los años setenta los indicadores económicos comenzaron a mostrar una cierta reversión en materia de producción, productividad, empleo y estabilidad de precios. En lo que se refiere a la productividad en los países de la OECD, la tasa de incremento declinó lentamente hasta 1973, cayó bruscamente en 1974-1975, se recuperó entre 1976 y 1978 a los niveles de 1973 y se tornó negativa hacia 1980 (Lindberg, 1985).

Veamos ahora la hipótesis de Keohame (Keohame, 1985) que intenta dar cuenta de esta situación. Un factor explicativo sería el nivel adquirido por la inflación y su capacidad de erosionar las decisiones de inversión. En la raíz de la inflación de los setenta se encontraba el financiamiento de la guerra de Vietnam, no a

través de un alza de impuestos sino mediante una política monetaria expansionista durante casi todo el período 1966-1972.

Los déficit ocasionados por este fenómeno en la balanza de pagos de Estados Unidos incrementaron las reservas monetarias de otros países sin que se redujera la base monetaria norteamericana.

Ante la alternativa de seguir políticas restrictivas o descuidar los acuerdos de tipo de cambio fijo establecidos en Bretton Woods, los Estados Unidos se inclinaron por lo segundo. Esta fue una decisión tomada por Richard Nixon en 1970, en la que anunció que el dólar estadounidense ya no estaba respaldado por el patrón oro. Como consecuencia de ello el valor real de cada dólar bajó a un 70%, lo que impulsó a los europeos tenedores de gran cantidad de dólares en el proceso de acumulación de la postguerra a denunciar el hecho de que Estados Unidos les hizo pagar a ellos su fracaso bélico.

Así, la emisión de moneda norteamericana por el gobierno de Estados Unidos estuvo en la base de los procesos inflacionarios de los años setenta. También la crisis petrolera fue un elemento importante que influyó en los procesos inflacionarios de esta misma década señalando, además, el fin de una etapa de fácil acceso a las materias primas.

1.7 El gasto social durante la postguerra

No se discute que los asalariados se beneficiaron del aumento del gasto social en este período. Como ilustración valga señalar que un estudio sobre 19 países de la OECD indica que mientras en 1960 el gasto público social equivalía al 13,1% del PIB, en 1975 había alcanzado el 25,6% (OECD, 1985).

Las características del Estado democrático hicieron que los trabajadores encontraran más fácil promover sus demandas en el terreno político que en la negociación privada. De esta forma el salario social fue ocupando progresivamente una cuota mayor del ingreso de los asalariados.

La hipótesis de Keohane (1985) sugiere que el EK, a través del denominado "salario social", introdujo un elemento que perturbó seriamente el proceso de acumulación al debilitar los mecanismos tradicionales de disciplinamiento de la fuerza de trabajo: la recesión y el desempleo.

1.8 Conclusiones sobre "la naturaleza de la crisis"

Al EK le cabría, entonces, la responsabilidad de haber "subvertido" el poder disciplinador que el desempleo ejerce sobre los comportamientos y las expectativas de la fuerza de trabajo. Aunque menor, el EB también tuvo su cuota de responsabilidad en la crisis. Por una parte "cooperó" con la legislación laboral; por ejemplo, las leyes que protegen al trabajador del despido introdujeron rigideces en el mercado de trabajo. Además, y tal vez más importante aún, el gasto social posee una resistencia a la baja y, por ende, no puede ser utilizado anticíclicamente.

En definitiva, la regularización del ciclo económico y el pleno empleo generaron un creciente poder de la fuerza de trabajo para disputar la distribución del ingreso. En ausencia de recesión, la inflación fue la respuesta dada (por los sectores de poder) al creciente poder de los trabajadores.

1.9 La estrategia conservadora frente a la crisis

No es difícil percibir que con base en las conclusiones anteriores una estrategia conservadora para superar la crisis de acumulación debería descansar fundamentalmente en recortar el poder de los asalariados para presionar por una distribución del ingreso a su favor y para ello sería necesario "desenterrar" los mecanismos tradicionales del mercado o establecer acuerdos corporativos en los cuales quienes más deben ceder son los asalariados.

Sin embargo, cabe notar que una de las principales críticas de los sectores progresistas es que el EB no produjo un proceso de redistribución entre capital y trabajo, sino al interior del sector asalariado (Offe, 1984). Pero aun éste no habría sido un proceso progresivo. Por ejemplo, y en términos globales, se afirma que en la mayoría de los países de América Latina la función del EB ha sido regresiva en sus aspectos distributivos (Mesa Lago, 1978).

Respecto a la crisis de acumulación actual podría argumentarse que la forma de proceder al "ajuste" no es a través de la supresión de instituciones del EB, sino mediante la desvalorización de sus productos. En esta forma la disminución del valor de los diversos tipos de transferencias y la reducción de la calidad de las prestaciones de salud o educativas son el camino para restaurar el proceso de acumulación. (Todo esto, por supuesto, visto a través del prisma conservador).

Finalmente, la ideología conservadora sostiene que la crisis de acumulación ocasionada por la intervención estatal se resuelve mediante un retorno al predominio de las "fuerzas del mercado" en el período previo a la década de los treinta. Hoy esta postura posee un poder persuasivo muy grande, pero no explica el punto central del debate actual que es: cómo resolver los problemas

ocasionados por la sociedad de mercado y que llevaron a la instauración de un período de alta intervención estatal (el Keynesiano) para atender el altísimo costo humano y social ocasionado por el funcionamiento del libre mercado.

La propuesta conservadora es sólo una búsqueda en el pasado de la respuesta a la crisis presente. Simplemente no es posible que la problemática que plantea la complejidad y diversidad de la sociedad moderna pueda ser resuelta por la instauración de mecanismos de mercado, en especial cuando la sociedad moderna no se caracteriza precisamente por la difusión del poder económico.

Más aún, el nivel de desarticulación y conflicto social de un intento de este tipo podría llegar a ser extremadamente alto y, en consecuencia, es improbable que una eventual demolición del EK se realice sin la preservación, aún con modificaciones, del EB.

LAS POLITICAS SOCIALES Y LA DINAMICA DEMOGRAFICA EN AMERICA LATINA

II

¿Son las políticas de desarrollo y el proceso de desarrollo y "modernización" en general los que afectan de modo más profundo y sistemático el comportamiento de las variables de población, o son "las políticas de población" las que juegan ese papel?

Más específicamente el interrogante sería:

¿A qué se deben los variados grados de éxito que han tenido diversos países de la región al entrar a la etapa de la transición demográfica a través del descenso de la fecundidad?

Estas interrogantes nos llevan a tratar de reflexionar sobre la evolución del proceso de desarrollo y el efecto de las políticas de población.

Tratando de explicar el papel que juegan estos factores en estos países, varios autores tales como González, Mundigo y Morales han zanjado la discusión sosteniendo que las políticas demográficas deben tener un carácter "multisectorial", entendiéndose por ello que la alteración sobre alguna variable demográfica "implica la acción coordinada sobre varios factores a través de distintas políticas sectoriales" y agregan que "puede afirmarse que las políticas demográficas poseen muy pocos instrumentos que les son propios" (González, 1978) y de ahí la necesidad de tomar las políticas sociales y de desarrollo como elementos explicativos de la dinámica de la población.

En otros términos, esto nos remite a centrar nuestro análisis en lo que se pueden considerar políticas directas o indirectas (explícitas implícitas) para modificar el comportamiento reproductivo de la población.

2 POLITICAS DIRECTAS E INDIRECTAS CON IMPACTO SOBRE LA POBLACION: BRASIL, CUBA, CHILE Y COSTA RICA

Gerardo González es un investigador de particular importancia para este estudio de caso, porque consecuente con el planteamiento citado realizó un estudio sobre las políticas implícitas de población, es decir aquellas excluidas por la definición simple que dice "la política de población es aquella acción premeditada del gobierno, plasmada o explícita en una ley que pretende afectar la dinámica de la población".

Según González, estas políticas implícitas son comprensibles en el marco de las estrategias de desarrollo específico adoptadas, de allí él seleccionará para su investigación a los cuatro países aludidos, porque representaban situaciones diferenciadas y en ciertos aspectos contrastantes en cuanto a los siguientes puntos.

- I Sistema político
- II El modelo de desarrollo o estrategias de desarrollo
- III El rol que juega el Estado en la promoción del desarrollo económico y social
- IV La orientación programática de la acción de gobierno

2.0 Hipótesis utilizada por Gerardo González

Al respecto es de sumo interés señalar lo que fue una de las hipótesis centrales de este estudio: "la velocidad de la caída de la fecundidad, así como el grado en que los sectores sociales que tradicionalmente han mostrado los más altos niveles de fecundidad se ven envueltos en este proceso de cambio, dependen del grado en que la acción redistributiva del Estado sea capaz de neutralizar las consecuencias sociales y socioespaciales de la heterogeneidad estructural económica".

Esta hipótesis plantea de un modo bastante radical que para comprender el proceso de transición demográfica en América Latina, nuestra preocupación - si queremos entenderlo y a la vez sacar conclusiones útiles para políticas - debe dirigirse no tanto hacia las políticas de población en un sentido estricto (políticas explícitas) sino fundamentalmente a aquellas que directamente tienen que ver con el proceso de desarrollo. A la luz de estos planteamientos es de sumo interés revisar algunas de las conclusiones a que llegó el investigador.

2.1 Políticas demográficas: su aplicación

Siempre lo específico de las políticas demográficas (en relación a la fecundidad), tendría que ver con "los factores que influyen en la diseminación del conocimiento de los métodos anticonceptivos, en el mantenimiento o supresión de resistencias culturales a su uso y a la práctica del aborto y en el acceso de la población a los servicios de planificación familiar", los cuales tienen la categoría de ser factores "facilitantes" del control del comportamiento reproductivo.

Agrega que si no existe el deseo de posponer o evitar los embarazos "entonces los factores facilitantes permanecerán como un recurso potencial" (González, 1980).

En síntesis, se puede afirmar que los instrumentos privativos de la política de población (entendida tradicionalmente como política demográfica), los que le son exclusivos, no tienen capacidad para determinar un cambio en el comportamiento de la fecundidad. Esta hipótesis excluye, naturalmente, la posibilidad de que dichos instrumentos sean aplicados mediante recursos coercitivos, o en contra del "marco-ético-jurídico" sancionado por los gobiernos en la "Segunda Reunión Lationamericana sobre Población" (México, 1975). Este supuesto no siempre ha correspondido con la realidad en la aplicación de las políticas.

2.2 Políticas sociales: su aplicación

Se señala que, por una parte, están aquellos países donde el Estado ha desarrollado un conjunto de políticas sociales destinadas a reducir lo que denomina la heterogeneidad socioeconómica generada por la existencia de distintos niveles tecnológicos. Donde el Estado ha aplicado de manera consistente políticas de esa naturaleza (acceso a la educación, servicios de salud, previsión social), el proceso de la transición demográfica se encuentra en sus etapas más avanzadas comparativamente.

Esto implica reconocer, primero, que en cuanto a lo económico la distribución parece ser más importante que el crecimiento cuantitativo para inducir bajas en los niveles de fecundidad y, segundo, que lo social (políticas sociales) podría ser más importante, en conjunto, que lo económico para tratar de entender las distintas velocidades y etapas de la transición demográfica por la que atraviesan los países de la región.

De los cuatro países considerados, Cuba y Chile fueron los que iniciaron la transición y precisamente los que tenían mayores niveles de urbanización y políticas sociales asociadas a lo que se ha dado en denominar "proceso de modernización".

Este proceso parecería ser el único factor común que tienen los países con estrategias de desarrollo muy distintas y que han seguido procesos de desarrollo histórico muy disímiles, pero que en términos de fenómenos macro-demográficos tendían (en el período analizado) cada vez más hacia comportamientos similares.

2.3 Estrategias/modos de desarrollo

Las diferentes estrategias de desarrollo parecen tener capacidad explicativa sobre la homogeneidad o heterogeneidad interna de cada país según clases sociales o regiones y también sobre la velocidad de ciertos cambios.

Así, por ejemplo, aun cuando Cuba y Chile tienen bastantes similitudes en sus tendencias de mortalidad y fecundidad a nivel nacional, en el caso cubano prácticamente todos los sectores sociales y regionales tienen comportamientos muy cercanos a la media del país. En cambio en Chile el promedio nacional oculta comportamientos muy distintos según se trate de áreas urbanas o rurales, de sectores sociales "modernos" o "tradicionales".

De todas maneras se debe observar que hasta alrededor de 1970, aun en los países de América Latina que tenían políticas sociales, éstas tendían progresivamente a extenderse hacia las áreas tradicionales y hacia los sectores sociales más pobres. De algún modo la transición demográfica se había dado en estos países a través de cierta discontinuidad de las clases y estratos sociales que se iban sumando al proceso de modernización social. Es decir, no serían tanto los factores de tipo económico (desarrollo, modernización económica), sino los de orden social y cultural. Prueba de ello sería que a pesar de que el proceso de cambios de Cuba y Costa Rica tiene no sólo sellos distintos, sino aun contrapuestos, en el cambio demográfico cada vez hay una mayor tendencia convergente.

2.4 El caso de Brasil

El caso brasileño funciona aquí - quizá sin proponérselo - a manera de grupo de control. En efecto, éste es el único de los cuatro casos analizados en que el Estado (a partir de 1964) no desarrolla políticas sociales destinadas a aminorar las disparidades propias de la heterogeneidad estructural de tipo económico. Al contrario, González sostiene que las políticas estatales de orden "social" más bien tendieron a profundizar las desigualdades.

El caso brasileño es de sumo interés pues, como se sabe, en los años sesenta y setenta experimentó un acelerado proceso de crecimiento económico que no puede ser catalogado de "desarrollo económico" según los cánones cepalinos. Expresión de que esos cánones no han sido respetados es que las "políticas sociales"

agudizaron la heterogeneidad en lugar de aminorarla. De hecho, es precisamente en Brasil donde la transición demográfica se encontraba menos avanzada en el período analizado y donde su ritmo había sido más lento.

Aquí cabe recalcar que estamos hablando del período previo a 1975 (aproximadamente). Sin embargo, en reciente consulta González señala que se ha producido un cambio considerable en la tasa de fecundidad en Brasil. Esto nos lleva a plantearnos si esto se debe a cambios en las políticas sociales o a modificaciones en la orientación de las estrategias de desarrollo u otros factores. González, sin embargo, sostiene que a pesar de ésto las premisas básicas de su estudio continúan siendo válidas. Para este caso tenemos aquí gran parte del desafío, pues analizaremos estos mismos países en el período subsiguiente al que estudia González, o sea posterior a 1975, y hasta una época tan reciente como lo permita la disponibilidad de datos.

2.5 Los casos en una perspectiva comparada

En términos globales puede decirse que los cuatro países estudiados tuvieron alrededor de 1965 definiciones de gran relevancia en cuanto a sus respectivas estrategias de desarrollo. En Brasil la intervención militar de 1964 implantó una modalidad de desarrollo caracterizada como concentradora y excluyente, donde el aspecto social de ese desarrollo fue completamente dejado de lado. Entre 1964 y 1965 Cuba, el polo opuesto, abandona su proyecto de industrialización acelerada del país y redefine su proyecto socialista en función de una economía primario-exportadora que no podrá cambiar por largo tiempo.

Chile inicia en 1964 una experiencia reformista que intentará dar dinamismo al agotado modelo sustitutivo fácil de importaciones. Desde 1970 los intentos reformistas en Chile se trataron de profundizar a través de un proceso de cambios de orientación socialista cuyas consecuencias y resultados son por todos conocidos. El caso de Costa Rica se redefine alrededor de 1963 con la integración del mercado común centroamericano, que implicó para ese país la posibilidad de poner en práctica un modelo de desarrollo cuyos ejes eran el proceso industrializador y la diversificación de la producción agropecuaria para la exportación. Los contrastes de las diferentes transformaciones en estos países son evidentes: Costa Rica inicia un proceso industrializador mientras en Chile este se agotaba; Brasil redefine sus relaciones con el capital internacional para profundizar un desarrollo capitalista industrial que supere el estancamiento de la sustitución fácil. Cuba debe abandonar su ímpetu industrialista y profundiza su dependencia económica de un solo producto para la exportación.

En tres de estos cuatro países la transición demográfica se acelera precisamente en el momento en que se producen sus redefiniciones de estrategias de desarrollo.

Con esta evidencia a mano ¿puede postularse alguna relación de causalidad entre ambos fenómenos? Se podría afirmar que no, en virtud precisamente de las orientaciones tan distintas que tuvieron las redefiniciones. Aquí sin embargo hay un aspecto clave: habría que pensar cuáles serían los elementos que permiten entender, aunque sólo sea a "grosso modo", la aceleración de la transición demográfica que en este período histórico tuvo un signo dominante: la baja de la fecundidad.

A la luz de los hechos y de las teorías disponibles podemos decir que los "modos de producción parecerían incapaces de dar cuenta de estos cambios demográficos. Como alternativa queda en pie el planteamiento de recóndito origen neomaltusiano, en el sentido de que ha disminuido el crecimiento de la población pues se ha tomado conciencia de que constituye un "problema".

En este caso, a tono con el desarrollo tecnológico, no se recomienda la abstinencia sino los eficaces métodos modernos de anticoncepción. Como sabemos la difusión y el uso de estos métodos eran el instrumento específico y exclusivo de una política demográfica. Veamos, entonces, qué ocurrió con la política demográfica entendida en este sentido.

2.6 Políticas de control demográfico: evaluación comparada de su efectividad

BRASIL

Los programas de planificación familiar o similares en Brasil se han desarrollado fundamentalmente de modo privado (a través del Bem-estar Familiar no Brasil (BEMFAM). Aunque de modo explícito el gobierno no se pronuncia en favor del control de la natalidad, ha permitido la actuación creciente del BEMFAM y desde 1977 acordó la libre distribución de anticonceptivos a través del programa de salud materno-infantil del Ministerio de Salud. El camino seguido guarda similitudes con el de Chile.

En los hechos, esta política demográfica marcada por acciones y omisiones actuó fundamentalmente en las áreas de mayor desarrollo relativo (sur y sudeste del país) y su acción sobre las áreas de alta fecundidad fue de escasa o nula significación en lo que se refiere a la población cubierta.

COSTA RICA

En Costa Rica se introdujo la planificación familiar de modo sumamente rápido y exitoso. En 1966 se funda la Asociación Demográfica Costarricense, la que logra que al año siguiente se cree a nivel gubernamental la oficina de población, adscrita al Ministerio de Salud. Ya en 1969 se instala una comisión nacional de población con carácter semioficial, permitiendo una centralización tanto de los problemas que se van a abordar como de los recursos de origen estatal y privados. Costa Rica fue además el país que más recursos recibió del exterior para programas de planificación familiar; quizá ello tenga que ver con el fulminante éxito en su implantación. Este éxito puede medirse por el porcentaje de consultas sobre el total de mujeres en edad fértil. En 1968 ese porcentaje llega al 7.9, en 1970 había subido a 22.4 y en 1973 la cifra ya alcanzaba el 37.3. A lo anterior habría que sumar entre un 7 a 8 por ciento por consultas en unidades móviles, no comprendido en las cifras anteriores.

Costa Rica**Consultas de mujeres en edad fértil para planificación familiar
(en porcentajes)**

1968	7.9%
1970	22.4%
1973	37.3%

Por otro lado Costa Rica, a diferencia de Brasil, ha puesto particular énfasis en las zonas atrasadas del país. La dinámica del aumento de las actividades de planificación familiar parece haber sido motivo para elaborar un sistema de estadísticas de servicios de planificación familiar (SIDESCO), con base en las cuales ya en 1974 se estimaba que más del 40% de las mujeres casadas jóvenes se encontraban cubiertas por el programa.

A estas cifras habría que agregar un 15% que corresponde a mujeres esterilizadas. En fin, un éxito total. Con base en estos y otros antecedentes González concluye que "el programa nacional de planificación familiar ha contribuido decisivamente - como "factor facilitante" - al descenso de la fecundidad en Costa Rica".

* (Para ser rigurosos sobre este punto es preciso mencionar que otros autores, como Daniel Rodríguez por ejemplo, señalan que habría que precisar que el autor no tiene elementos suficientes como para afirmar si el programa fue un factor facilitante o un factor determinante de la baja de la fecundidad).

CUBA

Infelizmente no existe informação en el trabajo de González sobre las actividades de planificación familiar en Cuba. Sin embargo Mundigo (1980), autor que también ha estudiado el caso cubano, sostiene que dicho país no ha definido una política demográfica ni ha expresado interés en modificar los niveles de fecundidad después de la revolución.

Sin embargo, de acuerdo a la tesis de González, los "factores facilitantes" están presentes fundamentalmente a través de una política de salud que ofrece una gran variedad de anticonceptivos, a la vez que no existe problema para obtenerlos en las farmacias. El aborto y la esterilización son demandas regularmente atendidas como parte de la política de salud y, como se sabe, la tasa de aborto en Cuba es elevada.

Al parecer, según sostiene Mundigo, efectivamente la baja en las tasas de fecundidad y natalidad en Cuba se origina en ausencia de una política demográfica como tal, por lo que al estar los factores "facilitantes" al alcance de toda la población, sin restricciones, su uso habría estado determinado por lo que afirma González.

"Cuba al producir una creciente homogenización de la estructura social, al generar un proceso de integración socio-espacial que acorta la brecha urbano-rural y al hacer efectivo el acceso a los servicios sociales a todos los sectores de la población gracias a la acción redistributiva del Estado, ha creado condiciones sociales objetivas para la adopción de un patrón de familia pequeña y la generalización de un comportamiento reproductivo controlado."

En síntesis, encontramos que de los tres países donde la fecundidad ha tendido a bajar sistemáticamente desde mediados de la década de los sesenta, en uno de ellos (Costa Rica) se aplicó una política demográfica (planificación familiar) masiva y rápida, incluyendo una amplia campaña publicitaria tendiente a promover la planificación en el ámbito de la familia. En el otro caso, al que aludimos al principio (Chile), también se aplicó una política de control natal en forma moderada aunque progresiva, pero ha alcanzado ciertas áreas del país y su acción no siempre llegó a los estratos bajos, identificados como sectores con una tasa más alta de fecundidad. Por último, Cuba no ha aplicado política demográfica ni política de control natal.

2.7 Conclusiones finales

Si alguna conclusión pudiera sacarse de todo lo anterior sería que la definición de una política demográfica no aparece como un requisito necesario para provocar una baja de la natalidad en Latinoamérica y que además el país (Cuba) que no ha definido política demográfica es el que ha logrado los niveles más bajos con una tasa bruta de natalidad de 15.3 por mil en 1978 (Mundigo, 1980), en comparación con Chile que para ese mismo año tenía una tasa bruta de 21.8 por mil (Morales), habiendo aplicado una política que podría calificarse de moderada. La comparación entre los dos países (Cuba y Chile) es interesante, pues alrededor de 1965 tenían casi el mismo nivel de natalidad, alrededor del 33 por mil.

En consecuencia, la hipótesis de González en términos de que las políticas de control natal o de planificación familiar se constituyen en "facilitantes" adquiriría visos de realidad. Si ello es así, entonces cabría preguntarnos ¿cuáles son las políticas que adquieren carácter de "determinantes"?

A la luz de la evidencia disponible en los tres países donde se presenta una baja importante y sostenida de la natalidad (Chile, Cuba y Costa Rica) existen políticas sociales bastante difundidas, como es el caso del acceso a la educación, a los servicios de salud y a la seguridad social. El único país que, a pesar de tener las tasas de crecimiento económico más altas, no aplicó políticas redistributivas de importancia fue Brasil y fue también el único que quedó notoriamente atrás en la tendencia a bajar las tasas de natalidad y fecundidad en el período estudiado.

El modelo de desarrollo concebido como modelo "distribuidor" o "concentrador" parecería tener cierta capacidad explicativa para entender las tendencias diferentes en la evolución de la fecundidad. La existencia de políticas demográficas, en cambio, no necesariamente discrimina en este sentido.

Quizá en términos positivos el aspecto más relevante de estas investigaciones (en particular la de González), es que "las políticas sociales que aplica el Estado en el contexto latinoamericano parecen tener un impacto realmente significativo sobre el comportamiento reproductivo de la población". De un resultado de esta naturaleza sin duda pueden derivarse conclusiones más o menos directas para las políticas de población.

Por último, si se pudiera obtener una conclusión general válida tanto sobre las políticas de población en general como sobre aquellas orientadas al control del crecimiento se podría sostener que las políticas de población "per se" como políticas demográficas aisladas y al margen del proceso de desarrollo, tendrían poca influencia sobre las variables que se proponen modificar.

En cambio estas políticas tendrán éxito, como lo demuestran algunas de las experiencias examinadas, si se formulan en el marco general del proceso de desarrollo manifestando una clara voluntad de modificarlo, pues se ha reconocido ampliamente que el modelo de desarrollo existente es la causa más importante de los problemas de población identificados.

En el caso del crecimiento acelerado, la generalizada pobreza y marginación de la mayor parte de la población latinoamericana y en el caso, por ejemplo, de la concentración, la carencia de oportunidades de empleo y de servicios propia de este patrón de desarrollo.

* El presente constituye un esfuerzo de resumen de diversos puntos de vista sobre temas relacionados con políticas públicas, sociales y de población. Este remedo se ha realizado a pedido del programa global en población y desarrollo y se ha basado en la producción de Pispal e investigaciones afines. Asimismo se han incluido segmentos completos de los trabajos originales a fin de minimizar dudas sobre su interpretación. La finalidad de este documento no es realizar un aporte original al conocimiento del tema tratado sino actualizar a los participantes del curso de población y desarrollo sobre temas de importancia para su formación.

BIBLIOGRAFIA

Atria, Raúl "Anotaciones para el análisis político de las políticas de población la relación entre la estructura de poder y la acción pública" en Estructura política y políticas de población. PISPAL, Santiago, 1975

Castells, Manuel (1987) - "El nuevo modelo de desarrollo capitalista y el proyecto socialista". En Alfonso Guerra y otros nuevos horizontes teóricos para el socialismo. Madrid, Sistema 1987

Franco, Rolando (1991) - Nuevas orientaciones de la política social en América Latina. (Documento ILPES ref. 20219, 1991).

González, G., Estrategias de desarrollo y transición demográfica. Los casos de Brasil, Costa Rica, Cuba y Chile, Santiago, Chile. CELADE, mimeo (2 vols).

Oszlak, Oscar (1984) - Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. (Documento ILPES PP6).

Tenti Fanfani Emilio (1991) - "Más allá del neosistencialismo". Miño/Dávila, CIEPP (1991) en El estado benefactor: un paradigma en crisis. Buenos Aires, 1991.

Urzúa, R. (1979) - El desarrollo y la población en América Latina. Siglo XXI Editores, México, 'cap. II, pp. 53-78.