

**DESARROLLO ECONOMICO, POLITICAS SOCIALES Y POBLACION**  
*(El marco para una política sociodemográfica)*

**Omar Argüello**  
(CELADE)

**RESUMEN**

El trabajo analiza la potencialidad del uso de políticas sociales al servicio de una política referida a los comportamientos demográficos. Abandona así una polémica larga y estéril respecto de las perfidias o las virtudes casi mágicas de las políticas de población. Se muestra la coincidencia entre los intereses del país, según las expresiones de los gobiernos nacionales, y los deseos de las parejas, lo que permite dejar de lado una concepción que asociaba las políticas de población con imposiciones y arbitrariedades de intereses espúreos. En lugar de ello se adopta una perspectiva que parte de los derechos de las personas a elegir sus conductas reproductivas y su residencia en lugares específicos del territorio nacional.

Un lugar importante en el trabajo, lo ocupa la argumentación que muestra la potencialidad de las políticas sociales para asegurar a los individuos tanto el acceso a una mayor calidad de vida como al ejercicio efectivo del derecho a regir su comportamiento demográfico. Junto con ello, se muestra la posibilidad de una autonomía relativa de lo social y de lo cultural respecto de lo económico que permite la realización de políticas sociales y de población con relativa independencia de la dinámica económica.

El documento también discute el papel de los científicos sociales en la elaboración y ejecución de las políticas sociodemográficas, preservando la soberanía del poder político para fijar los objetivos y medios que hacen parte de aquellas políticas. Finalmente, el papel del poder central versus el papel de los poderes locales, y las ventajas comparativas de estos últimos, en la elaboración y ejecución de políticas en general, y sociodemográficas en particular, es un aspecto que el trabajo considera de vital importancia para ser tenido en cuenta en el ejercicio del poder en relación a los hechos económicos, sociales y demográficos.

(POLITICA DE POBLACION)

(POLITICA SOCIAL)

**ECONOMIC DEVELOPMENT, SOCIAL POLICIES AND POPULATION**  
*(The framework for a socio-demographic policy)*

**SUMMARY**

This paper analyses the potentialities of using social policies in connection with policies to affect demographic behaviour. Thus, it abandons a long and sterile controversy regarding the perfidy versus the almost magic virtues of population policies. It shows that there is a coincidence between the interests of the countries, as expressed by the national governments, and the demographic wishes of couples, removing the implication that associated population policies with imposition and arbitrariness for suspect reasons. Instead, the paper adopts a perspective that starts with the rights of persons to select their reproductive behaviour as well as their residence in specific places of the national territory.

An important part of the paper is the discussion of the potentialities of social policies to ensure that individuals have access to a better quality of life and may effectively exert their rights to decide on their demographic behaviour. At the same time it shows that to a certain extent, it is possible to separate social and cultural aspects from economic aspects, which enables the implementation of social and population policies that are relatively independent from the economic situation.

The document also discusses the role of social scientists in the elaboration and execution of socio-demographic policies, leaving the politicians to establish the means and objectives of policies. Finally, the role of the central power versus the role of local power and the comparative advantages of the latter in the elaboration and execution of policies in general, and socio-demographic policies in particular, is an aspect considered to be of the utmost importance and to be taken into account in the exercise of power in relation to the economic, social and demographic facts.

(POPULATION POLICY)

(SOCIAL POLICY)

## I. INTRODUCCION

La preocupación por influir en la dinámica demográfica aparece con frecuencia en los escritos de los científicos sociales que se ocupan del tema, como propuestas de lo que se ha dado en llamar "políticas de población". Sin embargo, el poder político no ha respondido a esa preocupación de modo satisfactorio. La mayoría de los países de la región no tiene una política explícita respecto de los aspectos demográficos; algunos la tienen al nivel de principios generales que suelen incorporarse incluso a alguna "Ley de Población"; mientras muy pocos poseen un aparato institucional que realice acciones concretas tendientes a lograr metas demográficas fijadas por el poder público.

Antes de señalar algunos factores que están relacionados con esta situación, valgan algunas aclaraciones con respecto al tipo de acciones que justifican hablar de una política sociodemográfica. En primer término, conviene destacar dos tipos de acciones que se vinculan con los comportamientos demográficos pero que no pueden ser comprendidos dentro del campo de las políticas sociodemográficas.

El primero de ellos se refiere a la creación y el seguimiento de diversas fuentes de información (estadísticas vitales, censos, encuestas) que permiten conocer, entre otras cosas, el volumen, características y distribución espacial de la población, así como las tendencias pasadas y estimaciones futuras de los comportamientos demográficos. Esta información es fundamental para las acciones de los organismos públicos, pero todavía no hay una intencionalidad política de influir sobre esa dinámica que se está registrando a través de diversas fuentes.

Un segundo tipo se refiere al uso de esa información por parte del poder público, para una mejor planificación o, más generalmente, para la toma de decisiones económicas, sociales y culturales, ya sea a nivel global, regional, sectorial o local. Estas acciones, que dan lugar a lo que suele llamarse "incorporación de las variables demográficas en las políticas, planes o acciones económico-sociales" toman a esa dinámica demográfica como un hecho frente al cual se reacciona buscando los recursos para atender las necesidades sociales y de empleo, cualquiera sean las posibilidades del sistema, pero aún sin plantearse influir sobre esa dinámica.

Llamaremos entonces políticas sociodemográficas al conjunto de aquellas acciones públicas que tienen la intención explícita de influir sobre esas tendencias demográficas, ya sea en cuanto a su volumen o distribución; modificándolas en la dirección que el poder político cree que se ajustan mejor a su estrategia de desarrollo o a su proyecto de sociedad. Un caso especial de este tipo de política ocurre cuando el poder público no se propone modificar el resultado general de cualquiera de los comportamientos demográficos, pero sí quiere poner al alcance del conjunto de la sociedad, la información y los medios apropiados que permitan una opción libre y consciente respecto de cualquiera de esos comportamientos. El uso de este derecho fundamental por parte de grupos hasta ese momento marginados del mismo, traerá seguramente modificaciones en los resultados de la dinámica demográfica general.

Téngase en cuenta que hablamos de política sociodemográfica y no de política de población o de política demográfica. Proponemos abandonar la ya consagrada nominación de "política de población" dejando explícito que ella se ocupa de algunos aspectos específicos de la población –los demográficos– y no del conjunto de sus ricos y complejos aspectos. Pero tampoco queremos hablar simplemente de "políticas demográficas" para reforzar una concepción que, aceptando la intervención del poder público para influir sobre los resultados de los comportamientos demográficos, quiere distanciarse de una opción que descuida los derechos fundamentales de las personas, en dos sentidos:

- i. no pone al servicio del conjunto de la población los medios y la información para que todos por igual puedan optar libre y conscientemente por una pauta demográfica determinada;
- ii. utiliza, para alcanzar las metas demográficas, medios que suelen estar reñidos con normas éticas fundamentales o que vulneran derechos de las personas y, a veces, hasta la dignidad de las mismas.

En nuestra perspectiva, los principales medios al servicio de esa política pasarán por la satisfacción de las necesidades básicas de la población y el incremento del bienestar material y espiritual a través del desarrollo social y el incremento de la equidad. De esta manera, también se pondrá en jaque aquella vieja antinomia entre "problemas de población" o "población con problemas".

Esto último nos lleva a una aclaración final sobre las características propias de una política sociodemográfica. No debe confundirse el uso de políticas sociales como medios o instrumentos para cumplir un objetivo demográfico explícito (ya sea el de alcanzar una determinada meta, ya sea hacer que todos los grupos sociales opten libremente acerca de sus comportamientos demográficos), con la situación en que el poder público aplica políticas sociales para promover el bienestar material y cultural de la población. En el primer caso existe una intencionalidad demográfica; en el segundo, sólo puede haber consecuencias demográficas.

Hechas estas aclaraciones veamos los factores que parecen contribuir a la ausencia de una respuesta adecuada por parte del poder público respecto de los

fenómenos demográficos. Nos referimos a las simplificaciones ideológicas, a los efectos de algunas prácticas nocivas de planificación familiar, y a la insuficiencia del análisis científico frente a las complejidades de la relación entre los procesos demográficos y los económico-sociales.

En cuanto a la simplificación ideológica, podemos adelantar que esa relación suele verse desde posiciones antagónicas: una que levanta como bandera de la sociedad en su conjunto, los objetivos del desarrollo económico y presenta al crecimiento poblacional como su principal obstáculo; la otra que tiene como bandera de lucha el mejoramiento de la situación de los estratos más pobres de la sociedad y fundamenta su postura en favor del número grande de hijos, ya sea como una estrategia razonable y justificada de estos estratos más pobres para asegurar su supervivencia, ya sea como contribución al fortalecimiento de un tamaño adecuado de mercado interno. Esta posición no cree que sea necesario actuar sobre el crecimiento poblacional, bajo el supuesto de que el mismo no tendría efectos negativos sobre el desarrollo económico.

Desde esas posiciones ideológicas confrontacionales resulta difícil un diálogo armónico y constructivo que lleve a un enfoque integrado de ambos procesos, particularmente cuando esas posiciones muestran fuertes inconsistencias internas, dado que podemos observar a los partidarios de una fuerte intervención del Estado y de una planificación de las acciones socioeconómicas, rechazando cualquier tipo de intervención (e incluso de toma de posición) por parte de aquél respecto del crecimiento poblacional.<sup>1</sup> Con esto, lo único que se logra es dejar el campo libre para las acciones de grupos privados sobre dicho crecimiento de la población, con la posibilidad de resultados perversos como pudieron observarse en algunos casos.

De la misma manera puede verse a los grupos llamados liberales (que en nuestra región asumen posiciones conservadoras), rechazando cualquier tipo de intervención del Estado, y particularmente los intentos de planificación socioeconómica, pero que sí lo requieren para que imponga con la mayor fuerza posible una política de planificación familiar.

Otro tipo de obstáculo para el dictado de políticas sociodemográficas está dado por el efecto que han tenido sobre la conciencia social colectiva, aquellas acciones que han desvirtuado lo que debe ser una legítima política sociodemográfica. Ya sea por la creencia de que el subdesarrollo de nuestras sociedades estaba directamente relacionado con su crecimiento poblacional, ya sea por el temor que la población económicamente excedente creara conflictos sociales que tuvieran consecuencias políticas desestabilizadoras del sistema, lo

<sup>1</sup>Paul Singer, economista que trabaja desde una perspectiva marxista, es una de las pocas excepciones a estas situaciones en las cuales la pugna ideológica llega a tergiversar lo que se esperaría de una posición acorde con las demás afirmaciones políticas referidas a otras instancias de lo social. En efecto, Singer no discute la necesidad de controlar el crecimiento de la población; sólo cuestiona el momento en que una sociedad en desarrollo debe hacerlo en atención a sus necesidades de contar con un mercado interno adecuado y teniendo en cuenta que una vez reducida la pauta reproductiva no será fácil revertir ese comportamiento (Singer, 1971).

cierto es que durante la época de mayor controversia sobre las políticas de población (controversia sobre la necesidad de aplicarlas y sobre lo que ello significaba), se adoptaron medidas y acciones concretas que violaban las más elementales reglas de la ética social.

En algunos casos se llegó a esterilizar coactivamente, sin el consentimiento de los afectados; y aun en los casos en que no se llegaba a esos extremos en las violaciones a las más elementales normas éticas y a los derechos humanos de todo ciudadano, concepciones respetables como las de "paternidad responsable" o "planificación familiar" se traducían en los hechos, en un conjunto de medidas semicoactivas, guiadas especialmente por una fuerte preocupación por el resultado de esas acciones, más que por los deseos y motivaciones de las parejas afectadas.

En el caso de la distribución espacial de la población, la pugna ideológica no fue nunca tan explícita ni tampoco tan fuerte, pero no dejó de presentarse aunque fuere más tibiamente. Frente al rechazo, no fundado y por lo tanto también ideológico, a la concentración de población en grandes ciudades, se desarrolló un contra-rechazo, tan poco fundado y por lo tanto tan ideológico como el anterior, expresado en resistencias a cualquier propuesta de legislar y aplicar políticas desconcentradoras de población.

En este caso, y a diferencia de lo que ocurre con la fecundidad, los grupos dominantes parecían conformes con una concentración de la fuerza de trabajo y la formación de mercados de tamaño aceptable, por lo que nunca presionaron seriamente por la desconcentración espacial de la población. Esto explicaría, en parte, la pugna menor respecto a las políticas de distribución espacial de la población y también por qué los gobiernos nacionales que con frecuencia declaran como problema poblacional la concentración de la población en una o muy pocas ciudades, no sólo no han formulado ninguna política para desconcentrarla sino que tampoco se han visto sustituidos en esta acción por grupos o instituciones privadas para llevarlas adelante, como ha ocurrido de hecho respecto de la fecundidad. Coherente con todo ello, en este campo tampoco se han observado acciones aberrantes como las relacionadas con el control de la natalidad.

Finalmente, otro factor que parece obstaculizar una respuesta adecuada por parte del poder político frente a los comportamientos demográficos, se relaciona con una reiterada simplificación de la conceptualización científica del proceso de desarrollo, lo que ha oscurecido la comprensión del problema y no ha dejado ver las posibilidades que, para una política sociodemográfica, ofrece el desagregar las diferentes dimensiones de ese desarrollo.

La simplificación que se hace al reducir el desarrollo de una sociedad a la sola dimensión económica torna difícil utilizar el amplio campo de las dimensiones sociales y culturales para influir sobre la dinámica demográfica y, de esta forma, ajustar el crecimiento poblacional a los requerimientos de la dinámica económica. Se fundamenta esta afirmación en el capítulo siguiente.

Un factor de índole distinta a los anteriores, pero que también se encuentra en las respuestas políticas insuficientes frente a los hechos demográficos, se refiere a los recursos necesarios para organizar y aplicar una política sociodemográfica que busca ampliar al conjunto de la población los derechos a regular el número de hijos que decida tener, libre e informadamente, y a fijar su residencia en el espacio territorial que elija. Más aun si los medios para obtener las metas demográficas pasan por mejorar las necesidades materiales, sociales y culturales de la población.

Esto último obliga a hacer en este trabajo algunas referencias respecto de explorar formas de potenciar los servicios sociales con iguales o menores recursos, así como indagar si es posible la organización de un sistema de políticas innovadoras que sean capaces de generar parte de los recursos que se requiere para atender los problemas de la población, como serían los programas de microemprendimientos u otros tendientes a la creación de empleos más allá de los que aporta el sector formal de la economía.

## **II. POSIBILIDADES Y FUNDAMENTOS DE UNA POLITICA SOCIODEMOGRAFICA**

En este capítulo se fundamenta la posibilidad de políticas sociales y culturales al servicio de un objetivo demográfico, en una situación en que el desarrollo económico presenta problemas o se encuentra estancado. Para el caso de la fecundidad, por ejemplo, si la afirmación general de que "a mayor desarrollo económico menor es la tasa de crecimiento de la población" fuera verdadera, ese estancamiento económico no permitiría pensar en objetivos de reducción de la tasa de crecimiento de la población.

Esa relación entre desarrollo y crecimiento de la población se hace más cierta cuando la dimensión económica de dicho desarrollo se separa analíticamente de las dimensiones sociales y culturales. Es la efectiva autonomía relativa de estas últimas dimensiones la que permite pensar en políticas sociales y culturales que han demostrado estar relacionadas con la elección de un menor número de hijos por parte de las parejas.

Son estos dos errores conceptuales, no reconocer la autonomía relativa de las dimensiones sociales y culturales y suponer que el cambio nace por una determinación económica, los que han llevado, por una parte, a no comprender las evidencias empíricas que mostraban descensos en la fecundidad y en la mortalidad sin logros en lo económico, como a no visualizar, por otra parte, las enormes posibilidades que ofrecen las políticas sociales y culturales para superar ese presunto círculo vicioso de estancamiento económico, mayor crecimiento poblacional, y mayores exigencias al sistema productivo que redundaban en mayores problemas para el desarrollo económico.

Aquellos dos errores conceptuales parecen derivarse de la observación de un modelo histórico presente en los países del centro, donde los desarrollos

sociales y culturales se hacen efectivos cuando se ha consolidado un proceso de acumulación y de ahí un proceso autosostenido de desarrollo económico, antes de producirse un crecimiento poblacional que presionara al sistema por recursos para satisfacer las necesidades sociales y los cambios culturales de la población. El problema se presenta de manera inversa en los países de la región. El error consistió en haber tomado a aquellas condiciones históricas particulares del centro como un fenómeno universal y, a partir de entonces, haber elevado aquel proceso histórico concreto a la categoría de modelo teórico.

La superación de esos errores se hace necesaria no solamente por razones científicas, dado sus defectos teóricos y metodológicos, sino también por razones tan pragmáticas como la de posibilitar al poder público el dictado e implementación de políticas sociales de población. Asimismo, esa revisión puede hacerse al mismo nivel empírico, señalando los casos en los cuales esa relación no se da, o puede hacerse examinando la lógica de la reconstrucción teórica de ese proceso social.

En cuanto a lo primero, baste recordar lo que ya hace dos décadas anotaba Raúl Prebisch, mostrando que países con tasas de crecimiento relativamente bajas, como Argentina y Uruguay, habían tenido un ritmo de desarrollo que apenas permitió alcanzar un incremento medio de 1.3 por ciento del producto por habitante en Argentina y un descenso de 0.2 por ciento en Uruguay, en el período 1950-1968. En cambio, México, con un incremento demográfico muy superior, tuvo un crecimiento del producto por habitante del 2.9 por ciento, y Brasil, con un crecimiento poblacional superior al de Argentina y Uruguay, presenta un aumento del producto por habitante del 2.6 por ciento, aunque con grandes fluctuaciones, para el mismo período (Prebisch, 1970).

Los ejemplos comentados por Prebisch no tienen el fin de negar toda relación entre ambos procesos -ya que a su juicio existe un efecto obstaculizador del desarrollo económico dado un alto crecimiento poblacional- sino el de señalar la necesidad de buscar otras causas coadyuvantes de la insuficiencia en la dinámica económica. En lo relativo a nuestra argumentación, queda claro que la presencia de casos en los cuales no se observa la asociación postulada entre desarrollo económico y dinámica demográfica, sirven tanto para cuestionar el determinismo de la dinámica demográfica sobre el desarrollo económico como para mostrar que la ausencia de desarrollo económico no lleva necesariamente a un alto crecimiento poblacional.

En la misma dirección, debemos reiterar que los ejemplos tomados de Prebisch no niegan que en muchos otros casos esa relación aparece con claridad. Lo interesante aquí es destacar la existencia de casos donde la dinámica demográfica muestra un comportamiento independiente del desarrollo económico, lo que permitiría hipotetizar que este último juega un papel importante, pero no suficiente, para producir siempre efectos sobre el crecimiento poblacional. Más interesante aún para nuestra preocupación, y para la realidad latinoamericana, es que ese Desarrollo Económico, *dentro de ciertos parámetros*, no es imprescindible para producir efectos sobre los descensos de la mortalidad y de la fecundidad.



La autonomía relativa de lo social y lo cultural respecto de la dimensión económica del desarrollo también puede observarse a través de una breve comparación de indicadores de estas tres dimensiones para diferentes países de la región.

Aun cuando los datos del cuadro 1 son elocuentes por sí mismos, queremos destacar los casos de Costa Rica y Uruguay, comparándolos con el promedio de los países y con los casos de México y Venezuela. Mientras los primeros presentan un Producto Geográfico Bruto (PGB) inferior al promedio y más bajo aún que México y Venezuela, sin embargo logran resultados sociales mucho más satisfactorios que ellos. Esto se observa, al comparar entre países, en la incorporación de la mujer en la actividad económica, en la esperanza de vida al nacer y en la proporción de población matriculada en la enseñanza secundaria. También se nota en la posesión de teléfono, como indicador de comunicación e interacción social, con la excepción de Costa Rica, país que podría ser sustituido por Cuba dado que presenta características similares en cuanto a su adelanto social, pese a no contarse con información sobre PGB para este último país.

Cuadro 1

**NIVELES ECONOMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y DEMOGRAFICOS DE VARIOS PAISES DE AMERICA LATINA**

*(Indicadores circa 1975)*

País	PGB	EDUC	TEL	PLFEM	EO
Argentina	1 361.0	49.0	75.6	19.8	68.0
Brasil	654.0	25.0	31.2	13.6	60.8
Costa Rica	779.0	41.0	32.0	21.9	71.9
Cuba	-	55.0	57.0	12.6	69.8
Chile	730.0	45.0	49.1	14.6	64.9
México	1 000.0	34.0	48.7	10.7	63.1
Perú	591.0	48.0	24.6	12.9	55.7
Uruguay	874.0	60.0	88.4	21.7	69.2
Venezuela	1 293.0	35.0	39.2	13.6	65.4
Promedio	910.3	43.6	49.5	15.7	65.4

PGB Producto Geográfico Bruto, a precios constantes, expresados en dólares de 1970. (CEPAL, 1980, *Series Históricas del Crecimiento de América Latina*).

EDUC Proporción de la población de 12 a 18 años matriculada en enseñanza secundaria. (CEPAL, 1989, *Anuario Estadístico de América Latina*).

TEL Número de aparatos telefónicos por 100 000 habitantes. (CEPAL, *op.cit.*).

PLFEM Participación femenina en la fuerza laboral. (World Bank, 1983, *World Tables*).

EO Esperanza de vida al nacer. (World Bank, *op.cit.*).

Toda esta información empírica está mostrando que es posible observar en la realidad diversos casos de autonomía relativa de lo social y de lo cultural respecto de la dimensión económica del desarrollo, lo que abre la posibilidad de romper aquel círculo vicioso de estancamiento económico, alto crecimiento poblacional, estancamiento económico, etc. Para reforzar aquellas observaciones

empíricas se plantea entonces la tarea de indagar cómo fueron posibles cambios demográficos sin un desarrollo económico equivalente.

Esta indagación nos lleva a reflexionar sobre la lógica de la reconstrucción teórica de ese proceso de la realidad social. Es ahí donde debe buscarse la reformulación de esa relación entre población y desarrollo, para sacar de la misma nuevas conclusiones y, a partir de éstas, nuevas líneas de acción que se plasmen en una política sociodemográfica como la que venimos proponiendo.

El problema debió aparecer cuando se tomó un proceso histórico concreto como si se tratara de una ley natural: lo que pudo verse en el proceso económico-demográfico de los países del centro, se confunde con una ley universal que se observaría en cualquier otro espacio y tiempo histórico. Como dijimos anteriormente, en los países centrales el desarrollo económico no se vio presionado por la dinámica demográfica antes de generar los recursos para atender las demandas sociales y los cambios culturales de la población. Esa poca presión demográfica, unida al insuficiente peso de una concepción que hiciera lugar a los reclamos populares y otros recursos a los que recurría el grupo dominante, neutralizaron la posibilidad *fáctica* de que las dimensiones sociales y culturales acompañaran desde el comienzo al desarrollo económico.

Cuando se observan los cambios demográficos en los países centrales, ya han ocurrido los desarrollos sociales y culturales; pero al ser éstos posteriores al económico, la presencia de él implicaba necesariamente la de aquéllos. No es lo que sucede en nuestra región; por ello, haber tomado aquel proceso económico-social-cultural concreto como una ley propia de todo proceso de desarrollo es lo que, a nuestro juicio, oscureció en buena medida la reflexión teórica sobre los procesos históricos en el subdesarrollo (y esto no solamente respecto a la investigación sobre la dinámica demográfica).

En nuestra región las cosas ocurrieron de una manera muy diferente. La constante interacción con los países centrales llevó a que en los nuestros se manifestaran fenómenos sociales, culturales y demográficos que no tuvieron que esperar el dinamismo económico que caracterizó el proceso de aquellos países, apartándose entonces de esa lógica estructural y de esa secuencia temporal propias de su realidad histórica. La urbanización en América Latina, por ejemplo, no guarda la misma relación con el desarrollo económico que la observada en los países que inician tempranamente el proceso de industrialización.

Los adelantos tecnológicos que logran los países centrales en su proceso de desarrollo, permiten evitar muchas muertes en la periferia, sin que ésta haya tenido que alcanzar los niveles de desarrollo económico del centro. El desarrollo de los medios masivos de comunicación transmitieron a la periferia modelos de comportamientos y niveles de aspiraciones que configuran pautas de conducta que en el centro sólo se observaron como consecuencia del desarrollo económico (o al menos después, históricamente, de haberse logrado éste). Las conquistas sociales de los diferentes grupos en los países de la región se logran, en diferentes medidas, mucho antes de haberse alcanzado el grado de desarrollo

productivo que mostraban los países centrales cuando otorgaron esos beneficios sociales.

Si es así, no habría una secuencia causal (dentro de ciertos parámetros límites, obviamente) desde lo económico a lo social y cultural. No hay un nivel de lo social y de lo cultural que se corresponda, necesariamente, con un determinado nivel de lo económico. Las estadísticas relativas a estas tres dimensiones del desarrollo, comparativas entre países de la región, muestran la evidencia empírica de estas "asincronías" entre los niveles económico, social y cultural (conforme las cifras del cuadro 1).

Las causas de estas diferencias entre los procesos de desarrollo en los países centrales y los de la periferia latinoamericana han sido analizadas desde diversas disciplinas científicas, a lo largo de varias décadas. La "teoría" de la Dependencia, las contribuciones de Germani con su concepción de las "asincronías" en el proceso de Desarrollo, el papel del Estado en cuanto a las necesidades de mantener la integración social y su rol redistribuidor de beneficios sociales aún sin desarrollo económico o precisamente por la insuficiencia de él, son algunas de las líneas que ha seguido esta reflexión.

Aun cuando estos análisis sean más numerosos que concluyentes, no es nuestra intención involucrarnos en un análisis causal de estas diferencias. Lo que rescatamos de estas evidencias es que si la realidad histórica nos muestra cierta "autonomía relativa" de lo social y de lo cultural respecto de lo económico, entonces cabe la posibilidad de una acción de los gobiernos nacionales y locales para emprender políticas sociales y culturales, con un cierto grado de "autonomía relativa" de sus condicionamientos económicos.

Esto se viene observando ya empíricamente con respecto a las políticas de salud y sus efectos sobre el descenso de la mortalidad infantil en varios países de la región, sin que se haya tomado debida conciencia de este fenómeno social a nivel de la reflexión teórica. Esta falta de reflexión teórica y de capacidad de incorporar los fenómenos sociales de la realidad al cuerpo de conocimientos existentes es lo que explica que todavía muchos estudiosos de los fenómenos económicos y sociales se resistan a abandonar el uso de información sobre las tasas de mortalidad infantil como indicador de desarrollo económico.

### **III. CONTENIDO E INSTRUMENTOS PARA UNA POLITICA SOCIODEMOGRAFICA**

El contenido de una política como la que venimos proponiendo se caracteriza por un cambio cualitativo respecto de la posición frente a la población: nos apartamos de las corrientes de opinión que la visualizan como un problema, para enfatizar una valorización positiva de la misma. Esta valorización no pasa por lo meramente cuantitativo, sino por la calificación de esa población: su calidad de vida y sus pautas culturales. Partimos de la premisa de que las muertes y los nacimientos no son meros datos estadísticos, ni tampoco saldos contables que en

un determinado momento se convertirán en fuerza de trabajo y demandantes de servicios.

Enfatizamos una perspectiva que integra lo demográfico a lo social, de manera que al buscar solucionar los problemas de la población, objetivo meritorio por sí mismo, se alcanza una dinámica demográfica que deja de presionar por nuevos recursos económicos al sistema societal. Perspectiva que debe agudizar su imaginación para utilizar a las políticas sociales como principal instrumento de la misma, racionalizando el uso de los recursos escasos (multiplicando su eficiencia y eficacia), para romper el perverso círculo vicioso que liga el estancamiento económico a un crecimiento poblacional alto, y esto volviendo a repercutir negativamente sobre las posibilidades del aparato productivo. Si tenemos en cuenta que las posibilidades abiertas por una perspectiva como la desarrollada anteriormente, entregarían a los gobiernos nacionales una herramienta muy valiosa para integrar al conjunto de otras medidas destinadas a dinamizar sus economías, se hace más necesario y urgente que nunca iniciar la discusión sobre una política sociodemográfica fundada en la equidad y que utilice las políticas sociales como instrumento de la misma.

En esa línea de pensamiento, argumentaremos sobre el contenido y los instrumentos legítimos a ser utilizados por esta Política Sociodemográfica, respecto de los dos objetivos tradicionales de toda preocupación demográfica: el crecimiento de la población y su distribución en el espacio territorial de la nación.

### **1. Del crecimiento de la población**

Las políticas referidas al crecimiento vegetativo imponen una consideración separada de los componentes demográficos que intervienen en su resultado. Esto, unido al hecho de existir marcadas diferencias respecto de las políticas referidas a la mortalidad y a la fecundidad, obligan a una breve referencia respecto de la mortalidad antes de hablar del contenido de una política social sobre la fecundidad.

La búsqueda de medios para prolongar la vida humana y evitar muertes, en particular en edades tempranas, está presente en los objetivos de todo gobierno nacional. De manera que éste es el primer caso donde la política demográfica pasa a definirse y organizarse como una política social de población, se tenga o no suficiente conciencia de ello. No será entonces casual que de los principales fenómenos demográficos, el de la mortalidad en general y el de la mortalidad infantil en particular sea el que haya recibido mayor atención y acciones específicas por parte de los gobiernos nacionales. Afortunadamente, el valor referido a la prolongación de la vida de las personas no encuentra la controversia ideológica que ha desatado el crecimiento poblacional y, como consecuencia de ello, se ha podido actuar.

Dado este avance en cuanto al contenido de esa política, mostraremos algunos datos donde puede observarse la relativa autonomía de los logros en el descenso de las tasas de mortalidad infantil respecto de los logros económicos del mismo país (Bravo, J., 1991). Dejamos para el capítulo siguiente algunos datos que muestran la posibilidad de reducir las tasas de mortalidad infantil con igual gasto en salud, lo que señala al uso más eficaz de los recursos existentes como un instrumento apto para una política sociodemográfica.

Cuadro 2

**PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO Y TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL  
PARA TRES PAISES DE AMERICA LATINA**

*(Promedios decenales 1960-86)*

Decenio	PGB		Mortalidad infantil			
	Costa Rica	Chile	Guatemala	Costa Rica	Chile	Guatemala
1960-69	540.1	765.9	359.8	71.0	100.0	91.0
1970-79	775.0	835.1	477.8	39.8	60.2	76.9
1980-86	772.4	892.3	480.1	19.0	23.4	60.9

PGB: Producto Geográfico Bruto a precios constantes, expresados en dólares de 1970; fuente: CEPAL, 1978.  
Mortalidad infantil: Número de muertes de menores de un año por cada 1 000 nacidos vivos en el año.

Los datos del cuadro 2 muestran con claridad que los logros en el descenso de las tasas de mortalidad infantil no están determinados directamente por los logros económicos. En la década 1960-1969, Chile, con un PGB per cápita promedio más del 40 por ciento superior al de Costa Rica, presenta sin embargo una tasa de mortalidad infantil muy superior a este último país. Por otra parte, los avances en el desarrollo económico no guardan relación con la fuerza de los avances en el descenso de la mortalidad infantil. Tomando otra vez el caso de Chile, un incremento de sólo un 16.5 por ciento en el PGB entre la década de los sesenta y la de los ochenta, fue acompañado por un descenso del 76.6 por ciento en la tasa de mortalidad infantil.

Esa autonomía relativa de las dimensiones sociales y culturales del desarrollo respecto de la económica o, si se quiere, esa ruptura con el determinismo economicista, también se puede observar sobre otra variable fundamental en lo que respecta al crecimiento de la población: nos referimos a la fecundidad.

Los datos del cuadro 3 y gráficos 1 y 2 muestran que si bien se observa una relación general entre desarrollo económico y fecundidad, ésta no es ni muy sistemática ni constante en el tiempo. Más claramente, el primer gráfico muestra que la relación entre ambas variables se ha venido haciendo menos estrecha desde 1955-1960 hacia 1975-1980. En el segundo gráfico se observa la relación

entre los cambios en el PGB y los cambios en la fecundidad para un mismo país: la fuerte dispersión de los casos está señalando que existe una baja relación entre los avances en lo económico y los descensos de la fecundidad.

Esto tiene una importancia científica insoslayable, pues obliga a reformular las hipótesis que postulan un determinismo económico en los descensos de la fecundidad. Son muchos los estudios que entregan evidencias en la línea de lo que venimos sosteniendo: son los factores sociales y culturales los que parecen influir más directamente en esas variables demográficas, dentro de ciertos parámetros más o menos amplios de lo económico. Lo anterior tiene también una consecuencia política de gran trascendencia: pueden lograrse descensos en la fecundidad aun en condiciones de insuficiencias económicas, tal como ocurre con la mortalidad infantil, lo que abre la puerta para romper el círculo vicioso del que ya se ha hablado.

Mostrada la posibilidad real de una autonomía relativa de los comportamientos de la fecundidad respecto del desarrollo económico, es conveniente incorporar el conocimiento acumulado en torno a la relación entre fecundidad y grupos sociales para indagar sobre el contenido y los instrumentos de una política sociodemográfica como la que venimos proponiendo.

Las evidencias empíricas muestran que son los grupos sociales con mejores niveles de vida, de educación y de calificaciones ocupacionales, así como los que presentan un mayor grado y tipo de inserción laboral de las mujeres, los que muestran, sistemáticamente, un menor número de hijos por pareja. Esta relación nada dice respecto de la dirección de la causalidad, ya que tanto podría pensarse que son los beneficios sociales los que llevan a un menor tamaño de familia, como que al reducirse el número de hijos se alcanzan los beneficios sociales mencionados.

Los estudios hechos no recuperan la diacronía de los acontecimientos como para resolver la dirección de la causalidad; sin embargo, dadas las características sociales, culturales y hasta psicosociales de las parejas con menor número de hijos, parecen necesarios cambios en estas características para que ocurran cambios en la fecundidad. El número de hijos es consecuencia de cambios en esos atributos y actitudes y no tienen la fuerza de modificar, *per se*, los mismos atributos y actitudes, ni las condiciones socioeconómicas de las parejas. Esto es válido también para cuestionar la supuesta estrategia de tener muchos hijos para enfrentar la pobreza. Trabajos que hemos realizado con datos para Costa Rica y Venezuela aportan evidencias al respecto, pese a algunos reparos metodológicos que pueden hacerse a tales investigaciones.

Esas características socioculturales de los grupos sociales que tienen una fecundidad menor, están indicando el tipo de instrumentos que pueden utilizarse en una política sociodemográfica si se quiere reducir la tasa de crecimiento de la población.

También existen evidencias empíricas en cuanto a que existe una demanda insatisfecha por tener un número menor de hijos, así como que esa insatisfacción también está afectada por una falta de equidad relacionada con la pertenencia a grupos sociales.

Cuadro 3

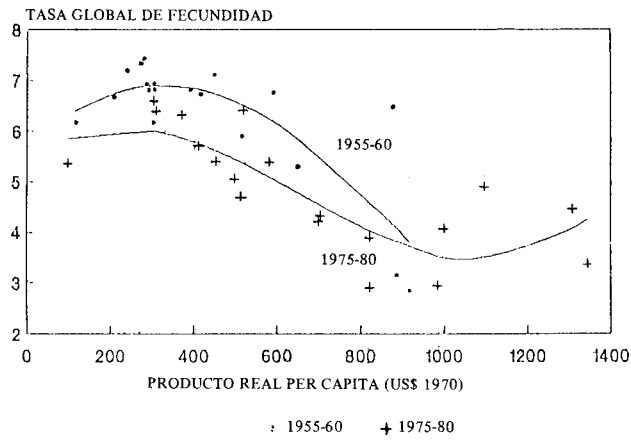
**FECUNDIDAD Y PRODUCTO PER CAPITA EN 19 PAISES  
LATINOAMERICANOS**

*(Promedios quinquenales)*

País	Tasa global de fecundidad			PGB real per cápita (US\$ de 1970)		
	1955 - 1960	1965 - 1970	1975 - 1980	1955 - 1960	1965 - 1970	1975 - 1980
Argentina	3.13	3.05	3.36	885	1 129	1 344
Bolivia	6.69	6.56	6.39	207	238	311
Brasil	6.15	5.31	4.21	304	405	701
Colombia	6.72	5.95	4.31	417	481	706
Costa Rica	7.11	5.80	3.89	451	600	823
Chile	5.30	4.44	2.90	650	812	822
Ecuador	6.90	6.70	5.40	287	341	455
El Salvador	6.81	6.62	5.70	306	389	414
Guatemala	6.93	6.60	6.40	305	390	521
Haití	6.15	6.15	5.35	117	101	99
Honduras	7.18	7.42	6.58	240	281	305
México	6.75	6.70	4.89	591	822	1 098
Nicaragua	7.33	7.10	6.31	274	387	373
Panamá	5.89	5.62	4.06	517	786	1 001
Paraguay	6.80	6.40	5.05	293	341	500
Perú	6.85	6.56	5.38	397	509	584
República Dominicana	7.40	6.68	4.70	280	318	514
Uruguay	2.83	2.80	2.93	917	880	985
Venezuela	6.46	5.89	4.45	877	1 136	1 309

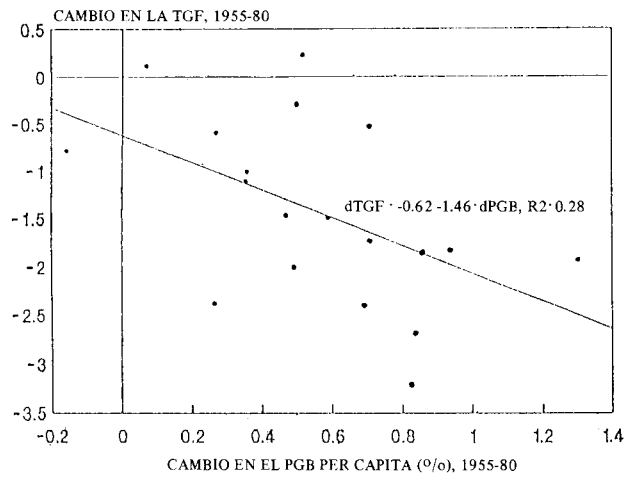
**Fuente:** Tasa global de fecundidad: CELADE (1988) *Boletín Demográfico*, Año XXI, Nº 41, Santiago, Chile. Producto per cápita, de 1955 a 1975: CEPAL (1978), *Serie Históricas del Crecimiento de América Latina*, Santiago, Chile, Cuadro 2; de 1976 a 1980: CEPAL (1983, 1987) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, Cuadros 104 y 46, respectivamente.

**Gráfico 1**  
**FECUNDIDAD Y PRODUCTO PER CAPITA EN 19 PAISES LATINOAMERICANOS**



Fuente: Cuadro 3.

**Gráfico 2**  
**CAMBIOS EN LA TGF Y EL PGB PER CAPITA EN 19 PAISES LATINOAMERICANOS**



Fuente: Cuadro 3.



Los datos del cuadro 4 muestran que hay proporciones significativas de parejas que han tenido un número de hijos mayor que el deseado y que esta situación es más pronunciada aún en el caso de los estratos pobres y los que tienen residencia rural.

Todo lo anterior plantea como muy relevante lograr que proporciones crecientes de población marginada reúnan las características económicas, sociales y culturales que se asocian con la posibilidad de elegir libremente el número de hijos que quieren tener, así como la de poner a disposición de las parejas que ya han optado por un número menor de hijos, los medios anticonceptivos eficaces para alcanzar ese fin. Lo precedente deja en claro además que los instrumentos a ser utilizados por una política social sobre la fecundidad serán políticas que mejoren las condiciones sociales, culturales y, en principio, también las económicas, de la población marginada de los frutos del desarrollo.

Aquellos instrumentos deben mostrar además que es posible romper el círculo vicioso del estancamiento económico, alto crecimiento poblacional y las consecuencias negativas del mismo respecto del primero. Para ello, se tomará como un dato la insuficiencia del desarrollo económico, tal como se observa en la mayoría de los países de la región, poniéndose mayor énfasis en los efectos de los cambios sociales y culturales a partir de los resultados de políticas sociales específicas. Esto obliga a indagar sobre las posibilidades que tienen lo social y lo cultural de influir sobre las conductas individuales pese a los problemas económicos, como también averiguar sobre las posibilidades del sistema de aplicar políticas sociales en tales condiciones económicas, lo que se hará en el capítulo siguiente, cuando hablemos de los recursos necesarios para una política sociodemográfica como la que venimos proponiendo.

En cuanto a si es posible influir sobre las conductas individuales con políticas sociales y culturales sin que vayan acompañadas de un correlato significativo en lo económico, parece confirmado por las evidencias de numerosas investigaciones empíricas cuyos resultados muestran que, controlado el nivel de ingresos, se observan diferencias en el número de hijos según el nivel educacional de la pareja y, en particular, según el nivel educacional de la mujer.

Dichos resultados demuestran la viabilidad de obtener diferencias en cuanto al número de hijos de una pareja, más allá de los condicionamientos económicos. Si un subconjunto de parejas, con igual nivel económico que otro subconjunto, tiene en promedio un número significativamente distinto de hijos que el otro, queda claro que el tamaño de la familia no está *determinado* por el nivel económico, esto es, que existen otros factores que influyen sobre ese tamaño con una autonomía al menos relativa respecto de lo económico.

Esta respuesta se hará mucho más contundente aun cuando esas evidencias empíricas se perfeccionen sustituyendo el nivel educacional (medido como número de años de estudios aprobados) por otros indicadores más refinados para medir el nivel de aspiraciones, proyectos de movilidad ascendente y pautas culturales de conducta de las parejas y, en particular, de las mujeres. Los

trabajos que han avanzado metodológicamente en esa dirección, como es el caso del de Rosen y Simmons, confirman que las diferencias en los niveles de fecundidad, aun controlado el nivel de ingresos, son más significativas cuando se las correlaciona con niveles de modernización medidos a través de actitudes-roles de la mujer o la participación de las mismas en las decisiones del hogar, que cuando se las correlaciona con el nivel educacional.

Cuadro 4

**TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD Y PORCENTAJES DE FECUNDIDAD NO DESEADA SEGUN ZONA DE RESIDENCIA Y EDUCACION EN PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA**

	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Perú	República Dominicana
	1989	1986	1986	1987	1985	1987	1986	1986
<b>Tasa global de fecundidad<sup>a</sup></b>								
<b>Total</b>	<b>5.00</b>	<b>3.53</b>	<b>3.34</b>	<b>4.33</b>	<b>4.22</b>	<b>5.60</b>	<b>4.12</b>	<b>3.80</b>
Deseada	3.20	2.83	2.81	3.59	3.08	4.90	2.64	2.80
No deseada	1.80	0.70	0.53	0.74	1.14	0.70	1.48	1.00
<b>Fecundidad no deseada (%)<sup>b</sup></b>								
<b>Total</b>	<b>36.0</b>	<b>19.8</b>	<b>15.9</b>	<b>17.1</b>	<b>27.0</b>	<b>12.5</b>	<b>35.9</b>	<b>26.3</b>
Según nivel de instrucción <sup>c</sup>								
i) Bajo	37.7	38.5	19.7	16.0	25.7	11.4	40.7	37.4
ii) Medio bajo	38.3	27.1	17.1	19.0	32.3	12.5	22.5	27.3
iii) Medio	31.1	13.6	8.5	10.4	22.5	17.9	24.6	13.8
iv) Alto	24.1	11.6	9.5	3.5	21.3	7.4		9.1
Según zona de residencia								
Urbana	35.0	16.1	12.3	16.2	-	14.6	-	21.9
Area Metropolitana					26.9		26.2	
Resto Urbano					30.6		30.8	
Rural	35.9	27.5	20.7	17.6	25.0	10.8	42.3	31.3

Fuente: Programa de Encuestas Demográficas y de Salud. Informes Nacionales.

<sup>a</sup> La tasa global de fecundidad se ha calculado para un período de tres años anteriores a la encuesta. La fecundidad deseada y no deseada se calcula para el mismo período, atendiendo a si los hijos habían sido deseados o si resultaron de un embarazo no deseado.

<sup>b</sup> Esta proporción representa el peso porcentual de la fecundidad no deseada respecto a la fecundidad total.

<sup>c</sup> El nivel de instrucción se agrupa de menor a mayor, siendo diferentes las categorías para cada país. En el caso de Ecuador, Colombia, Bolivia y República Dominicana, las categorías son las siguientes: i) Sin instrucción, ii) Primaria, iii) Secundaria o Media y iv) Superior o Universitaria. En el caso de Perú, los primeros dos grupos (Sin instrucción y Primaria) están en uno solo. En Brasil y Guatemala, los grupos son: i) Sin instrucción, ii) Primaria incompleta, iii) Primaria completa y iv) Secundaria y más. En Bolivia los grupos son: i) Sin instrucción, ii) Básica, iii) Intermedia y iv) Media o más. En El Salvador, los grupos son: i) Sin educación, ii) Básica 1-3, iii) Básica 4-9, iv) Media y Superior.

La decisión metodológica de sustituir a la escolaridad, como variable que se asocia con la fecundidad, por otros indicadores que miden mejor los aspectos socioculturales mencionados, tiene una doble consecuencia de importancia que supera el campo meramente metodológico para alcanzar efectos en la forma de analizar esa relación y en la forma de organizar nuevos instrumentos al servicio de políticas referidas a la fecundidad.

La primera de esas consecuencias se refiere a una adecuada identificación del fenómeno social que verdaderamente está por detrás de la hipótesis causal que diferencia niveles de fecundidad. No es la mera escolaridad lo que se postula como influencia sobre la decisión acerca del número de hijos a tener, sino que se hace referencia al conjunto de valores, niveles de aspiraciones y pautas de conducta que se cristalizan en una estructura de personalidad que busca el cambio y la movilidad ascendente. Como la transmisión de esos valores socioculturales se hace en parte a través de la escuela, a los investigadores que no pueden recoger datos primarios, no les queda otra posibilidad que utilizar el número de años de estudios como indicador más o menos próximo de esa transmisión.

Pero esta aclaración nos lleva a la segunda consecuencia, más importante aún, que es la de abrir nuevos y prometedores rumbos en la tarea de elaborar instrumentos al servicio de políticas sociales sobre la fecundidad. Los gobiernos nacionales pueden disponer de programas de diversos tipos, de amplia difusión y de corta duración, al servicio de transformar las pautas tradicionales de cultura en comportamientos y aspiraciones propias de sociedades modernas; todo lo cual, sin tener que esperar los años de escolaridad que parecen necesarios para encontrar el punto de quiebre de la alta fecundidad.

Esto permite modelar la política educacional de manera que, sin lesionar el contenido académico de la misma, se influya de una manera u otra sobre la estructura de valores y actitudes de la persona y, de esta forma, potenciar los cambios culturales que de seguro influirán posteriormente sobre un tamaño ideal de familia. Asimismo, teniendo en cuenta que la transmisión de valores puede independizarse de la enseñanza escolar, podrá recurrirse a otros canales diferentes de la escuela para alcanzar los mismos objetivos.

Este uso específico de la política educacional para una política social sobre la fecundidad permite diferenciar también una acción política socioedemográfica de los efectos que las políticas educacionales tienen sobre la fecundidad. La diferencia radica en que estos efectos son de más largo plazo y que se orientan en una dirección que el poder político no controla o no es consciente de ellos. Otros instrumentos al servicio de la política sociodemográfica planteada se relacionan con los programas de salud materno-infantil, siempre que se hagan velando verdaderamente por la salud de ambos; también con la incorporación efectiva de la mujer, más allá de las frecuentes declaraciones, al mercado de trabajo y a ocupar cualquier puesto en las diferentes instancias de la organización social; asimismo con ofrecer a las parejas un horizonte socioeconómico que las motive a hacer los esfuerzos para planificar su futuro y el de sus hijos.

Es evidente entonces cuál sería el contenido de la política social de población con respecto al crecimiento demográfico, así como el tipo de instrumentos sociales y culturales, éticamente irreprochables, con los cuales se pueden alcanzar los objetivos buscados. Esperamos que con esto el poder político vea con mayor claridad sus posibilidades y deje de temer los ataques interesados que se lanzan desde las más diversas posiciones ideológicas.

Debe quedar claro además que el asegurar a las parejas la posibilidad de concretar el tamaño de familia libremente elegido puede llevar a un crecimiento poblacional menor que el deseado. En ese caso la sociedad deberá pensar en otra serie de instrumentos también éticamente fundados, recurriendo a incentivos materiales o compromisos ideológicos para aumentar el volumen de su población, en especial cuando el recurso de la inmigración no esté disponible.

## **2. De la distribución espacial de la población**

El contenido de una política social referida a la distribución espacial de la población deberá cumplir con los requisitos de toda política diseñada en un contexto democrático y respetando el derecho de las personas a transitar libremente por el territorio nacional y a establecer su residencia en cualquier punto del mismo. Si los gobiernos nacionales buscan la descentralización de su población, tal como aparece en las respuestas que los mismos dan a las encuestas de Naciones Unidas, tendrán que arbitrar los medios económicos, sociales y culturales tendientes a motivar a esa población a ubicarse en los puntos del territorio nacional programados por el poder político. En toda sociedad democrática debe desecharse cualquier tipo de instrumentos coactivos que violen aquellos derechos fundamentales.

A nuestro juicio, la resistencia que pueden encontrar los gobiernos nacionales para dictar políticas de distribución espacial de la población, no proviene principalmente del campo de las ideologías como ocurría en el caso de la fecundidad. Ahora, la principal resistencia parece surgir del campo económico, dado el estilo de desarrollo concentrador que dichos gobiernos propician o toleran, reforzándolo constantemente con políticas directas o indirectas de las cuales no siempre tienen conciencia respecto de los efectos que producen sobre esa concentración económica y poblacional.

Ese estilo fuertemente concentrador parece favorecer a los grupos empresariales al poner a disposición de los mismos una buena infraestructura de servicios ya instalada y la existencia de mercados para colocar sus productos y reclutar la mano de obra. Por su parte, los trabajadores se encuentran con una fuerte concentración espacial de la demanda de fuerza de trabajo, por lo que resistirán, en forma justificada, cualquier intento de obstaculizar su migración hacia esos mercados.

Entre las posiciones que parecen oponerse a una concentración espacial de la población en unos pocos lugares del territorio nacional, puede distinguirse una

que proviene de los organismos públicos encargados de la planificación de los servicios sociales; otra surgiría de los grupos sociales medios no empresariales. Los primeros parecen tener implícitamente un tamaño óptimo de ciudad, más allá del cual se torna inadecuada la inversión en servicios; por su parte, los segundos, parecen sufrir el agotamiento o el deterioro en la prestación de los servicios como transporte, medio ambiente, educación, salud, teléfonos y otros medios que pierden calidad al masificarse.

Sin embargo, los aspectos ideológicos no están del todo ausentes en la discusión en torno a una política de distribución espacial de la población u ocupación poblacional del territorio nacional. Una posición ideológica que propicia la desconcentración de la población para una mejor ocupación del espacio nacional, basa su propuesta en una discutida teoría de la seguridad de la nación, a través de la cual querría preservar la soberanía territorial de la posible codicia de vecinos más emprendedores. Esto ha generado una contra-ideología, o al menos un sentimiento vago de oposición a aquella ideología de la seguridad nacional, que se opone a esa propuesta descentralizadora por considerarla de corte militar.

Pero quizás la oposición más fuerte a una política que plantee un cambio en las tendencias espacialmente concentradoras de la población, se hace en términos de valores que no siempre llegan a explicitarse de modo claro, los que, curiosamente, parecen basarse en la defensa del mismo derecho que enunciamos como posible fundamento descentralizador, es decir, la libre disposición a transitar y fijar la residencia en cualquier punto del territorio nacional, sin ninguna intromisión del poder público.

Esto parece indicar la necesidad de reflexionar sobre cuándo, efectivamente, la población ejerce un verdadero derecho a fijar su residencia en el punto del territorio nacional que más se acomode a sus preferencias e intereses. ¿Ejerce realmente ese derecho cuando debe dejar su lugar de origen, separándose de la totalidad o parte del grupo familiar, cambiando sus costumbres y pautas culturales, sus formas de relacionarse con las personas con quienes interactúa cotidianamente, su sistema de lealtades; en fin: abandonando las formas de comida, de esparcimiento y hasta de participación ciudadana, como lo aprendió desde chico en el proceso de socialización, el que tendrá que volver a recorrer en el lugar de destino de su movimiento migratorio?

Nuestra respuesta es en principio negativa. Si recuperamos aquella vieja nomenclatura de fenómenos migratorios por expulsión o por atracción, si alguna vigencia tiene todavía, tendremos que en el primer caso difícilmente podemos hablar del ejercicio de un derecho. Y aún en los casos de migraciones por atracción, estamos frente a una atracción por comparación. Si se compara el lugar de residencia anterior, carente de oportunidades laborales adecuadas a sus expectativas y con pocas posibilidades de una calidad de vida como la que desea, con un lugar que, real o imaginariamente, satisfará esas expectativas laborales y de condiciones de vida, no hay dudas que el ejercicio de derechos se mezcla bastante con una necesidad de abandonar ese lugar por las insuficiencias económicas, sociales y culturales del mismo.

Las condiciones para un verdadero ejercicio del derecho de los ciudadanos a fijar el lugar de su residencia, pasan por crear en las zonas de origen de la población, las condiciones económicas, sociales y culturales que pueden satisfacer las exigencias y expectativas del ciudadano medio del lugar, lo cual no quiere decir que cada uno de los lugares donde actualmente reside un ciudadano debe ser motivo de transformación económica, social y cultural; pero al menos debieran existir dichas condiciones en algún o algunos lugares de la región donde ha nacido o se ha socializado el posible migrante. Esto siempre que la configuración regional se corresponda con la realidad, de manera que haya una identidad social y cultural de la persona con esa región.

Dicho planteamiento coincide con la revalorización que se viene observando en el mundo entero respecto de los valores regionales y de la fuerte identificación afectiva de las personas con las regiones. Coincide también con corrientes de pensamiento y decisiones político-administrativas que plantean la necesidad de descentralizar las actividades productivas, las prestaciones de servicios sociales y las funciones administrativas regionales, revalorizando el papel de los poderes locales; junto con otras medidas de carácter social y cultural, así como la recuperación de ciertos recursos naturales y la preservación del medio ambiente.

Puede hipotetizarse con bastante fundamento que si se procede a la desconcentración de actividades económicas, sociales y culturales, ese proceso descentralizador y desconcentrador llevará a detener la salida de migrantes desde el interior del país y quizás también a iniciar un movimiento de retorno hacia esas mismas regiones de origen. Debe quedar claro que el posible retorno de migrantes desde las áreas metropolitanas no llevará a un movimiento urbano-rural, ya que la desconcentración poblacional no debe confundirse con una ruralización de la población, sino al posible traslado a ciudades intermedias de la región de origen.

Lo anterior se refuerza notoriamente cuando se tiene en cuenta que el modelo económico que ensayara la mayoría de los países de la región, y que tuviera su necesaria manifestación demográfica en la concentración poblacional en algunos centros poblados del país, está en crisis y debe reformularse en forma rápida. El modelo de sustitución de importaciones y la industrialización liviana que dieron empleos y buenas situaciones de vida a la mayoría de los migrantes del interior, ya ha perdido vigencia y hoy puede observarse en las grandes metrópolis, bolsones de pobreza con desocupación y subocupación, pésimas condiciones en la atención de la salud, fuerte inseguridad social y polvorines sociales prontos a estallar. Si con todas estas situaciones, la población se queda en las grandes metrópolis es, simplemente, porque el interior todavía no ha despertado y sigue, en general, con sus recursos intactos, su falta de creatividad productiva y con los mejores recursos humanos fuera de sus regiones de origen.

Se ha comenzado ya en regiones del interior con políticas de promoción industrial cuyo éxito es variado, pero en general puede postularse que no es éste el camino más promisorio. En cambio, cada vez más se abren paso otras

propuestas como las que postulan un desarrollo regional impulsado por el conjunto de actores sociales de la región, entre los cuales se destacan los grupos empresariales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, junto con los partidos políticos, instituciones religiosas y otros factores de poder. En dichas estrategias las universidades regionales, cuando las haya, pueden y deben cumplir un papel fundamental.

Todo eso va a requerir de la formación de recursos humanos adecuados para una mejor explotación de los recursos naturales regionales. Muchos de ellos podrán obtenerse también a través de la recuperación de los recursos humanos ya formados que han migrado desde la región.

Los movimientos migratorios no podrán desvincularse de las características de la estrategia de desarrollo económico y social implantada por los grupos dominantes. Por eso, si el modelo económico está cambiando, sería muy beneficioso para todos, sociedad y ciudadanos, comenzar a pensar en políticas sociales de población que acompañen los cambios económicos y sociales con una descentralización de la población, beneficiaria y agente conductor de esos procesos de desarrollo. Aún más, esas políticas de población pueden ayudar a que esos cambios económicos y sociales se hagan posibles.

#### **IV. LOS RECURSOS PARA HACER POSIBLE UNA POLÍTICA SOCIODEMOGRÁFICA**

Los recursos necesarios para hacer efectiva una propuesta de política sociodemográfica como la que venimos presentando, son de carácter y magnitudes diferentes según el tipo de variable demográfica que se quiera afectar. Para el caso de la mortalidad, y parcialmente para la fecundidad, los recursos pueden provenir principalmente de los presupuestos regulares ya existentes para la atención de los sectores sociales, sin perjuicio de posibles modificaciones a introducir en la política fiscal para obtener mayores recursos de la actividad productiva y ponerlas al servicio de políticas sociales y culturales. Sin embargo, en el caso de la distribución espacial de la población, los recursos se relacionan directamente con los cambios en las políticas de ubicación espacial de las inversiones y promociones de la producción, así como de la revalorización de los recursos naturales y ventajas comparativas regionales; esto sin perjuicio de otras políticas sociales y culturales de corto plazo que ayuden a la descentralización de la población.

En cuanto a la magnitud de esos recursos, parece claro que la mortalidad (junto con uno de los aspectos de la política social respecto de la fecundidad, según se verá de inmediato) es la que más aprovechará de un mejor manejo administrativo de los recursos existentes, de manera que se tornen todo lo eficaces que pueden serlo. La experiencia de diversos países entrega antecedentes sobre el tema, en los que la focalización de las políticas hacia grupos objetivos (sin descuido de los otros grupos sociales) así como el

seguimiento y las evaluaciones de los programas de acción juegan un rol muy importante.

La política social de población referida a la fecundidad requiere de recursos para atender exigencias muy diversas: una se relaciona con la financiación de los programas encargados de la transmisión de nuevos valores socioculturales y de formar en las parejas, y particularmente en las mujeres, una estructura de personalidad moderna, abierta al cambio y con aspiraciones de ascenso social; otra pasa por poner a disposición de los grupos más pobres y los de residencia rural, métodos anticonceptivos eficaces; finalmente, otra exigencia se refiere a la necesidad de recursos que permitan a los grupos más pobres, visualizar alguna viabilidad de sus proyectos de ascenso social, sin los cuales una planificación del número de hijos ve resentida su motivación.

En cuanto a la distribución espacial de la población, se hará necesario discutir el modelo de sociedad deseada y la estrategia de desarrollo que contribuirá a ese modelo. Esto significa revisar el tipo de desarrollo concentrador y excluyente que ha seguido hasta ahora la gran mayoría de los países de la región. También significa revisar la organización del poder político, la toma de decisiones en forma centralizada o con una efectiva participación de las fuerzas sociales del interior del país, la ejecución de políticas económicas desde las regiones con rompimiento de las ataduras que impone el poder central dentro de los países; en fin, revisar la importancia de los poderes políticos locales en la administración de los recursos y en asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos por parte de la población local, incluidos aquellos derechos relacionados con el acceso a los beneficios del desarrollo económico, social, cultural y que se manifiesta también en los comportamientos demográficos.

Todo esto puede cambiar una organización territorial de las actividades económicas y políticas, en la que el interior ha aceptado un papel pasivo y conservador, centrandó su estrategia de "supervivencia" en los cobros de regalías y "donaciones" que le hace el poder central nacional, en lugar de convertirse en un actor regional capaz de crear sus propios recursos y administrar su distribución.

Pasando ahora a la exploración de mecanismos para obtener los recursos antes mencionados, algunos datos pueden mostrar la plausibilidad de estos planteamientos. Además de la información del cuadro 1 que mostraba cómo países con un producto geográfico menor que otros, otorgaban sin embargo mayores recursos a lo social y lo cultural que aquellos con un producto geográfico bruto mayor, hay informaciones que confirman las posibilidades de lo que venimos proponiendo.

La División de Desarrollo Social de la CEPAL, en un documento reciente sobre las principales tendencias sociales en la década de los ochenta, consigna datos a través de los cuales puede observarse que, pese a la crisis regional, algunos países han realizado esfuerzos compensadores dentro del gasto público, como en el caso de la salud. "De los diecisiete países que entre 1980 y 1987 muestran signos negativos en el índice de la variación acumulada de las tasas anuales de crecimiento del producto .... cuatro (Trinidad y Tobago, Panamá,



Paraguay y Honduras) exhibieron aumentos significativos, —entre 38% y 80%— del porcentaje del gasto público en salud sobre el total del gasto público. Otros dos (Jamaica y Perú) mostraron aumentos muy pequeños —entre 2 y 4%— mientras que los once restantes países presentaron descensos que van del 3% al 60% (Argentina y Costa Rica)". (CEPAL, División de Desarrollo Social, p. 13).

Según el mismo documento, aun en áreas donde no ha sido posible la mantención de ciertos niveles totales de gasto, como es el caso de la educación, la misma "continuó aumentando sus logros cuantitativos respecto a los decenios anteriores, manteniendo la meta alcanzada en los '60 y '70 de una matrícula primaria que en la mayoría de los países se ubica alrededor del 100%, incrementado las tasas de transferencia de educandos de la primaria a la secundaria, y aumentando la proporción de matriculados en la enseñanza del segundo y tercer nivel." (CEPAL, División de Desarrollo Social, p. 17). Esto sin perjuicio de problemas como posibles pérdidas en la calidad de la enseñanza, no homogénea dada la aparición de circuitos educacionales estratificados. En aquellos logros también influye el incremento de la educación en establecimientos privados.

Otros datos referidos a descensos en las tasas de mortalidad infantil ratifican una vez más las posibilidades abiertas a los buenos administradores de la cosa pública para producir mayores impactos sociales con iguales recursos presupuestarios (Bravo, J., 1991).

Cuadro 5

**GASTO EN SALUD Y MORTALIDAD INFANTIL EN COSTA RICA, CHILE Y GUATEMALA**

*(Promedios decenales entre 1960 y 1986)*

	Gasto en Salud (a)			Mortalidad infantil (b)			(b)/(a)		
	Costa Rica	Chile	Guatemala	Costa Rica	Chile	Guatemala	Costa Rica	Chile	Guatemala
1960-1969	232.3		17.5	71.0	100.0	91.0	0.34		5.63
1970-1979	536.7	72.2	30.0	39.8	60.2	76.9	0.08	0.72	2.59
1980-1986	466.5	71.3	35.4	19.0	23.4	60.9	0.04	0.34	1.94

Los datos del cuadro 5 muestran que los países incluidos en él, presentan éxitos muy diferentes en cuanto a preservar vidas de infantes, dada una misma cantidad de recursos financieros. La comparación en el tiempo dentro de cada país muestra también la relativa independencia de la mortalidad infantil respecto de lo que se gaste en el sector salud. La relación entre las muertes de infantes y el gasto en salud a través del tiempo señala cómo va descendiendo significativamente la tasa de muertes por mil, por cada unidad de la moneda

local gastada en salud. (En la medida que el dato se expresa en moneda local, las relaciones no son comparables entre países). El cociente para Costa Rica en la década 1960-1969 era de 0.34, mientras que esa relación entre mortalidad infantil y gasto en salud llega a sólo 0.04 para el mismo país en el período 1980-1986. Guatemala, con una eficacia aparentemente menor que Costa Rica en el uso de esos recursos, también mejora mucho en el uso de los mismos, pues el mencionado cociente que en la década 1960-1969 era de 5.63 pasa a 1.94 en el período 1980-1986. Cuando se comparan las dos últimas décadas, Chile aparece como el país que más ganancias obtuvo en cuanto a reducir la mortalidad infantil por unidad de moneda local gastada en salud.

Más difícil resulta proponer nuevos recursos para la aplicación de políticas sociales que afecten la mortalidad y la libre elección respecto de la fecundidad. Muchos científicos sociales, alejados de las exigencias concretas de la administración efectiva del aparato del Estado, suelen proponer como solución a la insuficiencia de recursos, la creación de nuevos impuestos. Esto es válido mientras no se llegue a límites que desalienten las inversiones, pues el descenso de éstas no solamente significa nuevos retrocesos en la capacidad del Estado para atender servicios sociales, sino también implica menos puestos de trabajo, menos ingresos reales y una pobreza generalizada.

Dado que muchos de nuestros países ya están hace años en una situación semejante a la señalada, y dado que los capitales encuentran una gran facilidad para dirigirse a otros mercados con menores cargas impositivas y menores trabas a su desempeño, es altamente recomendable que tanto los científicos sociales como los administradores públicos pongan mucho énfasis en un aumento en la eficiencia y eficacia del uso de los recursos para las políticas sociales, teniendo en cuenta las dificultades y hasta los efectos negativos sobre las inversiones, de un posible aumento de esos recursos por incremento de impuestos. Para hacer posible ello, deberá recurrirse a una mejor preparación de los funcionarios públicos en el manejo administrativo, abandonarse las actitudes voluntaristas, y hacer un mayor uso de procedimientos técnicos para el seguimiento y evaluación de programas, facilitados enormemente por los avances computacionales. Estamos seguros que hay mucho camino por recorrer y que con un cambio de actitud y de calificación en el manejo de la cosa pública, podrán resolverse algunos de los problemas actuales, sin recurrir al remedio en apariencia fácil, pero inexistente, de aumentar en forma indefinida la cantidad de los recursos financieros disponibles.

Lo último se relaciona, como se verá de inmediato, con la tarea de obtener el segundo tipo de recursos vinculados con la política social referida a la fecundidad. Estos recursos se refieren al aumento de los beneficios sociales y culturales y a la creación de las condiciones estructurales para que la pareja encuentre en la sociedad una posibilidad real de hacer viable un proyecto de ascenso social que se iría construyendo paralelamente a la mayor información y a la visualización por parte de ella, de sus derechos reales como miembro integral de la comunidad. Todo lo cual es importante pues, como dijimos, sin

esta posibilidad de hacer realidad los proyectos nacidos de los cambios culturales y de las actitudes y expectativas de las parejas, se resiente lo que puede hacerse en cuanto a modificar pautas relativas a la fecundidad. Para muchas parejas cobrará mayor sentido una planificación del tamaño de la familia si se da en un contexto de modificaciones sociales y culturales.

En general, no debe esperarse una efectiva integración de las personas al sistema cultural y a las pautas de comportamiento de una sociedad moderna si no existe, paralelamente, una integración de las mismas a su sistema productivo y a su mercado de consumo; las excepciones serán aquéllos que cuentan con una motivación muy fuerte de ascenso social o necesidad de logros, que los llevará a tomar una serie de recaudos para alcanzar ese buscado ascenso, entre ellos un tamaño reducido de familia, aun en condiciones económicas adversas.

Y decimos que lo anterior se relaciona con esta tarea pues, en la medida en que no se desalienten las inversiones con trabas y cargas impositivas exageradas, se podrá contar con un dinamismo económico que facilite esa integración al mercado de trabajo y del consumo. Como esta tarea no será sencilla en la etapa actual, evidentemente deberá hacerse esfuerzos adicionales para crear mecanismos un tanto informales de integración a ambos tipos de mercados. En este sentido se hace imprescindible imaginar programas sociales que contemplen actividades de los propios sectores beneficiarios, los que deberán ser capaces de producir algún tipo de bienes o servicios que servirán para financiar el consumo de esos grupos beneficiarios. Deberá revisarse la experiencia de los proyectos sociales productivos tan difundidos en la región, los microemprendimientos, así como los diversos programas de creación de empleos paralelos al mercado formal de trabajo. Todo esto sin echar al olvido otras formas cooperativas de producción de bienes y servicios, que por tradicionales no deben desecharse necesariamente. Obviamente, la exploración y las propuestas de fuentes alternativas como éstas requieren de una tarea que no puede ser realizada en este trabajo; pero esa alternativa ya ha sido abierta, necesitándose ahora su sistematización, evaluación, difusión y arreglos para ser aplicada.

En cuanto a los recursos para hacer posible una política social de redistribución espacial de la población, también nos encontraremos con una distinción que diferencia la necesidad de recursos para tareas de alguna manera superestructurales, respecto de recursos para cambios más estructurales. Entre las primeras se cuentan: las reformas al aparato del Estado, previa decisión al más alto nivel político en relación de las funciones del mismo y las formas de alcanzarlas; la descentralización administrativa; y la participación activa del interior en el manejo de los intereses de cada región, tanto en los aspectos político-administrativos como en la dinamización de sus economías. En cuanto al segundo tipo de recursos más estructural, estamos pensando en aquellos que se requieren para generar actividades productivas en cada región y que son la fuente real de las posibilidades de inserción de su población en los mercados de trabajo y de consumo; ello junto a otras medidas que traten de superponer logros sociales con logros productivos a través de programas que funcionen

paralelamente, y con relativa autonomía, de los mercados formales de la economía.

Para el primer tipo de esos recursos, hay ya varias experiencias en la región en cuanto a las contribuciones de organismos internacionales (particularmente el Banco Mundial) destinados a realizar estudios preparatorios y programas de acción para las reformas del Estado y la descentralización en la prestación de servicios y toma de decisiones sobre aspectos productivos y sociales. En este sentido es posible que el problema mayor lo constituyan las dificultades para alcanzar un consenso político mínimo para tomar la decisión de llevar adelante esas reformas.

En cambio, los recursos para crear las condiciones productivas, sociales y culturales que resulten atractivas para retener y recuperar los recursos humanos necesarios para la transformación integral del interior de los países de la región, parecen más difíciles de obtener. Esto pone en riesgo la realización de cualquier política social de redistribución espacial de la población, pues sin aquellas condiciones estructurales de atracción y retención muy poco es lo que se puede realizar en este aspecto. Frente a esa ausencia de condiciones estructurales reales, no tienen sentido declaraciones de cualquier tipo, ni siquiera el dictado de leyes muy formales sobre una política redistributiva de población.

Lo anterior llevará necesariamente al replanteo de las viejas aspiraciones y de las antiguas teorías del desarrollo del interior o del desarrollo regional. Entre las tareas que se plantean, una primera pasará por una evaluación de esos intentos para saber qué es necesario cambiar para que ese desarrollo del interior efectivamente ocurra. Una hipótesis que puede aventurarse con bastante probabilidad de no ser disconfirmada, diría que los planteos teóricos y el diseño de planes para ese desarrollo regional se han movido en el campo de las reflexiones y decisiones superestructurales, sin que se hayan tomado medidas eficaces para que las inversiones se localicen efectivamente en el interior, más allá de algunas políticas de promociones que sólo legitimaban exenciones impositivas bajo la apariencia de una descentralización productiva que nunca superó la ficción, bondadosamente aceptada por una burocracia estatal que se conformaba con los réditos políticos o de otro tipo, de muy corta duración.

Lamentablemente, las fuerzas políticas que en América Latina se han comprometido con el desarrollo económico y con cambios sociales y culturales que permitieran el acceso del conjunto de la población a los frutos de ese desarrollo, han equivocado el camino respecto de los mecanismos para lograr éxito en sus aspiraciones nacionales y populares. Han defendido por mucho tiempo la presencia de un Estado grande y paternalista, en lugar de pensar en un Estado fuerte, ágil, y con un proyecto claro que le diera fuerzas para imponerlo al conjunto de la sociedad, por encima de los intereses particulares que se han creado alrededor del aparato del Estado y que lo han expoliado en negociaciones espurias hasta agotarlo.

Mientras el Estado no deje de ser un lugar de negociaciones y reparto corporativista de beneficios y prebendas a costa del interés de la sociedad civil

en su conjunto, no podrá imponerse un modelo económico capaz de llevar al desarrollo de las fuerzas productivas y a las posibilidades de atender las necesidades de toda esa sociedad. Se hace necesario, entonces, una reforma revolucionaria del uso del aparato del Estado, para crear las condiciones estructurales que posibiliten la concreción de políticas sociales tanto respecto de la fecundidad como de la redistribución espacial de la población.

Lo anterior no significa hablar necesariamente de una revolución de tipo socialista. Los cambios revolucionarios observados en países capitalistas en estos últimos años, como puede ser el caso de Japón, al superar definitivamente el subdesarrollo después de la Segunda Guerra Mundial, o el caso de Alemania, que recobra con una fuerza inusual su capacidad productiva ya demostrada anteriormente, muestran cómo se puede hacer un buen uso del papel del Estado al servicio de un proyecto nacional, sin caer en el manoseo de los intereses particularistas y sin tomarse en serio las ideas liberales del *laissez faire*.

No hay dudas que además de esa revolución a nivel de lo político, se harán necesarios otros cambios que hacen a la resolución de problemas técnicos del desarrollo regional. Pero esto requerirá de avances en la reforma del Estado y en la creación de consenso sobre el papel del mismo en una tarea revolucionariamente transformadora como la que necesita América Latina. Creemos que el primer cambio que requiere la región es de nivel político; luego vendrá la transformación productiva y ése será el momento para influir en el sentido que dicha transformación se haga en un contexto descentralizado y al servicio de las necesidades económicas, sociales y culturales de todos los grupos sociales, tanto de las zonas metropolitanas como de las zonas más apartadas del interior de los países.

No menos importantes que estas transformaciones al nivel del Estado nacional y de la sociedad en su conjunto, son las que deben ocurrir en las sub-sociedades regionales. El desarrollo del interior se ha definido hasta ahora como una tarea del poder político central, lo que revela la primera contradicción en este tema. Será preciso que las sociedades regionales, con el conjunto de todos sus actores sociales, emprendan la tarea de modificar la apatía regional o provincial para que todos sientan que tienen algo que aportar –participando– al desarrollo de sus regiones o provincias. Este cambio en la concepción política de construir una región será necesario para que se diseñe una estrategia regional de desarrollo, con la participación de todos los actores sociales y económicos, incluyendo en estas tareas un rol importante de las universidades regionales. (Boisier, 1988; Boisier y otros, 1991)

Todos estos requerimientos para la obtención de los recursos que hagan posible la aplicación de políticas sociodemográficas, vuelven a mostrar diferencias en cuanto a las autonomías relativas de los comportamientos demográficos respecto del desarrollo económico: mientras la mortalidad tiene un amplio campo de posibilidades, aun dentro de situaciones adversas de logros económicos, y la fecundidad puede intentar modificaciones parciales a través de políticas sociales y culturales, es muy escaso el margen de acción que queda para

la redistribución espacial de la población sin un cambio estructural en el modo de organizar la producción, de manera que ofrezca posibilidades concretas de integración a los mercados del trabajo y del consumo de las poblaciones del interior del país.

## V. LOS ACTORES EN LA ELABORACION Y EJECUCION DE POLITICAS SOCIODEMOGRAFICAS

En esta última parte del trabajo queremos referirnos a dos aspectos de las políticas de población que suelen darse por resueltos, por lo cual no se llegan a abordar, ignorándose su relevancia. Nos referimos a una necesaria aclaración respecto de quién elabora una política sociodemográfica y quién se encarga de aplicarla. Veremos que estos "quiénes" tienen una respuesta más compleja de lo que parece a primera vista.

Una primera respuesta diría que es el Estado el encargado de la elaboración y aplicación de toda política; principio también aplicable a las políticas sociodemográficas. Sin embargo, el Estado es una institución suficientemente compleja como para tratarlo como una persona, aun cuando nos refiramos a él como a una persona jurídica. Sobre esto ya escribió hace muchos años Max Weber en una polémica no tan velada con Karl Marx (Weber, 1969).

Si comenzamos por el primero de los aspectos planteados, esto es quién elabora una política sociodemográfica, será necesario considerar que ello implica la toma de una serie de decisiones, la primera de las cuales pasa por establecer si es necesaria o no la elaboración de esa política, para después plantear las decisiones sobre sus objetivos y los instrumentos para alcanzarlos. Pensamos que existen varias confusiones entre los científicos sociales que se ocupan de este tema en cuanto a la decisión de adoptar o no una política sociodemográfica. De esas, queremos referirnos ahora a dos de las que parecen más relevantes: una se relaciona con la confusión de roles entre lo que hacen los científicos sociales y lo que hacen los políticos; la otra se refiere a la forma de actuar de estos científicos para que el Estado se haga cargo del problema, cuando exista, y elabore una política sociodemográfica.

De hecho son los científicos sociales los que con mayor claridad explicitan y hacen pública una preocupación respecto de la necesidad de dictar una política sociodemográfica, y en muchos casos se observa en ellos un sentimiento de frustración, cuando no de resentimiento, al no ser escuchados por los políticos en forma debida. Parte de esta frustración nace de aquellas confusiones que mencionáramos antes. El rol principal del científico social es el de demostrar la existencia y caracterización de un conjunto de procesos, lo que necesariamente, por una comprobación científica y objetiva, traerá ciertas consecuencias sobre otros procesos del desarrollo histórico de toda una sociedad determinada o de parte de ella. Pero la evaluación de esas consecuencias sobre el proceso histórico de desarrollo de esa sociedad y, en particular, las formas de atacarlas o

potenciarlas, será una tarea eminentemente política y no ya de los científicos sociales.

Los científicos sociales confunden con frecuencia la comprensión de cómo es la sociedad con la propuesta de cómo debe ser. La tarea de comprenderla y explicarla, es sin duda de ellos, pero la de proponer un tipo u otro de sociedad es eminentemente política y escapa a su quehacer. Es claro que el conocimiento de cómo es la realidad y las consecuencias de los procesos sociales que se vienen observando, debe ser una herramienta imprescindible del político en su propuesta de sociedad u organización social; pero existirá siempre una mediación valorativa, un proyecto cargado de juicios de valor, que los distintos partidos políticos propondrán a la sociedad en su conjunto, y que ésta adoptará o rechazará de modo democrático. La diferenciación de los roles del científico y del político también la hizo hace años Max Weber y pensamos que mantiene fundamentalmente su vigencia. (Weber, 1967).

La opción por un tipo de sociedad u otra pasa, en última instancia, por un juicio colectivo lleno de emociones y aspiraciones; lejos se está de adoptar una opción guiada por los resultados de investigaciones empíricas. Es cierto que aquel juicio colectivo puede estar lleno de errores, pero es la única forma de tomar las decisiones en un sistema democrático. No podemos aceptar que la propuesta de sociedad deban hacerla los sabios (y menos aún los filósofos, como pensaba Platón), pues ello nos llevaría al voto calificado o al despotismo ilustrado, y muy probablemente a fuertes arbitrariedades en el manejo de comportamientos humanos que no se ajustan o no estaban previstos en el modelo construido por el científico.

Lo anterior refuerza la importancia de la segunda aclaración que parece necesaria en torno al rol de los científicos sociales. Si queremos que las decisiones políticas sean influidas por el conocimiento científico, se deben explorar formas adecuadas de comunicación para que este conocimiento sea efectivamente tenido en cuenta por los políticos.

Pensamos que existe, generalmente, una expectativa implícita de que el Estado es alguien que leerá los trabajos de los científicos sociales y que actuará en consecuencia. Sin profundizar en este tema, puede adelantarse que ese Estado es, al menos, una conjunción interactiva de: un gobierno que se expresa a través de la ideología y propuestas de acción de las fuerzas políticas mayoritarias; un poder judicial que puede no responder plenamente a esa ideología y propuestas de acción; un parlamento donde actúan, en un sistema de alianzas y oposiciones, el conjunto de fuerzas políticas de toda la sociedad; una burocracia administrativa que no siempre responde a la fuerza política gobernante y que en general tiene una relación compleja con la misma, aplicando o desvirtuando la propuesta de sociedad de la fuerza política mayoritaria; en fin, otras fuerzas sociales que por mecanismos de los más diversos y variantes en el tiempo, acceden al campo de la toma de decisiones políticas, influyendo en la concreción o desvíos más o menos notorios de aquella propuesta de sociedad o programa de acciones.

Si esto es más o menos así, los científicos sociales no deben esperar que el "Estado" los escuche y comience a actuar en consecuencia para decidir sobre las políticas sociodemográficas. Si efectivamente quieren que sus preocupaciones sean consideradas para tener posibilidades de convertirse en políticas, deberán hacer un análisis del proceso de toma de decisiones al nivel político de la sociedad histórica en la cual están insertos. Puede que sea útil persistir en una vía de comunicación que se ha privilegiado con frecuencia, y que ha buscado conectarse con algún organismo público vinculado a la temática poblacional. Sin embargo, parece claro que la experiencia histórica indica que esto solo no es suficiente. Y no podría ser de otra manera si reflexionamos sobre el papel que estas burocracias tendrían en el proceso complejo de toma de decisiones.

Primero, son definidas principalmente como ejecutoras de políticas más que como diseñadoras de las mismas; segundo, suelen tener una relación un tanto ambigua con el proyecto de sociedad y con los verdaderos tomadores de decisiones, dado el peso que significa arrastrar consigo la inercia de años de funcionamiento de ese organismo público; por último, suelen haber privilegiado un interés de grupo propio que a menudo se aleja de las preocupaciones por los cambios que se quieren imponer desde el centro político de toma de decisiones.

El Parlamento Nacional ha sido señalado también como una vía adecuada para hacer oír las preocupaciones y los fundamentos relativos al dictado de una determinada política sociodemográfica. Sin duda que así nos acercamos mucho más a la toma de decisiones, y es bastante posible que obtengamos una "Ley de Población". Sin embargo, la experiencia histórica también indica que esto está muy lejos de asegurar que se aplique efectivamente una política sociodemográfica en la sociedad donde se dicta esa ley, con honrosas excepciones.

Queda todavía por resolver cómo eliminar la distancia entre las declaraciones y enunciados al nivel superestructural (aunque hayan tomado la forma jurídica de leyes o decretos) y las acciones reales que significan intervenir en los procesos históricos de la sociedad, sea al nivel de la estructura productiva, la organización social o la estructura cultural o normativa. Son estas acciones concretas de actores insertos en esas estructuras las que marcarán las pautas de las políticas reales. Karl Marx presenta un buen ejemplo del desajuste de los grupos parlamentarios respecto de las fuerzas estructurales, cuando relata el comportamiento distinto de unos y otros frente al golpe de Estado de Luis Bonaparte en la Francia de 1851.

Sin perjuicio de tratarse de un tema digno de mayor espacio, queremos dejar adelantado que parece difícil influir de forma efectiva en la consideración política de los temas o problemas de población, si los agentes históricos de esa y otras preocupaciones sociales –los partidos políticos– no incorporan esa problemática en el diseño de sus propuestas de sociedad y sus programas de acción destinados a hacerlas efectivas. Obviamente, si esa preocupación poblacional se ha hecho presente en la conciencia colectiva de la sociedad, será más imperativo para los partidos políticos ocuparse de ese problema; si esa



conciencia colectiva no lo ha incorporado, de todas maneras los partidos políticos, como avanzadas de esas conciencias individuales o colectivas, son los mecanismos más seguros para que esa problemática tenga un lugar efectivo en el desarrollo de sus acciones políticas, cualquiera sea la forma institucional o jurídica que adopte para llevarla adelante.

Todo lo anterior no significa, como es obvio, que siempre sea necesario dictar una política sociodemográfica. Sin embargo, cuando los objetivos de esa política pueden plantearse no sólo como necesidad global, sino también cuando se quiere asegurar derechos fundamentales de las personas y de la familia, se hace difícil pensar en una sociedad que no requiera de una toma de decisión respecto a los comportamientos demográficos. Ejemplos de esos derechos pueden ser el optar efectivamente por un lugar de residencia sin tener que abandonarlo por las condiciones expulsivas del mismo; o el optar libre e informadamente sobre el número de hijos, en particular en algunos grupos sociales que han sido marginados de la inserción en los mercados de trabajo y de consumo, así como de los valores modernos de la sociedad.

El no tomar decisiones en este campo lleva muchas veces a que el poder público haga posible, conscientemente o no, voluntariamente o no, la realización de políticas de población implícitas, no por acción sino por omisión, colaborando a través de esa pseudo-política implícita, al mantenimiento de los problemas demográficos no deseados o a la imposibilidad de que los grupos sociales marginados ejerzan en forma efectiva los derechos antes mencionados. Más grave es la situación cuando el Estado delega, de modo consciente o por omisión, en organismos privados, la realización de acciones que constituyen de hecho una política privada de población. Esta aberración jurídico-institucional ha dado lugar a graves problemas en la historia de este proceso poblacional, lo que pone en evidencia los riesgos que se corren cuando se desalienta la consideración de elaborar, pública y explícitamente, una política sociodemográfica. Todo esto parece indicar la conveniencia de que el poder político fije una posición clara y fundada respecto de la dinámica demográfica en general o referida a grupos sociales particulares.

Hasta aquí hemos hablado del poder político o del Estado, con algunas aclaraciones en cuanto a la complejidad de actores y de relaciones sociales que configuran el poder político de una formación social concreta. Pero falta aún una aclaración de suma trascendencia y es la que se relaciona con una distinción entre el poder político central o nacional y el poder político regional o local.

Es un hecho bastante conocido el de la compleja heterogeneidad demográfica dentro del territorio de una sociedad nacional, expresada en los diferenciales de fecundidad, mortalidad y morbilidad; la estructura por edades de la población; la participación laboral en general y según sexo; así como los grados de densidad demográfica, estructura urbana y recepción o expulsión de migrantes. Dada esta realidad, cabe preguntarse si es conveniente o acertado seguir pensando en políticas sociodemográficas nacionales. Desde el punto de vista jurídico-institucional no hay ningún problema, pues el poder jurisdiccional

del Estado nacional llega a cualquier punto del territorio. Sin embargo, el grado de conocimiento y vivencia respecto del proceso demográfico con la especificidad tal como se manifiesta en el espacio regional; el compromiso con esa realidad, física, afectiva y políticamente más cercana, y la posible participación de las fuerzas sociales de la región en la explicitación de los problemas y en el aporte para una buena elaboración de la política sociodemográfica, nos hace pensar que los organismos regionales o locales deben tener un papel central en la formulación y aplicación de dicha política.

Puede haber algunos lineamientos generales del poder nacional y hasta algunas indicaciones diferenciales para cada región hechas desde este poder, seguidos de programas de acciones concretas elaborados por los gobiernos regionales o locales. Pero también podría (y quizás debería) otorgarse plena autonomía a las regiones, provincias o estados federales para que, en forma independiente de aquellos lineamientos, elaboren y ejecuten las políticas sociodemográficas que sean adecuadas para esa región y que posiblemente nada tengan que ver con la realidad de otras regiones ni con el promedio nacional. Esta posición que nace de la reflexión de esta temática poblacional concreta, parece corresponderse, por otra parte, con las nuevas ideas que se difunden en la actualidad respecto de la necesidad de descentralizar los procesos socioeconómicos y culturales de las sociedades nacionales.

Las propuestas respecto a la elaboración de políticas sociodemográficas desde la región o espacio socioeconómico y cultural donde lo demográfico se presenta con una especificidad que justifica un tratamiento diferencial, cobran particular vigencia cuando pensamos en la aplicación de esas políticas. Cualquiera que sea la relación entre las autoridades nacionales y regionales o locales en la elaboración de la política, no hay dudas que la aplicación debe correr por cuenta de organismos regionales o locales.

A estas alturas del conocimiento ya no caben dudas que el éxito o fracaso de una política y, hasta diríamos, la existencia real de ella, pasa por la ejecución mucho más que por la elaboración, aun cuando esta última tenga el carácter de una ley suprema de la nación. Por lo tanto, todos los recaudos deben estar puestos en esa parte del proceso político. Se debe asegurar los recursos para que esa política se lleve a efecto, pero es necesario dejar la aplicación de la misma en manos de las autoridades públicas locales que tengan el contacto más cercano y directo con la realidad humana a la cual está destinada.

La lógica de esta argumentación parecería suficiente para fundamentar una posición como la señalada. Baste solamente, a título de ejemplo, un comentario sobre el seguimiento y evaluaciones periódicas del cumplimiento de los objetivos de la política. Si a los problemas que suelen mostrar las burocracias públicas nacionales en los países de la región (tamaño que multiplica el número de trámites y autorizaciones; reglamentaciones que se mantienen por décadas y a las cuales se van agregando nuevas, sin la seguridad de que se deroguen las anteriores, aun cuando no sean del todo compatibles con las mismas; creación de superestructuras burocráticas que se convierten en fines en sí mismas, olvidando los objetivos para los cuales fueron instituidas, (con fuerte énfasis en la

mantención de la cuota de poder que han obtenido en el aparato del Estado), se les agrega la distancia física con los hechos sociales a los cuales la política quiere afectar, se comprenderá la casi segura ineficacia en la acción de aquella burocracia nacional.

Esa distancia física con hechos sociales que aquejan a diversas poblaciones ubicadas en diferentes puntos del territorio de la sociedad nacional, es causa de que hechos impactantes para los funcionarios públicos locales sean desconocidos para los funcionarios del gobierno central y escondidos en los promedios nacionales. Ejemplos de esos impactantes hechos son: altas tasas de mortalidad infantil ligadas a altas fecundidades y pésimas atenciones de salud materno-infantil, así como hogares con jefas mujeres abandonadas por trabajadores nómades que pasan el año en trabajos temporarios en diferentes lugares del territorio nacional o fuera del mismo; todos sumidos en condiciones deplorables de vida donde no se satisfacen ni los derechos más elementales ni las necesidades más básicas. Y esto en países con promedios nacionales bastante aceptables y en condiciones metropolitanas, asiento del poder central, mejores aún.

Finalmente, también en una breve exposición, diremos que dentro de las tareas esenciales de organizar un buen seguimiento de la política sociodemográfica y de realizar evaluaciones periódicas de la marcha de los objetivos buscados, se plantea la necesidad de una severa supervisión de los funcionarios encargados de realizar las tareas concretas derivadas de esa política. He aquí un ejemplo válido seguramente para otro tipo de agentes y otras funciones específicas: un agente importantísimo en las políticas referidas a la mortalidad infantil y a la planificación familiar es el personal médico y paramédico de los centros de salud. Una actitud de mayor o menor compromiso de ellos con los objetivos de la política sociodemográfica hará que la misma tenga un éxito parcial mayor o menor. Si algunas de las ideologías pronatalistas o controlistas de este personal no son suficientemente supervisadas, podrá haber más o menos nacimientos que los deseados por las propias parejas, más o menos mortalidad infantil por la frecuencia y el corto intervalo entre nacimientos; se podrá recurrir en mayor o menor medida al aborto; se pondrán en práctica con mayor o menor eficiencia programas de educación sexual, particularmente para adolescentes, etc.

No hay dudas que se podría abundar de otros ejemplos referidos a estos objetivos de una política sociodemográfica, como también referidos a objetivos ligados a la redistribución espacial de la población. Sin embargo, nos conformamos con estos primeros planteos para abrir una nueva discusión alrededor de la importancia de tomar decisiones respecto de las políticas sociodemográficas, alejados de los enredos ideológicos y dentro de un espacio de instrumentos éticamente irreprochables, teniendo como horizonte el asegurar de manera efectiva los derechos de las personas a regular sus comportamientos demográficos.

Cuando esta etapa se encuentre cumplida, podemos volver a considerar muchos de los aspectos puntuales de un proceso de elaboración y ejecución de una política sociodemográfica, los que sin duda han quedado sin una consideración adecuada y completa en el desarrollo de este trabajo.



## BIBLIOGRAFIA

- Argüello, Omar, (1980), *Pobreza y desarrollo. Características socio-demográficas de las familias pobres en Venezuela*, CELADE, Santiago, Chile.
- Andorka, Rudolf, (1986), *Factores políticos, culturales e institucionales que afectan la utilización del conocimiento demográfico para la formulación e implementación de políticas pronatalistas en sociedades desarrolladas*, Unión para el Estudio Científico de la Población, Seminario Latinoamericano sobre la Utilización del Conocimiento Demográfico para las Políticas y la Planificación, Lima, Perú.
- Aramburu, J. Carlos y otros, (1986), *Políticas de población en Perú*, Unión para el Estudio Científico de la Población, Seminario Latinoamericano sobre la Utilización del Conocimiento Demográfico para las Políticas y la Planificación, Lima Perú.
- Atria, Raúl, (1975), "Anotaciones para el análisis de las políticas de población", *Estructura política y políticas de población*, CELADE-PISPAL, Santiago, Chile, pp. 138-163.
- Banco Mundial, (1984), *Informe sobre el desarrollo mundial 1984*, Washington, D.C., Cap. 8.
- Berelson, Bernard, (1988), "Paths to Fertility Reduction: The Policy Cube", en Ross, J.A. y W. Parker Mauldin, *Berelson on Population*, Nueva York: Springer-Verlag, pp. 11-32.
- , (1988), "Beyond Family Planning", en Ross y Parker, *op.cit.*, pp. 42-58.
- Bilsborrow, Richard E., (1985), "The Integration of Population in Development Planning: Some Methodological Issues and Suggestions", IUSSP, *International Population Conference*, Florencia, Vol. III, pp. 355-374.
- Boisier, Sergio, (1988), "Las regiones como producto de la construcción social", *Revista de la CEPAL* N° 35, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Boisier, Sergio y otros, (1991), *El difícil arte de hacer región. El proyecto de desarrollo de la región del Bío-Bío en Chile*, Documento 91/4 Serie de Investigación, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Bravo, Jorge, (1991), *Economic Crisis and Mortality: Short and Medium-term Changes in Latin America*, documento para ser presentado a la Conference on The Peopling of the Americas, Veracruz, México, CELADE, Santiago.
- Bulatao, R. y R. Lee, (1984), "Un marco conceptual para el estudio de los determinantes de la fecundidad", CCRP-The Population Council, *Ensayos de población y desarrollo*, Bogotá. N° 21.
- Cabrera, Gustavo A., (1986), "Estudio del caso mexicano", Unión para el Estudio Científico de la Población, *Seminario latinoamericano sobre el uso del conocimiento demográfico en las políticas y la planificación*, Lima, Perú.
- Carafa, Carlos y otros, (1986), *Políticas de población en Bolivia*, Unión para el Estudio Científico de la Población, *op.cit.*
- Cardona, Ramiro, (1984), "Migración y políticas de distribución espacial de la población en zonas de ladera de América Latina", CCRP-The Population Council, *Ensayos de población y desarrollo*, Bogotá. N° 10.
- CEPAL, (1989), División de Desarrollo Social, *América Latina en los ochenta: Principales tendencias sociales*. LCR. 843. Acaba de aparecer como artículo de Katzman, Rubén y Pascual Gerstenfeld, (1990), "Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social", *Revista de la CEPAL*, N° 41, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

- Cosío, María E., (1985), *Politiques de population en Amerique Latine*, Journée Demographiques de L'ORSTOM, París; de Miguel, J. y N. Diez, (1985), *Políticas de población*, Madrid, Espasa Calpe.
- Davis, Kingsley, (1971), "Population Policy: Will Current Programs Succeed?", en: Chaplin, David, *Population Policies and Growth in Latin America*. Massachusetts, Mexington Book. (Hay versión en español en la Revista "Demografía y Economía" de El Colegio de México).
- Díaz-Briquets, Sergio y L. Pérez, (1982), "Socioeconomic Factors in Cuba's Fertility Decline", *Population and Development Review*, Vol. 8, Nº 3, Nueva York, pp. 513-537.
- Farfá, Vilmar y Pedro Luis Barros Silva, (1984), "Transformaciones estructurales, políticas sociales y dinámica demográfica. Discusión de un caso: Brasil", *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México, UNAM-El Colegio de México, Vol. II, pp. 1009-1060.
- González, Gerardo y otros, (1978), *Estrategias de desarrollo y transición demográfica: El caso de Chile, 1950-1970*, CELADE, Santiago, Chile.
- Graciarena, Jorge, (1984), "Políticas sociales y de desarrollo: alternativas para su integración", en CEPAL, ILPES, UNICEF, *Desarrollo social en los ochenta*, Santiago, pp. 179-185.
- Heisel, Donald, (1985), "Institutional Arrangements and the Use of Demographic Knowledge in the Formulation of Population Policies", *International Population Conference*, IUSSP, Florencia, Vol. 3, pp. 331-341.
- Marx, Karl, (1968), *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Barcelona, Ediciones Ariel.
- Miró, Carmen, (1975), *Política de población: ¿Qué?, ¿Por qué?, ¿Para qué?, ¿Cómo?*, CELADE, Serie A, Nº 110, Santiago, Chile.
- Miró, Carmen y J. Potter, (1980), *Population Policy. Research Priorities in the Developing World*, Londres, Frances Pinter Publishers. (Hay versión en español).
- Mundigo, Axel y B. Landstreet, (1980), *Development and Population Policy in Cuba*, en The Population Council: Latin America and the Caribbean Regional Office, Documento de trabajo Nº 6.
- National Research Council, (1982), *Determinants of Fertility in Developing Countries: An Overview and a Research Agenda*, Washington D.C., National Academy Press.
- , (1986), *Population Growth and Economic Development: Policy Questions*, Washington D.C., National Academy Press.
- Ochoa, Luis Hernando y P. Richardson, (1982), "Fecundidad y anticoncepción en Colombia: determinantes e implicaciones", CCRP-Population Council, Bogotá, *Ensayos sobre población y desarrollo*, Nº 4.
- Prebisch, Raúl, (1970), *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, México, BID y FCE, p. 29.
- Rosen, Bernard C. y Alan Simmons, (1971), "Industrialization, Family and Fertility: A Structural-Psychological Analysis of the Brazilian Case", *Demography*, Vol. 8, Nº 1.
- Simon, Julian, (1981), *The Ultimate Resource*, Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Singer, Paul, (1971), *Dinámica de la población y desarrollo*, México, Siglo XXI Editores.
- United Nations, (1987), Department of International Economic and Social Affairs, *Global Population Policy Data Base*, Population Policy Paper Nº 9, ST/ESA/SER.R/71.
- United Nations Secretariat, (1987), "Population Policy", *Population Bulletin of the United Nations*, Nº 19-20.
- Urzúa, Raúl, (1979), "La población como problema", *Desarrollo y población en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- , (1986), *La utilización del conocimiento demográfico para las políticas y la planificación*, trabajo presentado en el Seminario latinoamericano sobre utilización del conocimiento demográfico para las políticas y la planificación, Unión para el Estudio Científico de la Población, Lima.
- Weber, Max, (1969), *Economía y sociedad*, México, FCE, Tomo I, p. 12.
- , (1967), *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.