



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.48/L.4

25 de marzo de 1974

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

REUNION LATINOAMERICANA PREPARATORIA DE LA
CONFERENCIA MUNDIAL DE POBLACION

Auspiciada conjuntamente por la Comisión Económica
para América Latina, la Secretaría General de la
Conferencia Mundial de Población, la División de
Población de las Naciones Unidas y el Centro
Latinoamericano de Demografía

San José de Costa Rica, 15 al 19 de abril de 1974

POLITICAS DE POBLACION Y LA FAMILIA:
EL CASO LATINOAMERICANO

presentado por

el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)

74-3-0531



1974 - Año

Mundial de la Población

I N D I C E

	<u>Página</u>
I. POLITICAS DE POBLACION Y FAMILIA: ALGUNOS CONCEPTOS. BASICOS	1
A. Hacia una definición	1
B. Los momentos en la formulación de una política ..	2
C. Política de Población y Política Familiar	4
D. Políticas de Población y Política General de Desarrollo	5
II. LOS FACTORES DEL COMPORTAMIENTO REPRODUCTIVO:	
POSIBLES MEDIOS DE ACCION	7
A. La transición demográfica en los países desa- ... rrollados	8
B. Los factores del comportamiento reproductivo	10
C. Los medios de acción	13
III. EL MARCO SOCIAL: LAS GRANDES LINEAS DEL CAMBIO	
SOCIAL EN LATINOAMERICA	17
IV. HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, SECTORES CLAVE PARA EL .. CAMBIO DEMOGRAFICO Y POLITICA DE POBLACION EN LA AMERICA LATINA.....	20
A. El contexto urbano	21
B. El contexto rural	27
C. Las políticas de población y otras políticas públicas	29

I. POLITICAS DE POBLACION Y FAMILIA: ALGUNOS CONCEPTOS BASICOS

A. HACIA UNA DEFINICION

Mucho se ha discutido en la América Latina en torno a una definición de Políticas de Población, lo que se explica por la complejidad y ambigüedad de este campo de acción, más que por un afán bizantino de perfeccionismo conceptual. Las consideraciones que siguen pretenden arrojar un poco de luz para aclarar este problema y establecer las bases conceptuales mínimas necesarias al desarrollo de nuestro tema.

La mayoría de las definiciones que se han propuesto tienen un evidente carácter normativo, esto es, expresan lo que, en opinión de sus autores, debería ser una política de población. Aunque estas proposiciones no son coincidentes en todos sus aspectos, contienen ciertos elementos básicos comunes que conviene destacar. Estos son:

- Para que exista una política de población, es necesario que se pase de una actitud pasiva, en la que se consideran los fenómenos de población como parámetros, a una actitud activa, en la que se plantea la posibilidad de ejercer influencia o control sobre las variables poblacionales.

- Las variables sobre las que se pretende influir son, en último término, el volumen, el crecimiento, la estructura, el movimiento y la distribución geográfica de la población.

- Se trata de decisiones adoptadas por el sector público.

Desde un punto de vista normativo, existe consenso en que los objetivos de una política de población y los medios elegidos para alcanzarlos deberían ser coherentes con las metas y objetivos del desarrollo económico y social, y subordinados a ellos. Es por esta razón -se dice- que una política de población debería formularse en el contexto de la planificación global.

Las políticas de población identificables en la práctica no suelen cumplir con este último requisito, porque no existe una política global de desarrollo, porque no existen los organismos de planificación o porque, existiendo ambos, las decisiones destinadas a influir sobre el comportamiento demográfico se

/toman en

toman en una perspectiva puramente sectorial (por ejemplo como componente de una política de salud).

Los tres elementos básicos antes señalados y sobre los cuales parece existir consenso, permiten construir una definición operacional en los siguientes términos: Existe política de población en un país cuando el sector público adopta decisiones dirigidas deliberadamente a influir sobre las variables demográficas, ya sea como su efecto principal, ya sea como un efecto lateral previsto.

Una definición aún más amplia sería: Existe política de población cuando el sector público (o el Gobierno) considera las variables de población desde el punto de vista de su eventual control.

Y una más estricta que la primera diría: "... adopta decisiones ... y las implementa y ejecuta".

En esta serie de definiciones, más o menos exigentes, se destaca el carácter deliberado de las decisiones, -lo que por otra parte es inherente al concepto mismo de política-, excluyéndose así las llamadas "políticas implícitas de población", las que parece más apropiado llamar simplemente "efectos demográficos (no previstos) de las políticas económicas y sociales". Es evidente que siempre han existido y existirán políticas que directa o indirectamente producen efectos demográficos, pero sólo es dable hablar de política de población cuando los efectos demográficos son previstos y buscados, o al menos aceptados por los actores políticos.

B. LOS MOMENTOS EN LA FORMULACION DE UNA POLITICA

Una política de población así definida involucra al menos cuatro etapas:

- El análisis del problema.
- La formulación misma de una política: toma de decisiones en orden a influir (o no influir) sobre las variables demográficas en el sentido deseado, lo que implica la fijación de metas más o menos precisas y la elección de medios.
- La implementación (asignación de recursos humanos, financieros e institucionales) y ejecución.
- La evaluación.

Concentraremos nuestra atención en las dos primeras etapas.

/1. El análisis

1. El análisis del problema:

Suele hablarse del "problema de población", en abstracto, lo que parece del todo inadecuado en términos políticos. La sola intensidad de un fenómeno (por ejemplo, alta tasa de natalidad) no constituye por sí misma un problema, sino en la medida en que su efecto sobre las variables económicas y sociales la convierte en un obstáculo para el logro de determinados objetivos.

El análisis del problema supone así, necesariamente, una cierta concepción -científica o no- de la forma cómo la estructura y la dinámica de la población influyen sobre las estructuras y procesos económicos, sociales y políticos, dificultando o facilitando por esa vía el logro de los objetivos de desarrollo propuestos.

Puede afirmarse, en consecuencia, que la forma como se defina el problema en torno a determinados fenómenos demográficos y la significación política que se les atribuya variarán de un país a otro, dependiendo no sólo de la situación objetiva, sino también del estilo o la estrategia de desarrollo adoptados por cada gobierno y de la concepción que los actores políticos tienen del papel que a las variables demográficas les cabe en los procesos sociales, económicos y políticos.

2. La formulación de la política:

Cabe hacer a este respecto al menos dos consideraciones básicas:

En primer lugar, por la naturaleza misma de las variables que se quiere modificar, las metas propias de una política de población no pueden ser consideradas como valiosas en sí, puesto que su valor, eminentemente instrumental, surge de su vinculación con los objetivos del desarrollo. Es posible sostener así, que los objetivos que orientan y justifican una política de población dada, son económicos, sociales o políticos, pero en ningún caso demográficos. Es así como por ejemplo el descenso de la fecundidad perseguido en ciertos casos, se busca no por sí mismo, sino porque se espera que reduzca la tasa de incremento de la demanda de servicios, o que eleve el nivel de vida familiar, o que disminuya las presiones sobre el sistema político, etc. Esta afirmación, que puede parecer obvia, tiene no obstante extraordinaria importancia, ya que establece

/una clara

una clara diferencia entre la política de población y otras políticas, tales como las de salud, educación, trabajo, seguridad social o vivienda, que aunque pueden ser instrumentalizadas para objetivos que las trasciendan, se orientan hacia metas consideradas valiosas en sí mismas. Este hecho justifica la relativa autonomía que puedan tener estas políticas respecto a una política general de desarrollo y, como contrapartida, justifica la subordinación de una eventual política de población a esa política general de desarrollo.

Cabe destacar, en segundo lugar, que aunque las metas de una política de población pueden ser precisas y específicas (por ejemplo, reducir la tasa de natalidad de b_1 a b_2 en t años), distinguiéndola así claramente de otras políticas, los medios que puede utilizar son de tal variedad, que llevan a confundirla con otras políticas sectoriales, por la necesidad que tiene de actuar a través de ellas. Esta dependencia es particularmente intensa cuando lo que se pretende modificar es el comportamiento reproductivo, hecho que queda patente si revisamos los múltiples factores de los que éste parece depender, como: legislación sobre el matrimonio (que influye sobre la edad al casarse); sistemas de seguridad social (que premian o castigan las familias numerosas); programas de salud materna (que facilitan la práctica anticonceptiva); sistema educativo y laboral (que condiciona la significación económica del hijo e influye sobre la participación femenina en el trabajo), etc.

Puede sostenerse así que, a causa de la naturaleza misma de las variables sobre las que se pretende influir, una política de población interactúa necesariamente y se expresa con acciones concretas a través de otras políticas sectoriales (salud, educación, industrialización, política agraria, etc.).

C. POLÍTICA DE POBLACION Y POLITICA FAMILIAR

Lo que acabamos de señalar se aplica plenamente en las relaciones que deberían existir entre una política familiar y una política de población. Puede proponerse como objetivo central de la primera la creación de las condiciones más favorables para la constitución y el adecuado funcionamiento de las familias, de acuerdo a las funciones y rol específicos que le asigna cada sociedad. Es evidente que la procreación constituye una de estas funciones esenciales

/cuya regulación

cuya regulación por parte de la pareja mediante la planificación familiar es universalmente aceptada como un valor, un deber y un derecho.

El ejercicio de una paternidad responsable no se agota en la regulación de los nacimientos, sino que se expresa, además y principalmente, en el cuidado, alimentación, educación y socialización de los hijos. En consecuencia, los programas de planificación familiar deberían considerarse como uno de los tantos instrumentos utilizables por una política familiar con el fin de capacitar y motivar a las parejas para el ejercicio de una paternidad responsable. La existencia de educación y servicios para planificación familiar se justifica así plenamente como herramienta de una política familiar, exista o no una política de población y cualesquiera sean sus metas.

Entre ambas políticas puede haber complementariedad o conflicto. Este surge por ejemplo cuando el efecto demográfico resultante de la aplicación de un programa de planificación familiar es opuesto a lo deseado por el gobierno. Es el caso de la Argentina, donde durante largo tiempo ha existido fuerte resistencia para el desarrollo oficial de esos programas, basada en una actitud pronatalista. El conflicto puede presentarse en otros casos a un nivel ético, cuando por ejemplo para aumentar la eficacia demográfica de los programas de planificación familiar se recurre a procedimientos que contrarían los principios y valores que informan la política familiar.

Estos tipos de conflicto pueden producirse también con otras políticas específicas, en la medida en que los cambios demográficos que se prevean como un efecto lateral de su aplicación no tengan el sentido o la intensidad adecuados a las metas de población propuestas.

D. POLITICAS DE POBLACION Y POLITICA GENERAL DE DESARROLLO

Como señalamos ya anteriormente, existe consenso en que las políticas de población deberían ser coherentes con las metas y objetivos del desarrollo económico y social y subordinadas a ellos. Esta proposición, que podría aplicarse igualmente a cualquier otra política particular, reviste especial importancia en el caso de las políticas de población, porque, junto con conferirles sentido, es condición necesaria para su racionalidad y eficacia. Durante el resto de este documento concentraremos la atención sobre este último aspecto,

/con especial

con especial referencia a aquellas políticas de población que afectan y se ven al mismo tiempo condicionadas por la estructura y dinámica familiares, esto es, aquellas que pretenden influir sobre el comportamiento reproductivo.

La relación de las políticas de población con la política general de desarrollo, se especifica a los niveles antes señalados: análisis del problema, formulación de la política, implementación y evaluación.

Hasta ahora la tendencia dominante ha sido discutir los problemas de población considerando principal o exclusivamente los efectos que los factores demográficos producen en los procesos y estructuras políticos, económicos y sociales. Esta perspectiva, aunque necesaria, parece incompleta, ya que el análisis dinámico de los problemas de población en sociedades concretas, debería incluir también el estudio de los cambios demográficos que resultan de los cambios en los factores económicos y sociales producidos (entre otras causas) por la aplicación de determinadas políticas. Sólo este enfoque permite predecir el curso probable que seguirán el comportamiento de las variables demográficas a través del tiempo, lo que constituye un importante elemento de juicio, tanto para definir el problema como para decidir sobre el sentido deseado del cambio y sobre las metas que orienten una eventual política de población.

Así, tanto la definición del problema como la formulación de una política de población racional requiere que se dé respuesta a las siguientes preguntas:

1. El análisis: ¿Cuáles son los efectos demográficos probables de una determinada política económica y social "X" en un contexto histórico dado? ¿En qué medida va a afectar de manera diferente en el comportamiento de distintos sectores sociales?

2. El problema: El comportamiento demográfico que se espera de la aplicación de esa política "X", ¿es favorable, indiferente o desfavorable para alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos?

3. Objetivos y metas: Dependiendo de las respuestas a las preguntas anteriores, ¿cuáles serían los objetivos y las metas de una política de población, que pretenda ser instrumento de la política general de desarrollo adoptada? ¿Es conveniente reforzar o más bien contrarrestar los efectos demográficos que se

/espera resulten

espera resulten de la aplicación de "X", y esto en qué sectores sociales?

4. Medios: ¿Qué cambios pueden efectuarse en los programas concretos propuestos en "X" para que sus efectos demográficos se acerquen más a las metas de población adoptadas? ¿Qué medidas complementarias podrían aplicarse? ¿Cuáles son las condiciones (económicas, sociales, culturales) necesarias para que los medios específicos elegidos produzcan el efecto deseado? ¿Cuál es la factibilidad política y administrativa de las medidas (o programas) adoptadas? ¿Cuál es la aceptabilidad cultural y ético-jurídica de estas medidas?

La respuesta científica a estas preguntas requiere de una teoría sobre las interrelaciones entre las variables económicas, sociales y políticas por una parte, y las variables demográficas por otra, como también de una gran cantidad de investigación empírica en este campo. No existen respuestas de validez universal, y las respuestas varían no sólo en función de las situaciones objetivas de cada país, sino también en función de la política de desarrollo adoptada y de la estrategia elegida para llevarla a la práctica.

II. LOS FACTORES DEL COMPORTAMIENTO REPRODUCTIVO: POSIBLES MEDIOS DE ACCION

El comportamiento reproductivo, como todo comportamiento humano, es el resultado de la interacción de factores sociales de distinto orden. Si se lo quiere modificar en un determinado sentido, se presenta el problema de elegir los medios más adecuados para inducir ese cambio. Este problema no puede resolverse racionalmente sin formular un marco teórico en relación con los factores que determinan o condicionan dicho comportamiento y sus interrelaciones.

Dado que en la mayoría de los países de la América Latina subsisten tasas elevadas de crecimiento demográfico, se centrará la atención en aquellos medios que pueden ser útiles para producir un descenso de la fecundidad.

Es posible distinguir dos grandes tipos de cambios en la fecundidad: los cambios "mayores", que se han manifestado en procesos de transición demográfica, en formas diversas según los distintos contextos históricos en que se han producido; y los cambios "menores" que se producen en distintos sectores sociales

/una vez

una vez terminada la transición o al interior de cada una de sus etapas. La discusión que sigue girará en torno a los factores que dan cuenta de esos cambios "mayores" y de los medios que pueden emplearse para inducirlos o para acelerarlos.

En esta sección se revisará primero brevemente el proceso de transición demográfica observado en los países desarrollados para, aprovechando esa experiencia histórica, esbozar luego un marco analítico que distinga y organice los factores que parecen determinar los cambios de la fecundidad, o influir en ellos.

A. LA TRANSICION DEMOGRAFICA EN LOS PAISES DESARROLLADOS

Sabido es que los procesos de transición demográfica ocurridos en los países desarrollados se iniciaron a partir de una etapa de fecundidad alta en la que predominaba la orientación hacia una familia relativamente numerosa y un comportamiento sexual sin práctica anticonceptiva habitual y con la expectativa y aceptación del embarazo si éste se producía. Al término del proceso se había alcanzado una fecundidad baja como resultado principalmente de la orientación hacia una familia pequeña, objetivo que se logra mediante un comportamiento sexual caracterizado por la práctica anticonceptiva habitual o el recurso al aborto como solución prevista.

Cabe destacar que en ese proceso no se produjo ningún avance tecnológico importante en materia de anticoncepción y que el control del comportamiento reproductivo se logró a pesar del primitivismo y de la inseguridad de los medios empleados. Puede suponerse entonces que el cambio obedeció básicamente a un cambio en la esfera motivacional, en el que se pasa desde la orientación hacia una familia grande hasta la orientación hacia una familia pequeña.

Este cambio en la motivación parece haber respondido a cambios en la estructura familiar, resultantes a su vez de importantes transformaciones en el contexto económico-social. Estas transformaciones van desde una estructura económico-social inicial, en la que la fecundidad alta es funcional para la familia, hasta una final, en la cual la fecundidad baja es funcional.

En la estructura inicial, el costo de un hijo adicional es pequeño frente al aporte que significa su incorporación temprana al trabajo y su participación en la economía doméstica; la amplitud de la red de parentesco es un factor

/importante de

importante de seguridad y poder social y económico; los hijos cumplen las funciones de cuidado y protección de los padres en su vejez, etc. Por otra parte, la familia llena una serie de funciones económicas y sociales que ocupa principalmente a la mujer, siendo este trabajo doméstico compatible con las exigencias de su papel de madre.

En la estructura final, en cambio, los factores económicos y sociales se configuran de modo tal que un número reducido de hijos llega a ser más funcional que uno grande para satisfacer las necesidades familiares y el logro de las aspiraciones de la pareja. Este tipo de estructura se caracteriza, entre otros rasgos, por altos grados de industrialización, de urbanización y de concentración urbana; la influencia creciente de la cultura urbana sobre las áreas rurales; la universalización de la educación básica, el traspaso de gran parte de las funciones económicas y sociales de la familia tradicional a instituciones extrafamiliares, la tendencia a disminuir la diferenciación de roles entre los sexos, con una participación creciente de la mujer en el trabajo extradoméstico, en la formación profesional, en las organizaciones de carácter político, gremial, artístico, deportivo, etc. En estas circunstancias, el costo de un hijo adicional es alto, importa más la calidad (educación, capacitación profesional, etc.) de los hijos que su cantidad, disminuyendo la importancia social de las redes de parentesco.

El descenso de la mortalidad desempeñó, sin duda, un papel importante en la transición, especialmente porque permitió que con una fecundidad menor se alcanzara el mismo tamaño de familia final. No obstante, el factor decisivo para que se iniciara una reducción generalizada de la fecundidad parece haber sido el cambio en las estructuras económicas y sociales que condujo a una reformulación de las pautas de comportamiento reproductivo con un período de transición y ajuste.

Sería un simplismo pensar que para que se produzca la orientación hacia una familia de tamaño reducido y una práctica de control del comportamiento reproductivo, en los países sub-desarrollados, es necesario pasar por el mismo proceso de cambio económico y social que experimentaron los países actualmente desarrollados, ya que, al menos teóricamente, es posible imaginar otros modelos

/de sociedad

de sociedad que conducirían también a ese tipo de comportamiento reproductivo. Lo que sí parece legítimo concluir es que la transición demográfica parece ser en gran medida el resultado de cambios importantes en la estructura socio-económica y que en la discusión sobre los medios para provocarla o acelerarla en sociedades concretas, históricamente ubicadas, no se puede prescindir de ellos.

B. LOS FACTORES DEL COMPORTAMIENTO REPRODUCTIVO

Sobre la base de las consideraciones generales que preceden, se propone el siguiente marco analítico en el que se situará luego la discusión de los instrumentos de acción.

El cambio de la fecundidad implica dos elementos complementarios: metas de fecundidad (orientación hacia familia pequeña); y medios para lograrla (práctica anticonceptiva^{1/} y aborto).

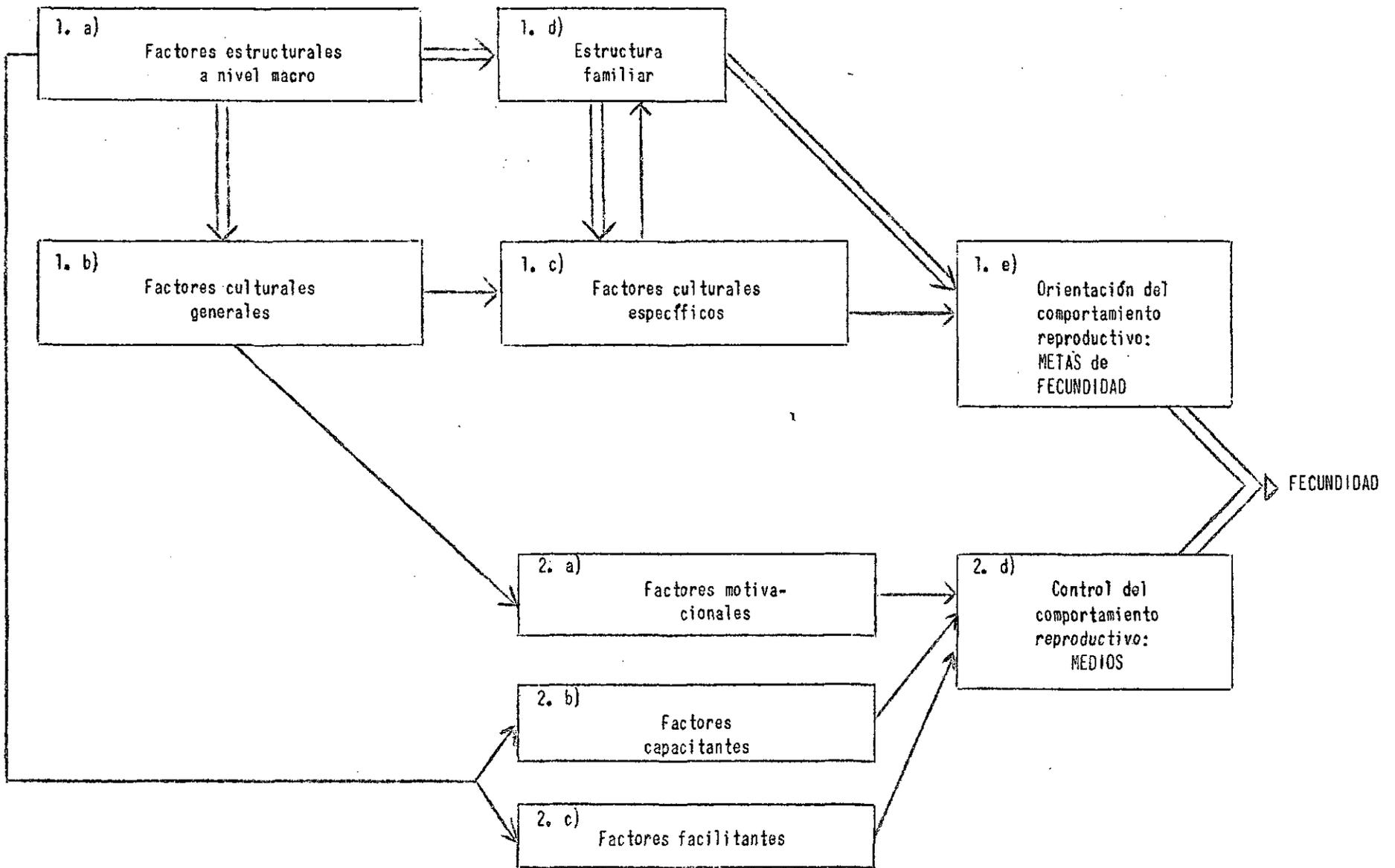
1. Factores que influyen sobre las metas de fecundidad

a) Factores macro-estructurales: se trata de características o elementos de la estructura económica y social que condicionan la estructura familiar de acuerdo con la forma en que ésta se inserta en aquélla, y que por esa vía determinan el número de hijos más conveniente para la familia. Nos referimos a factores tales como:

- En la estructura económica:
 - + formas de propiedad de los medios de producción y tenencia de la tierra
 - + tipos de empresa
 - + estructura de la demanda de mano de obra (en particular, oportunidades de empleo para la mujer)
 - + formas y niveles de remuneración
 - + estabilidad laboral, etc.
- Permeabilidad de la estratificación social, con los correspondientes mecanismos y expectativas de movilidad social.

/- Sistema educativo:

^{1/} En "práctica anticonceptiva" incluimos también la esterilización.



- Sistema educativo: amplitud, acceso, obligatoriedad, posibilidades de capacitación técnica para la mujer, etc.
- Sistema de seguridad social: acceso a los servicios de salud, prestaciones familiares, protección en la vejez, etc.

b) Factores culturales generales: se hace referencia principalmente al carácter tradicional o moderno del sistema de valores y normas.

c) Factores culturales específicos: creencias, valores y normas referentes al tamaño de la familia y a las funciones de sus miembros, en particular de los hijos.

d) Estructura familiar: está definida por las funciones que cumple la familia y el sistema de roles que organiza la actividad e interacción de sus miembros.

Según el esquema propuesto, la orientación del comportamiento reproductivo (1.c)) hacia una familia grande o pequeña dependerá principalmente del tipo de estructura familiar (1.d)) y secundariamente de los factores culturales específicos (1.c)). Se supone, en otras palabras, que la orientación del comportamiento reproductivo depende de la significación que tienen los hijos (calidad versus cantidad, significación diferencial por sexo, etc.) para el desenvolvimiento de la vida familiar y la satisfacción de las necesidades de la pareja, significación que depende a su vez de la estructura familiar. Se sostiene también que la estructura familiar depende principalmente de factores estructurales de nivel macro-social (1.a)) y sólo en forma secundaria de los factores culturales (1.b)).

El nivel y la forma de inserción de una unidad familiar —o de un conjunto de unidades familiares correspondientes a un sector social— en la estructura económico-social, dan por resultado una particular configuración de estos factores económicos y sociales que condicionan la micro-estructura familiar. Mientras mayor sea la heterogeneidad interna de la macro-estructura, más diferenciadas pueden ser las configuraciones de factores socio-económicos que resulten de distintos niveles y formas de inserción de las unidades en la estructura, generándose de esa manera distintos tipos de estructura familiar,

/especialmente en

especialmente en cuanto a las formas de participación del hombre, la mujer y los hijos en la actividad económica extra e intrafamiliar.

2. Factores que influyen sobre los medios para un comportamiento reproductivo controlado

a) Factores de motivación: condicionan la aceptación de las técnicas y pueden ser de tipo cultural (resistencia al uso de anticonceptivos por razones morales; resistencia a métodos que implican manipulación de los genitales por parte de un médico) o de juicio práctico difundido (baja eficacia, temor a que un método produzca enfermedades, etc.).

b) Factores de capacitación: tienen que ver con la información sobre la existencia de los métodos y técnicas y con el adiestramiento y aptitud de las personas para su uso.

c) Factores de facilitación: tienen que ver con el desarrollo de tecnología (métodos de anticoncepción, técnicas de aborto) y con la disponibilidad y acceso a esa tecnología.

C. LOS MEDIOS DE ACCION

Examinemos ahora los medios utilizables en el marco de los tipos de factores recién señalados.

Los programas de planificación familiar han sido el medio más utilizado hasta ahora para provocar un descenso de la fecundidad. Junto a éstos se han tomado medidas para liberalizar la legislación sobre aborto y facilitar su práctica. Estos programas actúan básicamente a nivel de facilitación (2.c)) y de capacitación (2.b)) para un comportamiento reproductivo controlado. En muchos casos se los trata de reforzar mediante propaganda y educación tendiente a implantar la norma de la familia pequeña. Se intenta así promover un cambio cultural (1.c)) actuando directamente sobre los contenidos de la cultura.

La acción a nivel de la motivación para aumentar la aceptación del método (2.a)) ha sido propuesta por diversos autores^{2/} y adoptada en algunos programas, por ejemplo en la India, donde se han dado incentivos económicos a los hombres /para que

^{2/} Ver Berelson, Beyond Family Planning, en Studies in Family Planning, N° 38, febrero, 1969.

para que acepten la vasectomía. La imaginación creadora de algunos autores ha trabajado febrilmente a este nivel, inventando un sin número de posibles medidas, en muchos casos de carácter coercitivo. Un ejemplo es la propuesta de una ley que prohíbe tener a cada pareja más de dos hijos; el cumplimiento de la ley se aseguraría por una esterilización temporal obligatoria para todas las personas, que sería suspendida sólo entre el matrimonio y el nacimiento del segundo hijo.^{3/} Otros han propuesto la esterilización obligatoria después del tercer hijo, o el aborto obligatorio. La eficacia de estos distintos tipos de medidas puede variar grandemente según las características propias de los grupos o sectores sociales sobre los que se quiere influir.

Si se excluye la utilización de medidas coercitivas, cuya aceptabilidad ético-jurídica y viabilidad política parecen ser muy bajas -al menos en la América Latina- se puede sostener que la eficacia de los programas de planificación familiar dependerá en gran medida de que respondan a una demanda, a una necesidad sentida de limitar el tamaño de la familia.

Si se aceptan las proposiciones señaladas anteriormente, esta necesidad sentida de limitar el tamaño de la familia dependerá en gran medida de las características de la configuración de factores económicos y sociales resultantes de la forma particular de inserción en la macro-estructura. De esta manera, si subsiste una configuración en la que un número relativamente elevado de hijos es funcional para la satisfacción de las necesidades de la pareja o de la familia en general, puede esperarse que la aceptación del programa sea baja. Y aunque se logre una aceptación de la planificación familiar, la práctica anticonceptiva será sólo eventual o esporádica, sin que se produzca como consecuencia un descenso significativo de la fecundidad.

Lo mismo puede pensarse de aquellas medidas destinadas a inducir directamente el cambio de los valores y normas culturales por la propaganda. Mientras el tener muchos hijos siga siendo conveniente para la pareja, las normas culturales favorables a una fecundidad elevada seguirán siendo funcionales y, por lo mismo, mostrarán una alta resistencia al cambio.

/Cuando, por

^{3/} Chasteen, Edgar R., The case for Compulsory Birth Control, Prentice-Hall, Inc., 1971.

Cuando, por el contrario, se han producido ya cambios a nivel estructural que hacen más adecuada una familia pequeña que una grande, pero siguen culturalmente vigentes las normas favorables a una familia numerosa, puede pensarse que la propensión al cambio cultural será mayor (por el carácter disfuncional de las normas) y, en consecuencia, puede ser también mayor la eficacia de las acciones de propaganda y educación destinadas a modificarlas.

El uso de incentivos directos plantea otro tipo de problemas. El surgimiento y la generalización de una pauta de comportamiento reproductivo controlado y orientado hacia una familia pequeña parece requerir necesariamente de una configuración de factores socio-económicos adecuada. Si esta condición estructural no se cumple, los cambios de comportamiento que resulten de una motivación directa al individuo mediante incentivos, serán probablemente sólo cambios de agregaciones de individuos, sin repercusiones en lo cultural, y por lo mismo, sin posibilidad de difusión y transmisión de una generación a otra. Se trataría así de acciones exógenas incapaces de producir un efecto autosostenido. Por el contrario, si se dan condiciones estructurales favorables para un cambio de comportamiento reproductivo, los incentivos directos pueden contribuir eficazmente a iniciar o acelerar el proceso de cambio, contrarrestando en el plano de la motivacional las resistencias de orden cultural que subsistan.

En cuanto a las medidas de carácter coercitivo (por ejemplo, prohibición de tener más de "x" hijos, acompañada de esterilización y/o aborto obligatorios, su eficacia dependerá de la capacidad de coerción que tenga la autoridad. Presentan, no obstante, serios problemas desde el punto de vista de su aceptabilidad ético-jurídica, de su aceptabilidad cultural, viabilidad política y factibilidad administrativa.

Esta breve discusión sobre las medidas a que puede recurrirse para aplicar una política orientada a disminuir la fecundidad puede resumirse en las siguientes proposiciones:

1. La inducción de una fecundidad reducida supone como condición necesaria la creación de condiciones estructurales que hagan que un número reducido de hijos resulte más adecuado que uno grande para la satisfacción de las necesidades familiares.

/2. Dado que

2. Dado que el cambio de los factores culturales suele seguir, como efecto retardado, el cambio a nivel estructural, se producen situaciones en las que la eficacia de las medidas de facilitación y capacitación para un comportamiento reproductivo controlado se ve disminuida principalmente por resistencias de orden cultural. En estos casos el proceso de adopción generalizada del nuevo tipo de comportamiento puede acelerarse mediante instrumentos de propaganda y educación que actúan a nivel cultural.

3. Los incentivos directos pueden, en determinadas circunstancias, favorecer y acelerar la adopción de un comportamiento reproductivo controlado, pero no parecen ser por sí solos capaces de producir un cambio generalizado estable que se inscriba a nivel de los valores y normas culturales.

4. La creación de las condiciones estructurales favorables para un cambio del comportamiento reproductivo, depende del curso que sigan sus factores condicionantes a nivel macro-estructural, y este curso depende, a su vez, de la acción que se ejerza sobre esos factores mediante las políticas económicas y sociales.

Es así como la consideración de los probables efectos demográficos de las políticas económicas y sociales, deberá constituir un elemento en su formulación y la base de inserción de una política de población en la política general de desarrollo.

En el resto de este documento, junto con atender a la situación particular en la América Latina, se discutirá desde este ángulo el efecto que pueden tener ciertas políticas, en particular las relacionadas con las formas de inserción en el aparato productivo, sobre la estructura y funcionamiento de la familia, y por esa vía, sobre el comportamiento reproductivo de ciertos sectores clave para el cambio demográfico.

III. EL MARCO SOCIAL: LAS GRANDES LINEAS DEL CAMBIO SOCIAL EN LATINOAMERICA

No corresponde intentar aquí una visión pormenorizada de los cambios que han estado ocurriendo en la América Latina y que influyen en la familia y en su comportamiento reproductivo. Sin embargo, es necesario señalar al menos sus grandes líneas, ya que la sociedad que ellos contribuyen a moldear constituye el contexto en el cual se inserta la familia, contexto sin el cual resulta difícil hacer un análisis del papel de las políticas públicas en el cambio demográfico. Específicamente, interesa señalar cómo la estructura social de los países del continente ha ido adquiriendo una creciente heterogeneidad, tanto regional como sectorial y en la estratificación social, heterogeneidad que en definitiva conduce a la presencia en un mismo país de grupos con características similares a las de sus equivalentes en sociedades de mucho mayor desarrollo relativo, y de otros marginados del sistema y manteniendo aún características que en otros medios podrían ser consideradas arcaicas. En otras palabras, queremos destacar que los problemas que diversos autores han intentado dilucidar mediante conceptos tales como "marginalidad", "colonialismo interno", "dependencia", "heterogeneidad estructural", no pueden dejarse de lado cuando se intenta analizar la familia y su comportamiento reproductivo en la América Latina.

La existencia de una polarización interna no es un fenómeno nuevo en nuestro continente, pero ella ha ido mudando de carácter debido a la doble influencia de la cambiante estructura interna y la forma cómo la economía de los países se inserta en el mercado económico mundial. Así, mientras estos países apoyaron su economía en la agricultura y la exportación de algunas materias primas, los polos desarrollados estaban constituidos por los lugares o regiones en donde se desenvolvían esas actividades y por las ciudades que les servían de asiento administrativo. Sabido es que, esta situación cambia cuando, a raíz de la gran depresión, las "elites" políticas de algunos de los países de mayor desarrollo relativo en el continente empiezan a propiciar un nuevo estilo de desarrollo basado en una industrialización substitutiva de importaciones. La heterogeneidad que aquí interesa empieza, a partir de entonces, a adquirir sus características más definitorias.

/Efectivamente, en

Efectivamente, en un primer momento, esa industrialización se centra en la producción de bienes de consumo, lo que naturalmente hace que las fábricas se instalen en las ciudades más pobladas o en sus alrededores. Las nuevas oportunidades de trabajo que envuelve la instalación de esas fábricas atrae mano de obra desde el campo y las ciudades más pequeñas hacia esos centros. A esto hay que agregar el deterioro que empieza a experimentar la agricultura, debido tanto a formas arcaicas de tenencia como al papel subordinado que empieza a adquirir en los planes de los diversos gobiernos y la consiguiente baja de la inversión pública y privada en el sector. Este hecho, sumado al rápido crecimiento vegetativo de la población rural, aumenta la mano de obra agrícola excedente. Como consecuencia de ambos procesos, la urbanización tiende a hacerse cada vez más acelerada, como lo demuestra el hecho de que la tasa de urbanización del continente aumentó de 1,26 entre 1920-30 a 2,5 entre 1950-60.^{4/}

Ese proceso de urbanización acelerada tiene a su vez la característica de ir concentrando la población en algunas pocas ciudades comparativamente grandes, cuando no en una sola, tendencia que, según algunas fuentes, se habría acentuado en vez de disminuir en la gran mayoría de los países latinoamericanos.^{5/}

Las tendencias reseñadas conducen a dos tipos de heterogeneidades o polarizaciones diversas: la heterogeneidad urbano-rural y la inter-urbana. La consecuencia es que sea en unas pocas ciudades en donde se concentra la infraestructura económica, social administrativa, política y cultural de los países del continente.

A esas polarizaciones vienen a agregarse los desequilibrios intra-urbanos. El surgimiento de la industria manufacturera en un sector internamente importante aumenta la complejidad de la estratificación social urbana. A los cambios que la experiencia de los países más avanzados hacía esperar (emergencia de los empresarios urbanos como un grupo económicamente importante, ampliación de los "sectores medios", surgimiento de un proletariado industrial), se unen otros que dan a la estructura social urbana de la América Latina sus características /específicas. En

^{4/} Villa, Miguel, "América Latina: Algunas consideraciones demográficas del proceso de metropolización, 1900-1960", CELADE, Serie C, N° 122.

^{5/} Véase Elizaga, J.C., "Migración interna, migración y movilidad, el proceso de urbanización", en Actas de la Conferencia Regional latinoamericana de Población, México, 1970, vol. 1, p. 497.

específicas. En general, ellos se relacionan con lo que Raúl Prebisch ha llamado la "absorción espúrea de mano de obra" o insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana,^{6/} es decir, la incapacidad que experimentan las economías de los países de la región para proporcionar empleo estable a la totalidad de la mano de obra disponible.

Más específicamente, dos son las principales tendencias que los especialistas mencionan al respecto. Por un lado, se señala que la estructura económica presenta en sí misma profundas heterogeneidades tanto en la productividad sectorial, como en el grado de concentración existente dentro de cada sector: empresas y sectores utilizando avanzada tecnología apoyada en el uso intensivo de capital, coexisten con empresas y sectores comparativamente primitivos y con otros de un desarrollo intermedio. Por otro lado y directamente derivado de lo anterior, hay profundas diferencias inter e intra-sectoriales en cuanto a su capacidad para absorber mano de obra, siendo las empresas más modernas las que demuestran la mayor incapacidad respecto a ese punto.^{7/}

La heterogeneidad estructural ha contribuido a producir las diferencias subculturales e institucionales que, en mayor o menor grado, se encuentran en los países latinoamericanos. El campo y la ciudad, las clases y estratos tanto urbanos como rurales, el grado de desarrollo tecnológico del sector o empresa en donde trabajan las personas, se entrecruzan con herencias históricas diferenciadas para producir valores, creencias y normas distintas. En las páginas siguientes se intentará mostrar de qué manera estos factores han influido sobre la familia y su comportamiento reproductivo.

/La atención

^{6/} Prebisch, Raúl, "Transformación y Desarrollo. La Gran Tarea de América Latina", Santiago de Chile, 12 de abril de 1970, (mimeografiado).

^{7/} En un estudio al respecto se señala que el sector económico moderno de la América Latina absorbe un octavo de la fuerza de trabajo, mientras que genera la mitad del producto. Lo contrario ocurre con el sector tradicional, que agrupa a un tercio de la población ocupada, a pesar de no generar más de un diez por ciento del producto. (Véase CEPAL, "Estudio Económico de América Latina, 1968. Algunos aspectos de la economía latinoamericana a fines de la década de 1960". Interesantes antecedentes acerca de la estructura de la fuerza de trabajo en América Latina aparecen en Kirsch, Henry: "Employment and the Utilization of Human Resources in Latin America", ECLA, Social Development Division, Population Unit, November 1972 (Draft for Comments).

La atención se centrará particularmente en ciertos sectores sociales que presentan aún altas tasas de fecundidad; éstos son los sectores populares urbanos y el sector del campesinado vinculado al complejo minifundio-latifundio. El comportamiento reproductivo de ambos sectores -que contrasta agudamente con el que ostentan las clases medias urbanas, generalmente orientado hacia una familia pequeña, y en el que la práctica de control de dicho comportamiento ha llegado a ser habitual- los convierte en sectores claves para un eventual cambio demográfico.

IV. HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, SECTORES CLAVE PARA EL CAMBIO DEMOGRAFICO Y POLITICA DE POBLACION EN LA AMERICA LATINA

La heterogeneidad estructural creciente que ha caracterizado los procesos de desarrollo social y económico de los países de la América Latina durante los últimos cincuenta años, se ha manifestado también en los cambios del comportamiento reproductivo. Mientras que los sectores medios urbanos, principales beneficiarios del desarrollo económico y de la expansión de los servicios (educación, salud, seguridad social), han experimentado un descenso regular y mantenido de su fecundidad, hasta alcanzar niveles muy semejantes a los de los países desarrollados, la gran mayoría de la población rural, marginada de los principales beneficios del desarrollo, muestra aún niveles altos de fecundidad y, en algunos casos, también de mortalidad.

Al interior del contexto urbano se ha podido observar también un notable contraste entre el comportamiento reproductivo de los sectores medios antes señalados, y el de los sectores llamados "populares", que ostentan niveles de fecundidad muy semejantes a los predominantes en las áreas rurales.

Si se propone una política de población orientada a un descenso de la natalidad, parece evidente que los sectores sociales claves sobre los que debiera concentrarse la acción, son precisamente los que mantienen niveles altos de fecundidad. Esto significa, en otras palabras, que si se quiere conseguir una

/reducción importante

reducción importante en el ritmo de crecimiento de la población en la América Latina, es necesario inducir un cambio del comportamiento reproductivo de los sectores populares de la población urbana y de la población rural.

En este capítulo, se analizará el comportamiento reproductivo de estos sectores a la luz de los factores propuestos en el capítulo II, discutiendo sobre esta base la eficacia probable de ciertos medios de acción. Dado el carácter de este documento, no se pretende aquí hacer el diagnóstico preciso de una situación concreta, lo que obligaría a un análisis detallado y complejo de la situación de un país determinado, sino más bien discutir situaciones tipo, con algún apoyo empírico a modo de ejemplo.

A. EL CONTEXTO URBANO

1. La estructura familiar de los estratos populares urbanos

El examen detenido de estos sectores populares urbanos, posible gracias a algunos estudios realizados durante los últimos años,^{8/} muestra que la heterogeneidad estructural se manifiesta también en su interior, al determinar distintas formas de inserción en la actividad económica. Este parece constituir el factor clave para la distinción de dos tipos de familia: la familia obrera o proletaria y la familia marginal o sub-proletaria.

En general, esos estudios tienden a coincidir en que hay diferencias importantes en relación en el tipo de ocupación del jefe del hogar. En aquellas /familias en

^{8/} Entre los estudios consultados están: Duque, Joaquín y Pastrana, Ernesto, "Las estrategias de supervivencia económica del sector popular urbano: una investigación exploratoria", Santiago, Programa de Intercambio ELAS/CELADE. Gurrieri, Aldo et. al., "Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana", Santiago de Chile, Editorial Universitaria, México, Siglo XXI editores, 1971.

Godoy, H. y Lira, L.F., "Aspectos sociológicos de la familia en Chile", Revista de Estudios Jurídicos, 1973, (en prensa).

Mattelart, A. y M., "Juventud chilena: rebeldía y conformismo". Editorial Universitaria, Santiago 1970.

Covarrubias, Paz y Muños, M., "Algunos factores que inciden en la participación laboral de las mujeres de estratos bajos".

Instituto de Sociología, Depto. de Trabajo y Organizaciones, Universidad Católica, Documento de Trabajo N° 2, 1972.

Mattelart, A. y M., "La mujer chilena en una nueva sociedad", Editorial del Pacífico, Santiago, 1968.

familias en que el jefe del hogar sufre de una permanente inestabilidad en su desempeño laboral, está subempleado y percibe los ingresos más bajos de la escala, es donde esos estudios han encontrado la mayor cantidad de uniones inestables y consensuales.

Por otro lado, la insuficiencia de los ingresos del jefe del hogar conduce a que la madre y los hijos mayores deben incorporarse también a las actividades productivas.^{9/} Cuando se toma en cuenta al total de la población activa femenina, como se hizo en PEFAL-Urbano, se encuentra que las mujeres trabajan preferentemente fuera del hogar y que las casadas y las unidades consensualmente participan menos en actividades económicas que las solteras, viudas o separadas. Sin embargo, con respecto al tipo de familia marginal o subproletaria a que nos estamos refiriendo ahora, los estudios anteriores parecen demostrar que esa generalización no es aplicable. Aparentemente, de nuevo estarían operando aquí disposiciones legales que producen efectos distintos de los esperados. En este caso, las normas sobre permisos pre y post natales estarían actuando como un freno para que los empleadores contrataran a mujeres casadas. Sin embargo, en el caso de las familias marginales los estudios han encontrado la mayor incidencia de uniones consensuales, situación generalmente no cubierta por la ley y que hace difícil que el empleador pueda calcular a priori el riesgo de embarazo de la mujer. Por otro lado, las madres de los estratos urbanos marginales desempeñan típicamente actividades de hecho no cubiertas por la seguridad social, o en contextos en los cuales es fácil evadir el control de las autoridades. La disposición legal que aparece como obstáculo no operaría, en consecuencia, para la madre de un hogar económicamente marginal.

La participación de las madres en las actividades económicas trae como consecuencia una redefinición de los roles de autoridad en la familia marginal en general, pero muy especialmente en aquellas organizadas en torno a una unión /consensual. El

9/ La Encuesta Comparativa sobre Fecundidad Urbana en siete ciudades latino-americanas dirigida por CELADE encontró que en todas ellas las mujeres activas desempeñaban mayoritariamente actividades manuales y, salvo en el caso de Buenos Aires y San José, especialmente ocupaciones manuales no especializadas. Al mismo tiempo, se encontró que ellas o no tienen educación formal o sólo han alcanzado a completar algunos años de primaria.

consensual. El ejercicio real de la autoridad con respecto a los hijos y la representación de la familia hacia el exterior pasa a corresponder principalmente a la madre. Esto, a su vez, conduciría a una mayor inseguridad y frustración del varón, canalizada en agresividad hacia la mujer y los hijos y en escasa participación en las actividades del hogar.^{10/}

Las frecuentes ausencias de la madre del hogar hacen surgir también pautas de socialización diferentes de las de otras familias. Los hijos mayores y los vecinos son los que cumplen principalmente los roles de agentes de socialización. Los primeros son los encargados de cuidar a sus hermanos menores, preparar los alimentos, hacer el aseo de la vivienda. Cuando ellos no están presentes, por encontrarse a su vez trabajando, son los vecinos quienes asumen las tareas esenciales para la supervivencia de los más pequeños. Madres y hermanos mayores son los principales agentes socializadores internos a la familia, mientras que los vecinos son el principal agente externo.

Las pautas anteriores se diferencian de las que existen en aquellas familias en las cuales el jefe del hogar desempeña actividades manuales estables, preferentemente de tipo industrial. Una primera diferencia surge con respecto al tipo de unión. Duque y Pastrana y Torres-Rivas coinciden en señalar que también en estas familias la unión consensual ha gozado de amplia legitimidad, pero que ella estaría tendiendo a disminuir. Varios factores parecen confluír para que esto ocurra. Por un lado, la actividad del esposo permite que la familia tenga acceso más fácil a los beneficios contemplados por la legislación sobre seguridad social y, en general, a toda la legislación orientada a proteger a la familia. Como muchos de los beneficios de esa legislación exigen el matrimonio legal, parejas que por años habían vivido sin legalizar su unión, se ven impedidas a hacerlo, a fin de acceder a esos beneficios. Por otro lado, ya se ha señalado que existe una estrecha relación entre el poderío de las organizaciones sindicales y los beneficios de seguridad y previsión que han logrado para sus miembros. Los obreros con trabajo estable, comparativamente altas remuneraciones y adscritos a un generoso sistema de beneficios sociales, se encuentran de hecho /mucho más

^{10/} Sobre esto, es especialmente interesante el estudio de Edelberto Torres-Rivas, "Familia y juventud en El Salvador", en Gurrieri *et. al.*, *op. cit.*, pp. 195-281.

mucho más cerca de la clase media que de sus congéneres marginales y subempleados. En el caso chileno, muchos de ellos incluso han obtenido que legalmente se los defina como "empleados" en vez de "obreros", independientemente de la naturaleza de sus actividades. Todo esto contribuye a que ellos traten de adoptar las pautas de comportamiento y estilo de vida propios de los "empleados", es decir, de la clase media, pautas y estilo que no permiten la simple unión consensual.

La división interna de los roles es más clara en las familias de este tipo. El esposo es el sostenedor económico de la familia y la madre asume las funciones de socialización. Cuando la esposa trabaja, lo hace de manera esporádica, a tiempo parcial y generalmente en actividades que suponen un grado mayor de especialización que las actividades desempeñadas por madres marginales. Las pautas de autoridad son compartidas por ambos cónyuges, correspondiendo a la madre mantenerla internamente en el hogar y al padre tomar las decisiones que desbordan el medio familiar. Los hijos están más liberados de tareas socializadoras de los hermanos más pequeños y de la necesidad de interrumpir sus estudios para trabajar y contribuir al ingreso familiar.

De los estudios mencionados anteriormente, se desprenden también algunas diferencias con respecto a la forma como se define el papel de los hijos. En ambos tipos de familias las madres ven la adquisición de un nivel más alto de educación que el que ellas han obtenido como un modo de asegurar la movilidad social ascendente de sus hijos. Sin embargo, en aquellos casos en que el jefe del hogar desempeña actividades económicas inestables, la aspiración de darles una mayor educación choca con la necesidad de que ellos trabajen desde temprana edad o colaboren en las tareas domésticas. La consecuencia de esto es que muchos jóvenes se ven obligados a abandonar la escuela en los primeros años de la educación primaria. Al contrario, los hijos de padres con ocupaciones más estables y mejor remunerados, tienen más posibilidad de terminar la escuela primaria, e incluso de obtener algún tipo de educación técnica o secundaria. En el caso de la familia que aquí hemos llamado marginal urbana, los hijos son considerados como proveedores de ingresos para el sustento inmediato de la familia, mientras que en las familias de obreros industriales hay una tendencia a verlos como eventuales apoyos para mejorar la posición social futura de la familia.

/El rol

El rol que se les asigna a los hijos pone de manifiesto un aspecto más sutil, pero de vastas proyecciones: la orientación temporal de la actividad familiar. En las familias marginales, la necesidad de sobrevivencia diaria, la inestabilidad acerca del futuro, las dificultades de acceso a los beneficios de la legislación social y, en general, todos los factores que hemos mencionado anteriormente, contribuyen a que sus actividades y aspiraciones tengan una dimensión temporal corta. Realistamente, dada su situación, no planean estas familias una acción a largo plazo, carecen de una visión de metas en el futuro hacia las cuales pueden orientar su acción. Al contrario, la mayor estabilidad económica, la participación más activa en sindicatos y organizaciones comunitarias, la mejora real que en algunos casos ha experimentado su nivel de vida, la mayor participación en el mercado de bienes durables, las compras a plazo, todo contribuye a dar a la familia de obreros industriales una dimensión temporal más amplia. La existencia de metas a largo plazo y la posibilidad de ir las cumpliendo paulatinamente hace que la acción de estos grupos familiares esté mucho más abierta a la planificación que las familias marginales.

Todas las diferencias que se han detectado entre las familias de los estratos manuales urbanos según el tipo de ocupación del jefe del hogar, permiten llegar a la conclusión de que ellas constituyen tipos diferentes. Vistos en el contexto más amplio de los efectos producidos por las políticas de empleo, de distribución de ingreso y de seguridad y previsión sociales, esos tipos aparecen como consecuencia de la mayor aproximación que se ha producido entre la clase media de trabajadores no manuales y los obreros industriales y, viceversa, del desempleo o subempleo que se ha producido en las ciudades.

2. El cambio del comportamiento reproductivo en los sectores populares urbanos

El análisis hecho hasta aquí permite pensar que, si los supuestos teóricos sobre los que estamos trabajando son válidos, la propensión al cambio de comportamiento reproductivo será diferente en los dos tipos de familia que hemos caracterizado.

Dada la estructura de la familia obrera y las características del contexto social en que se inserta, un número reducido de hijos parece resultar más

/funcional que

funcional que uno grande para la satisfacción de sus necesidades y el logro de sus aspiraciones. Puede pensarse así que la subsistencia en algunos casos de altos niveles de fecundidad en este tipo de familia, se debe, por una parte, a la persistencia de valores y normas culturales que orientan hacia una familia numerosa, y por otra, a la no existencia o insuficiente desarrollo de los factores que capacitan para un comportamiento de control o que facilitan su práctica. Situaciones de este tipo hacen comprensible que el descenso de la natalidad en estos sectores se inicie a menudo con un recurso creciente al aborto, que dadas las condiciones legales y médico-institucionales vigentes, se realiza de manera clandestina y céptica, con alto riesgo para la vida de la madre. Estas situaciones evidencian que existe la orientación hacia una familia pequeña o al menos al deseo de no aumentarla con un nuevo hijo, pero que se carece de los medios adecuados para conseguir dicho objetivo.

Puede esperarse así que los programas de planificación familiar tengan una alta receptividad por parte de este tipo de familias, ya que en último término vienen a satisfacer una necesidad sentida. Si subsisten resistencias de base cultural, puede esperarse que éstas sean removidas mediante acciones educativas y de propaganda, haciendo así consciente una necesidad que surge de la estructura misma de la familia y de su contexto.

La situación de la familia que hemos tipificado como marginal, no parece ser tan clara. La orientación hacia una fecundidad elevada se apoya no sólo en pautas culturales de carácter tradicional, internalizadas con frecuencia en el ámbito rural de origen, sino también, en ciertas ventajas que le reporta un número elevado de hijos; ventajas que en cierta medida neutralizan las desventajas que de por sí conlleva una familia numerosa en el medio urbano (costo elevado de los alimentos, estrechez y pésimas condiciones de la vivienda, etc.).

Parece así que aunque se puedan conseguir cambios menores de la fecundidad en el sector marginal mediante la difusión de programas de planificación familiar o la liberalización del aborto, difícilmente se conseguirá una orientación permanente y generalizada hacia una familia pequeña a menos que se modifique de manera radical la forma marginal de inserción en las estructuras económica y social.

/Desde este

Desde este punto de vista, la política de población que pretende reducir la fecundidad no puede ser formulada sino apoyándose en otras políticas orientadas a modificar las condiciones estructurales que determinan en último término la dinámica demográfica.

B. EL CONTEXTO RURAL

Es posible identificar diferentes tipos de contextos económico-sociales en las áreas rurales de la América Latina, como también diversos tipos de explotación agrícola y una gran variedad de tipos de estructura familiar. Las consideraciones que siguen se refieren a las familias campesinas vinculadas a formas de tenencia y explotación que se suelen denominar complejo latifundio-minifundio. Sin embargo, estas consideraciones pueden tener también validez para otros tipos de situación.

La estructura social en este contexto, se caracteriza por ser bi-clasista, con muy baja permeabilidad inter-estratos y, en consecuencia, pocas expectativas de movilidad social, excepto vía emigración hacia los centros urbanos.

El campesino o posee su propia tierra (minifundio) o usufructa de una parcela de tierra del latifundio a cambio de parte de la fuerza de trabajo familiar. El minifundista, debido al tamaño normalmente muy reducido de su predio, vende parte de la fuerza de trabajo familiar al latifundio.

La remuneración del trabajo suele consistir principalmente en especies o beneficios (uso de casa, talaje para animales, etc.), predominando una economía poco monetizada y de auto-consumo.

El acceso a los servicios de salud y particularmente de educación, suele ser muy limitado. Igual cosa sucede con la seguridad social.

1. La estructura familiar

En este contexto, predomina la familia extensa, reforzada en el cumplimiento de sus múltiples funciones económicas, de socialización, de protección por una activa red de parentesco. La mujer junto con cumplir un activo papel socializador, suele participar también en la actividad económica agrícola en conjunto con el resto de la familia.

/Debe tenerse

Debe tenerse en cuenta a este respecto que el trabajo desempeñado por la mujer fuera de la casa no es incompatible con el ejercicio de su rol de madre. Esto se debe a que, por una parte, las condiciones de trabajo suelen ser flexibles, en lugares cercanos a la casa y con la posible compañía de los hijos, y por otra, a que la responsabilidad en el cumplimiento de las funciones maternas de diluye al interior de la familia extensa.

En este tipo de estructura familiar, los hijos juegan un activo rol económico desde temprana edad. Su costo de mantención es bajo, dadas las formas de auto-consumo predominantes. Un número elevado de hijos en este caso contribuye positivamente a la eficacia e importancia económica del núcleo familiar; proporciona estabilidad a la posición social de la familia al extender la red de parentesco; y por esta vía da también estabilidad y seguridad para la vejez de la pareja.

El descenso que la mortalidad ha experimentado durante las últimas décadas por el mejoramiento de la tecnología médica y la extensión de los programas de salud, ha producido un aumento de los hijos sobrevivientes. Pareciera no obstante, que este fenómeno se ha visto más que neutralizado por el flujo migratorio hacia las ciudades^{11/} que con frecuencia aleja del hogar a los hijos mayores, reduciendo así el tamaño del núcleo familiar que vive concentrado en torno a los padres. Puede pensarse que este fenómeno contribuye a estimular la fecundidad.

2. El cambio del comportamiento reproductivo en la familia campesina

En el tipo de familia campesina recién descrito, la ausencia de control en la reproducción y su consecuencia directa: un elevado número de hijos, parece configurar un comportamiento racional o que, al menos, no puede ser tachado de irracional. Esto se debe, como se mostró en páginas anteriores, a las características propias de la configuración socio-económica en la que esta familia se desenvuelve y a su particular forma de inserción.

/En este

^{11/} Una encuesta de la población marginal, realizada en Santiago de Chile, muestra que la mayor frecuencia relativa de migración hacia la capital ocurre entre los 15 y 19 años en las mujeres y entre los 20 y 24 años en los hombres. Ver: Fecundidad y anticoncepción en poblaciones marginales, DESAL/CELAP, Santiago, 1970.

En este contexto, la ausencia de un comportamiento destinado a controlar los nacimientos, responde primariamente a una no necesidad de hacerlo. Puede esperarse en consecuencia que la aceptación y eficacia demográfica de programas destinados a capacitar y a facilitar un comportamiento controlado sean muy bajas, si no van acompañadas o precedidas por cambios en los factores de nivel macro que determinan el tipo de estructura familiar predominante y la correspondiente orientación hacia un número elevado de hijos. Lo mismo se puede sostener de aquellos programas dirigidos a producir directamente cambios en los valores y normas del comportamiento reproductivo (factores de nivel cultural).

C. LAS POLITICAS DE POBLACION Y OTRAS POLITICAS PUBLICAS

El análisis hecho en las secciones anteriores conduce a afirmar, en primer lugar, que para conseguir una importante desaceleración en el actual ritmo de crecimiento de la región es necesario inducir un cambio profundo del comportamiento reproductivo en los sectores urbano-marginales y en la masa campesina. En segundo lugar, parece poco probable que este cambio puede conseguirse sólo mediante el recurso a acciones destinadas a capacitar y a facilitar un comportamiento reproductivo controlado (como los programas de planificación familiar), si no se modifican las actuales condiciones estructurales que hacen que una fecundidad elevada sea conveniente para el funcionamiento de la familia y la satisfacción de las necesidades de la pareja en estos sectores sociales, y particularmente en el campesinado.

Si esto es así, se plantea el problema de cuáles son los factores de nivel macro-social que sería necesario modificar y a través de qué políticas.

No es este el lugar para discutir detenidamente cada una de las políticas de carácter económico y social que podrían crear las condiciones estructurales para un cambio en el comportamiento reproductivo. Sólo cabe señalar que políticas tales como las de empleo, de reforma agraria, de educación, seguridad social y salud, parecen ser cruciales para la creación de las condiciones macro-estructurales favorables a un descenso de la fecundidad.

Que se logre este objetivo dependerá en gran medida de la forma, contenido y cobertura que se les dé a estas políticas. Lo que a su vez dependerá de que la política de población se formule e implemente en estrecha interrelación con las políticas sociales y económicas.

