



CONFERENCIA MUNDIAL DE POBLACION

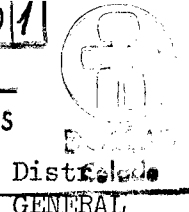
BUCAREST, Rumania
19 a 30 de agosto de 1974

00XZ 0017501

Fecha recibida:

ARCHIVO de DOCUMENTOS

Original NO SALE de la oficina



Distribuido
GENERAL



00XZ
0017501

E/CONF.60/CBP/9

25 marzo 1974

ESPAÑOL

ORIGINAL: INGLES

J: 00789

DOCUMENTO DE ANTECEDENTES PARA LA CONFERENCIA

CELADE

// LA POLITICA DEMOGRAFICA Y LA FAMILIA: EL CASO LATINOAMERICANO //

Preparado por el Centro Latinoamericano de Demografía

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. LAS POLITICAS DEMOGRAFICAS Y LA FAMILIA: CONCEPTOS BASICOS	1 - 24	1
A. Hacia una definición	1 - 7	1
B. Fases de la formulación de una política demográfica	8 - 15	2
C. Política de la familia y política demográfica	16 - 19	4
D. La política demográfica y la política general de desarrollo	20 - 24	4
II. FACTORES DEL COMPORTAMIENTO CON RESPECTO A LA PROCREACION: POSIBLES MEDIOS DE ACCION	25 - 43	6
A. Transición demográfica en los países desarrollados.	27 - 33	6
B. Factores del comportamiento con respecto a la procreación	34 - 35	7
C. Medios de acción	36 - 43	10
III. EL CONTENIDO SOCIAL: LAS GRANDES LINEAS DEL CAMBIO SOCIAL EN AMERICA LATINA	44 - 53	13
IV. HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, SECTORES CLAVE PARA EL CAMBIO DEMOGRAFICO Y LAS POLITICAS DEMOGRAFICAS EN AMERICA LATINA	54 - 55	15
A. El contexto urbano	56 - 73	15
B. El contexto rural	74 - 80	20
C. Políticas demográficas y otras políticas oficiales.	81 - 83	21

I. LAS POLITICAS DEMOGRAFICAS Y LA FAMILIA: CONCEPTOS BASICOS

A. Hacia una definición

1. Se ha discutido mucho en América Latina acerca de la definición de las "políticas demográficas", lo cual se puede explicar más por la complejidad y ambigüedad de la materia que por un afán bizantino de perfeccionismo conceptual. Las siguientes consideraciones tratan de aclarar este problema y de establecer la base conceptual mínima que se necesita para desarrollar el tema.
2. La mayoría de las definiciones propuestas tienen un carácter normativo, que consiste en expresar lo que, en opinión de su autor, debería ser una política demográfica. Aunque estas propuestas no coinciden en todos sus aspectos, contienen ciertos elementos básicos comunes que se pueden esbozar convenientemente en la forma siguiente:
 - a) Para existir, una política demográfica exige una evolución en la cual, desde una actitud pasiva en la que los fenómenos demográficos están considerados como parámetros, se llega a una actitud activa en la que se afirma la posibilidad de ejercer una influencia o un control sobre las variables demográficas.
 - b) Las variables sobre las que se trata de influir en definitiva son el volumen, crecimiento, estructura, movilidad y distribución geográfica de la población.
 - c) La política demográfica se basa en las decisiones adoptadas por el sector público.
3. Desde un punto de vista normativo se reconoce en general que los objetivos de una política demográfica y los medios elegidos para alcanzar esos objetivos deben corresponder a las metas y los objetivos del desarrollo económico y social y subordinarse a ellos. Por eso se dice que la política demográfica se debe formular en el contexto de la planificación global.
4. En la práctica, las políticas demográficas conocidas no suelen cumplir este último requisito porque no existe ninguna política global de desarrollo, porque no existen los organismos de planificación, o porque, cuando existen una y otros, las decisiones que han de influir en el comportamiento demográfico se adoptan con una perspectiva meramente sectorial (por ejemplo, como componentes de la política sanitaria).
5. Los tres elementos básicos sobre los que parece haber un consenso nos permiten construir una definición operacional en los términos siguientes: la política demográfica de un país existe cuando el sector público adopta decisiones destinadas deliberadamente a influir en las variables demográficas, ya sea como su efecto principal o como un efecto secundario previsto.
6. Una definición más amplia podría ser la siguiente: existe una política demográfica cuando el sector público (o gobierno) considera las variables demográficas desde

el punto de vista de su posible control. Una definición aún más estricta que la anterior diría "cuando el sector público adopta decisiones... y las aplica y lleva a cabo".

7. En esta serie de definiciones, más o menos rigurosa, se hace hincapié en el carácter deliberado de las decisiones -lo que es, por supuesto, una cualidad intrínseca del concepto mismo de política-, y se excluyen por tanto las denominadas "políticas demográficas implícitas", que tal vez sería mejor llamar sencillamente "efectos demográficos (imprevistos) de las políticas económica y social". Es evidente que han existido y existirán siempre políticas que, directa o indirectamente, tienen efectos demográficos, pero no deja de ser correcto hablar de políticas demográficas cuando los actores políticos prevén y desean los efectos demográficos o, al menos, los aceptan.

B. Fases de la formulación de una política demográfica

8. La política demográfica así definida comprende, por lo menos, cuatro fases:

- a) Análisis del problema;
- b) Formulación de la política: adopción de decisiones con objeto de influir (o de no influir) en las variables demográficas del modo deseado, lo que implica el establecimiento de metas más o menos concretas y la elección de los medios;
- c) Ejecución e imposición;
- d) Evaluación.

1. Análisis del problema

9. Se suele hablar en abstracto del "problema demográfico", lo cual es prácticamente inútil desde un punto de vista político. La mera intensidad de un fenómeno (por ejemplo, una alta tasa de natalidad) no constituye en sí un problema, sino en la medida en que su efecto en las variables económicas y sociales sea un obstáculo para lograr determinados objetivos.

10. Así pues, el análisis del problema siempre exige cierta concepción -científica o impresionista- de la forma en que la estructura y la dinámica de la población influyen en las estructuras y los procesos económicos, sociales y políticos, y por tanto entorpecen o facilitan la consecución de los objetivos señalados para el desarrollo.

11. Así pues, cabe afirmar que el modo de estructurar un fenómeno demográfico como problema y su importancia política variarán, de un país a otro, en función no sólo de la situación objetiva sino también del estilo o estrategia de desarrollo que adopte cada gobierno, y del concepto que los actores políticos tengan del papel de las variables demográficas en los procesos social, económico y político. Sin embargo,

según que la integración y amplitud de ese concepto sean buenas o malas, se tenderá a formular el problema de un modo global o parcial. En el último caso, el problema de crecimiento del proceso de migración interna (ubicación territorial, crecimiento urbano) se separa del de la inmigración y emigración internacionales. Esto es lo que sucede en la práctica, y éste es el motivo de que sea más adecuado hablar de problemas y políticas demográficos que de "el problema y la política".

2. Formulación de la política

12. A este respecto cabe mencionar por lo menos dos consideraciones básicas.

13. En primer lugar, la naturaleza misma de las variables que se desea modificar impide considerar que los objetivos concretos de una política demográfica son valiosos en sí. Cualquier valor que posean estos objetivos concretos emana de su relación con los objetivos del desarrollo. En consecuencia, puede afirmarse que los objetivos destinados a dirigir y justificar una política demográfica determinada son económicos, sociales o políticos, pero no son, en absoluto, demográficos. Ese es el motivo de que se trate de lograr la deseada disminución de la fecundidad en ciertos casos, no por ella misma, sino porque se espera reducir el ritmo de aumento de la demanda de servicios o elevar el nivel de la vida familiar, o atenuar las presiones sobre el sistema político, etc. Esta afirmación, aparentemente evidente, tiene gran importancia porque establece una clara distinción entre la política demográfica y otras políticas, como la sanitaria, la educativa, las del empleo, seguridad social o vivienda, que pueden ser decisivas para alcanzar objetivos más amplios pero que están orientadas hacia metas consideradas valiosas de por sí. Este hecho justifica la relativa autonomía de estas políticas respecto de una política general de desarrollo y, como complemento suyo, justifica la subordinación de una posible política demográfica a esa política general.

14. En segundo lugar es oportuno señalar que, aunque los objetivos de una política demográfica sean precisos y específicos (por ejemplo, la reducción de la tasa de natalidad de b_1 a b_2 en t años), lo cual la separa claramente de otras políticas, los medios que se pueden utilizar son tan diversos que la política demográfica estará entrelazada con otras políticas específicas dada la necesidad de actuar por medio de ellas. Esta dependencia es especialmente intensa cuando se trata de modificar el comportamiento con respecto a la procreación, lo cual resulta evidente si examinamos los muchos factores de los que parece depender, como la legislación matrimonial (que influye en la edad mínima para casarse), los sistemas de seguridad social (que recompensan o castigan a las familias numerosas), los programas sanitarios destinados a la madre (que favorecen las prácticas anticonceptivas), los sistemas educativos y de empleo (que afirman la importancia económica del niño y afectan a la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, etc.).

15. Así pues, cabe afirmar que, por la naturaleza misma de las variables de que se trata, la política demográfica no pueda dejar de actuar con reciprocidad y se expresa concretamente por conducto de otras políticas sectoriales (sanitaria, educativa, industrial, agraria, etc.).

C. Política de la familia y política demográfica

16. Lo que se ha expuesto más arriba se puede aplicar cabalmente a las relaciones que deben existir entre una política de la familia y una política demográfica. El objetivo central de la primera se puede definir como el establecimiento de las condiciones más favorables para la creación y el funcionamiento adecuado de las familias según la función y el papel específico que les asigne cada sociedad. Es evidente que, universalmente, una de estas funciones es la procreación, cuya regulación por la pareja mediante la planificación de la familia constituye un valor en sí, un deber y un derecho que nadie discute en la actualidad.

17. Es análogamente indiscutible que la paternidad responsable no se limita a la regulación de los nacimientos, sino que se expresa también y sobre todo en el cuidado de los hijos, su alimentación, su educación y su integración en la sociedad. Por consiguiente, se debe considerar que los programas de planificación de la familia son uno de los muchos instrumentos que utiliza una política de la familia destinada a capacitar y motivar a la pareja para que ejerza una paternidad responsable. Así pues, queda justificada plenamente la existencia de una educación y unos servicios dedicados a la planificación de la familia como instrumento de la política familiar, independientemente de que también exista una política demográfica y sean cuales fueren los objetivos de esa política.

18. Estas políticas pueden ser complementarias o antagónicas. El conflicto surge en algunos casos cuando se considera que el efecto demográfico que resulta de la posible aplicación del programa de planificación de la familia se opone al deseo del gobierno. Así sucede en la Argentina, donde durante mucho tiempo ha habido una fuerte resistencia, basada en una actitud favorable a la natalidad, respecto del desarrollo oficial de tales programas. En otros casos, el conflicto puede deberse a razones de ética, por ejemplo cuando, con el fin de aumentar la eficiencia demográfica de los programas de planificación de la familia, se adoptan métodos contrarios a los principios y valores que configuran la política de la familia.

19. Estos tipos de conflicto también pueden existir en otras políticas específicas en la medida en que la evolución demográfica que puede preverse como efecto marginal de su aplicación no tenga el significado o intensidad adecuado a los objetivos demográficos que se han fijado.

D. La política demográfica y la política general de desarrollo

20. Según se señaló en el párrafo 3, se reconoce que las políticas demográficas deben corresponder a las metas y los objetivos del desarrollo económico y social y subordinarse a ellos. Lo mismo puede afirmarse con respecto a cualquier otra política, pero en el caso de una política demográfica es especialmente importante tener en cuenta ese concepto, porque además de que confiere un significado a esa política, es indispensable para que sea racional y eficaz. El resto del presente documento se dedicará a este último aspecto, con referencia especial a las políticas demográficas que afectan la dinámica y estructura de la familia, y están afectadas por ellas, es decir a las que tratan de influir en el comportamiento con respecto a la procreación.

21. Se puede especificar la relación de la política demográfica y de la política general de desarrollo por lo que respecta a los niveles mencionados en el párrafo 8: análisis del problema, formulación de la política, ejecución y evaluación.

22. Hasta ahora ha prevalecido la tendencia a tratar de los problemas demográficos considerando de un modo principal o exclusivo los efectos de los factores demográficos en las estructuras y los procesos políticos, económicos y sociales. Aunque necesaria, esta perspectiva parece incompleta, puesto que el análisis dinámico de los problemas demográficos en sociedades concretas también debe comprender el estudio de las modificaciones demográficas ocasionadas por las de los factores económicos y sociales producidas (entre otras causas) por la aplicación de determinadas políticas. Sólo este enfoque permite predecir la orientación probable del comportamiento demográfico con el correr del tiempo, y ofrece una base importante tanto para definir el problema como para decidir la orientación que se desea dar a las modificaciones y los objetivos que deben orientar una posible política demográfica.

23. Así pues, la definición del problema y la formulación de una política demográfica racional exigen que se conteste a la siguiente serie de preguntas:

- a) El análisis: ¿Cuáles son los efectos demográficos probables de una política económica y social x en un contexto histórico determinado? ¿En qué medida afectará esa política de un modo diferente el comportamiento de los distintos sectores sociales?
- b) El problema: ¿Es favorable, indiferente o desfavorable para el logro de los objetivos de desarrollo propuestos el comportamiento demográfico que se espera obtener con la aplicación de esa política x?
- c) Objetivos y metas: Habida cuenta de las respuestas a las preguntas anteriores, ¿cuáles deben ser los objetivos y metas de una política demográfica que trate de ser un instrumento de la política general de desarrollo adoptada? ¿Conviene reforzar, o por el contrario combatir, los efectos demográficos que se espera obtener con la aplicación de x, y en qué sectores sociales?
- d) Medios: ¿Qué modificaciones se han de introducir en los programas concretos propuestos en x a fin de que sus efectos demográficos se puedan vincular más estrechamente a los objetivos demográficos adoptados? ¿Qué medidas complementarias se podrían aplicar? ¿Cuáles son las condiciones necesarias (económicas, sociales, culturales) para que un medio específico elegido produzca el efecto deseado? ¿Cuál es la viabilidad política y administrativa de los medios (o programas) adoptados? ¿Qué posibilidades de aceptación cultural y eticojurídica tienen estos medios?

24. Para responder científicamente a estas preguntas se necesita una teoría de la relación mutua de las variables económicas, sociales y políticas, por una parte, y de las variables demográficas, por otra parte, así como una gran cantidad de investigaciones empíricas en la materia. No existe ninguna respuesta de validez universal, y las respuestas varían no sólo en función de las situaciones objetivas en cada país sino también con arreglo a las políticas de desarrollo adoptadas y a la estrategia que se haya elegido para aplicarlas.

II. FACTORES DEL COMPORTAMIENTO CON RESPECTO A LA PROCREACION: POSIBLES MEDIOS DE ACCION

25. El comportamiento respecto a la procreación, como todos los comportamientos humanos, es resultado de la interacción de muchos factores sociales de diferentes tipos. Si se le quiere modificar en una dirección dada, se plantea el problema de saber cuál es el medio más apropiado para inducir el cambio. Ese problema no puede resolverse de una manera racional sin sistematizar teóricamente los factores que determinan o condicionan ese comportamiento y sus interrelaciones. Como en la mayoría de los países latinoamericanos las tasas de crecimiento demográfico son todavía elevadas, se centrará la atención en los medios que pueden ser útiles para inducir una disminución de la fecundidad.

26. Cabe distinguir dos tipos principales de cambios en la esfera de la fecundidad: los "grandes" cambios que han aparecido en los procesos de transición demográfica, en distintas formas, de conformidad con los diferentes contextos históricos en que han ocurrido, y los cambios "menores", que se producen en diferentes sectores sociales una vez que la transición toca a su fin o los que se producen en cada una de sus etapas. Este examen se centrará en los factores a los que obedecen esos "grandes" cambios y en los medios que pueden utilizarse para inducirlos o acelerarlos. En la presente sección se hará primero un breve análisis del proceso de la transición demográfica que se observa en los países desarrollados, con el fin de aprovechar esa experiencia histórica para esbozar después una estructura analítica que permita distinguir y organizar los factores que parecen determinar los cambios en la esfera de la fecundidad o influir en ellos.

A. Transición demográfica en los países desarrollados

27. Los procesos de transición demográfica que han experimentado los países desarrollados empezaron en una etapa de elevada fecundidad, con una predominante orientación hacia familias relativamente numerosas, un comportamiento sexual sin utilización habitual de anticonceptivos y esperando y aceptando el embarazo. Finalmente, el proceso llegó a una etapa de baja fecundidad provocado, sobre todo, por una tendencia a reducir el tamaño de la familia gracias a un comportamiento sexual caracterizado por el uso habitual de anticonceptivos, o en su caso, el recurso al aborto como posible solución.

28. Cabe señalar que durante ese proceso no hubo progresos tecnológicos importantes en la esfera de la anticoncepción y que se logró controlar el comportamiento en lo que respecta a la procreación a pesar de que los métodos utilizados eran primitivos e inseguros. En consecuencia, se puede llegar a la conclusión de que en el fondo esta nueva modalidad apareció a raíz de un cambio de la motivación, pasando de la tendencia a tener familias numerosas a la tendencia contraria.

29. Este cambio de motivación parece obedecer a una modificación de la estructura familiar que, a su vez, obedece a importantes modificaciones en el contexto económico y social. Estas modificaciones, que partieron de una estructura socioeconómica inicial en que la elevada fecundidad era funcional para la familia, llevaron a una estructura en que la baja fecundidad era lo funcional.

30. En la estructura inicial, se considera pequeño el costo de un hijo más, si se compara con la contribución que aporta ese hijo incorporándose desde temprana edad al trabajo y participando en la economía doméstica; la amplia red de las relaciones familiares es un factor importante de seguridad y de poder económico y social; los hijos cuidan y protegen a sus padres en la vejez, etc. La familia desempeña una serie de funciones económicas y sociales, principalmente por conducto de la mujer, cuyo trabajo doméstico se considera compatible con las exigencias de su papel de madre.

31. Por el contrario, en la estructura final, los factores económicos y sociales hacen que un número reducido de hijos sea más funcional para satisfacer las necesidades de la familia y colmar las esperanzas de la pareja. Este tipo de estructura se caracteriza, entre otras cosas, por el elevado grado de industrialización, urbanización y concentración urbana; la creciente influencia de la cultura urbana en las zonas rurales; la enseñanza primaria universal; el traspaso de gran parte de las funciones socioeconómicas de la familia tradicional a instituciones de otro tipo; la tendencia a disminuir la diferencia por motivo de sexo de los papeles del hombre y la mujer, con una creciente participación de ésta en trabajos ajenos al hogar, en la formación profesional y en organizaciones políticas, sindicales, artísticas, atléticas y otras. En estas circunstancias, el costo de un hijo más es elevado y resulta más importante la calidad (educación, formación profesional, etc.) que la cantidad de hijos y es menor la utilidad social de la red de las relaciones familiares.

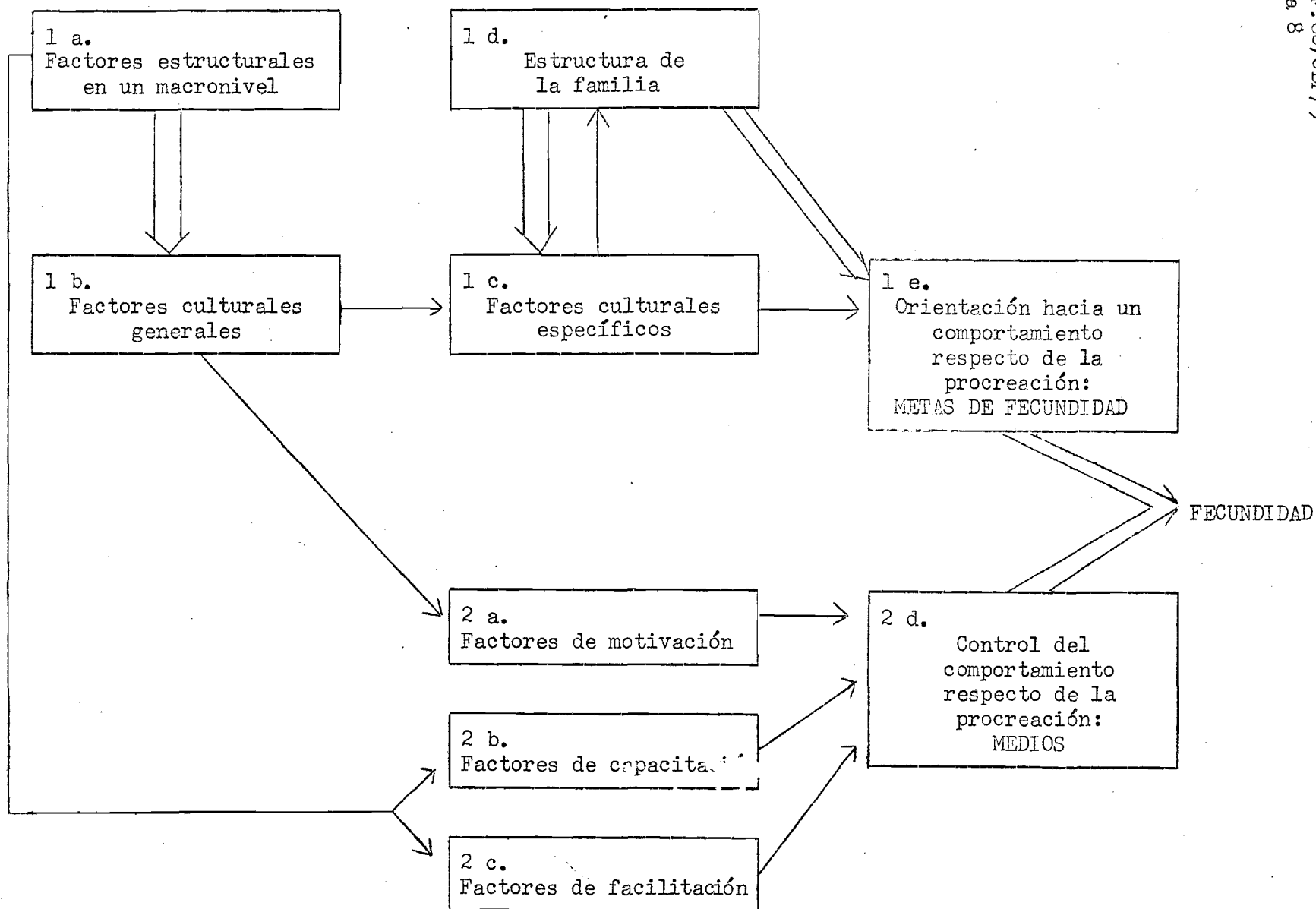
32. Es indudable que la disminución de la mortalidad ha desempeñado un papel importante en la transición, sobre todo porque hizo posible formar una familia compuesta del número de hijos deseado con una tasa de fecundidad más baja. Sin embargo, el factor decisivo del comienzo de una reducción generalizada de la fecundidad parece haber sido el cambio de las estructuras socioeconómicas, que condujo a una nueva formulación de las modalidades del comportamiento en lo que respecta a la procreación, con un período de transición y de ajuste.

33. Sería simplista creer que los países menos desarrollados deben pasar por el mismo proceso de cambios socioeconómicos experimentado por los países desarrollados para implantar una tendencia hacia la familia menos numerosa y un comportamiento controlado en lo que respecta a la procreación porque, al menos en teoría, es posible imaginar otros modelos de sociedad que conducirían a este tipo de comportamiento en lo que respecta a la procreación. En cambio, sería acertado concluir que la transición demográfica parece obedecer en gran parte a importantes modificaciones de la estructura socioeconómica y que este aspecto no puede omitirse en el estudio de los medios destinados a inducir o a acelerar la transición en determinadas sociedades.

B. Factores del comportamiento con respecto a la procreación

34. Basándose en las consideraciones generales anteriores, se propone el siguiente marco analítico, en el que habrán de analizarse los instrumentos de acción.

35. El cambio en la fecundidad implica, como puede verse en el gráfico, dos elementos complementarios: metas de fecundidad (orientación hacia una familia poco numerosa) y medios para lograrlas (métodos anticonceptivos, entre los cuales la esterilización y el aborto). El sentido del gráfico se explica en la siguiente forma:



1. Factores que influyen en las metas de fecundidad

a) Factores estructurales en un macronivel

Se trata de elementos o rasgos característicos de las estructuras socioeconómicas que condicionan la estructura de la familia y determinan el número más funcional de hijos para esa familia. Entre esos factores, cabe citar:

i) En la estructura económica:

- a) Las formas de la propiedad de los medios de producción y la tenencia de tierras;
- b) Los tipos de empresas;
- c) La estructura de la demanda de mano de obra (en particular, las oportunidades de empleo para la mujer);
- d) Las formas y los niveles de remuneración;
- e) La estabilidad en el trabajo, etc.;

ii) La permeabilidad de la estratificación social, con los correspondientes mecanismos y esperanzas de movilidad social;

iii) El sistema educativo: costos, acceso, duración de la enseñanza obligatoria, posibilidades de capacitación técnica para la mujer, etc.;

a) Sistema de seguridad social: acceso a los servicios de sanidad, servicios de ayuda familiar, protección a la vejez, etc.

b) Factores culturales generales

Se trata principalmente del carácter tradicional o moderno del sistema de normas y valores.

c) Factores culturales específicos

Se trata de las creencias, los valores y las normas relacionados con el tamaño de la familia, sus funciones, y el papel que desempeñan sus miembros y especialmente los hijos.

d) Estructura de la familia

Se trata de las funciones que desempeña la familia y del sistema con arreglo al cual se organiza la actividad de sus miembros y la acción de unos sobre otros.

e) Orientación hacia un comportamiento con respecto a la procreación

Dentro del marco propuesto, la orientación del comportamiento con respecto a la procreación hacia una familia de mayor o menor tamaño dependerá principalmente del tipo de estructura de la familia (ld) y en segundo lugar de los factores culturales

específicos (1c). En otras palabras, se presume que la orientación del comportamiento con respecto a la procreación depende de la importancia que tengan los hijos (calidad o cantidad, distinta importancia según el sexo, etc.) para el desarrollo de la vida de la familia y la satisfacción de las necesidades de la pareja, lo que a su vez depende de la estructura de la familia. Se presume asimismo que la estructura de la familia depende principalmente de factores de nivel macrosocial (1c) y sólo secundariamente de factores culturales (1b).

El nivel y la forma de inserción de una unidad familiar, o de un grupo de unidades familiares correspondientes a un sector social, en la estructura socioeconómica da por resultado una configuración especial de esos factores económicos y sociales, que condicionan la macroestructura familiar. Cuanto mayor sea la heterogeneidad interna de la macroestructura, más diferentes serán las configuraciones de los factores socioeconómicos resultantes de los distintos niveles y formas de inserción de las unidades en la estructura, lo que genera a su vez distintos tipos de estructura familiar, especialmente en lo que respecta a las formas de participación del hombre, de la mujer y de los hijos en la actividad económica dentro y fuera de la familia.

2. Factores que influyen en los medios conducentes a un comportamiento controlado con respecto a la procreación

a) Factores de motivación

Estos factores condicionan la aceptabilidad de las técnicas y pueden ser culturales (oposición al uso de anticonceptivos por razones de carácter moral, resistencia a los métodos que implican un tratamiento médico de los órganos genitales) o depender de una opinión difundida al respecto (escasa eficacia, temor de que un método pueda producir una enfermedad, etc.).

b) Factores relacionados con la capacitación

Estos factores se tienen que ver con la información relativa a los métodos y técnicas y con la aptitud y el conocimiento de la gente en cuanto al uso de aquéllos.

c) Factores que facilitan la aplicación de los métodos

Estos factores se relacionan con el desarrollo de la tecnología (métodos anticonceptivos, técnicas de aborto, etc.) y con la disponibilidad de esa tecnología y la posibilidad de aprovecharla.

C. Medios de acción

36. Hasta la fecha, los medios más frecuentemente utilizados para inducir a la disminución de la fecundidad han sido los programas de planificación de la familia, a los cuales se han sumado algunas medidas con miras a liberalizar las leyes sobre el aborto y a facilitar su práctica. Estos programas actúan fundamentalmente al nivel de la facilitación (2c) y de la capacitación (2b) para lograr un comportamiento controlado con respecto a la procreación. En muchos casos se trata de reforzarlos

mediante la publicidad y una educación destinada a introducir la norma de una familia poco numerosa. Lo que se persigue es provocar un cambio cultural actuando directamente sobre el contenido de la cultura.

37. Al nivel de las motivaciones (2a), varios autores han propuesto, para hacer más aceptable el método 1/, medios que han sido incorporados a varios programas, en la India, por ejemplo, en que se han brindado al hombre ciertos incentivos económicos para que acepte la vasectomía. La imaginación de algunos autores ha trabajado febrilmente a este respecto, inventando innumerables medios posibles, en muchos casos de carácter coercitivo. Ejemplo de ello es un proyecto de ley por la que se prohibiría a toda pareja tener más de dos hijos, y cuyo cumplimiento se aseguraría mediante una esterilización temporal obligatoria para todos, que sólo se suspendería entre el matrimonio y el nacimiento del segundo hijo 2/. Otros han propuesto la esterilización obligatoria después del tercer hijo, o el aborto obligatorio. La eficacia de estas distintas medidas puede variar mucho según las características inherentes a los grupos o sectores sociales sobre los que deba ejercerse una influencia.

38. Si se excluyen las medidas coercitivas -cuya aceptabilidad éticojurídica y cuya aplicabilidad política parecen muy escasas, por lo menos en América Latina- cabe sostener que la eficacia de los programas de planificación de la familia dependerá mucho del grado en que respondan a la convicción de que es necesario limitar el tamaño de la familia.

39. Si se aceptan las proposiciones teóricas anteriormente mencionadas, el sentimiento de que es necesario limitar el tamaño de la familia dependerá en gran parte de los rasgos característicos de la configuración de los factores económicos y sociales resultantes de su forma particular de inserción en la macroestructura. Cabe por ejemplo prever que, mientras convenga tener un número relativamente grande de hijos para satisfacer las necesidades de la pareja o de la familia en general, el programa será difícilmente aceptado. Aunque se acepte la planificación de la familia, los métodos anticonceptivos sólo se aplicarán ocasional o esporádicamente, sin que se logre una disminución notable de la fecundidad.

40. Lo mismo puede decirse de las medidas para inducir directamente un cambio en las normas y los valores culturales con ayuda de la publicidad. Mientras una familia numerosa siga constituyendo una ventaja para la pareja, las normas culturales favorables a una alta fecundidad seguirán siendo funcionales y, precisamente por ese motivo, ofrecerán una firme resistencia al cambio. Por el contrario, cuando el nivel estructural se haya modificado de modo que una familia pequeña resulta más funcional que una familia numerosa, cabe suponer, aunque las normas favorables a la familia numerosa sigan siendo culturalmente válidas, que la predisposición a un cambio cultural será mayor -habida cuenta del carácter no funcional de las normas- y que, por tanto, también aumentará la eficacia de la publicidad y de la educación para modificarlas.

1/ Véase Berelson, B, "Beyond Family Planning", en Studies in Family Planning N° 38, febrero de 1969.

2/ Chasteen, E. R., The Case for Compulsory Birth Control, Prentice-Hall, Inc., 1971.

41. El recurso a incentivos directos plantea otra clase de problemas. La aparición y la generalización de un tipo de comportamiento controlado en lo que respecta a la procreación, y orientado hacia una familia poco numerosa, parece exigir una configuración socioeconómica adecuada. Si no se cumple esa condición estructural, los cambios en el comportamiento resultantes de una motivación directa del individuo basada en los incentivos que se le ofrecen se limitarán probablemente a modificaciones en las aglomeraciones de individuos sin influencia alguna en el nivel cultural, lo que significará por tanto que tales cambios no se difundirán ni se transmitirán de una generación a otra. No serán más que acciones exógenas incapaces de producir un efecto sostenido por sí mismas. Al contrario, si se producen las condiciones estructurales favorables a la modificación del comportamiento con respecto a la procreación, los incentivos directos podrán contribuir a iniciar y acelerar el proceso de cambio contrarrestando los motivos en que se basa la resistencia cultural.

42. En lo que se refiere a las medidas coercitivas (por ejemplo, la prohibición de tener más de x hijos, junto con la esterilización o el aborto obligatorio), su eficacia dependerá de la capacidad coercitiva de las autoridades. De todos modos, presentan problemas graves desde el punto de vista de su aceptabilidad éticojurídica y cultural y de su aplicación política y administrativa.

43. Este breve análisis de los medios que pueden utilizarse para llevar a la práctica una política orientada hacia la reducción de la fecundidad puede resumirse en las proposiciones siguientes:

- a) Para inducir a que se reduzca la fecundidad es indispensable crear condiciones estructurales con arreglo a las cuales un pequeño número de hijos sea más funcional para satisfacer las necesidades de la familia que un gran número de hijos.
- b) Puesto que el cambio de los factores culturales suele ser consecuencia de un cambio al nivel estructural y por tanto posterior, se producen situaciones en que la acción de facilitación y capacitación para inducir un comportamiento controlado con respecto a la procreación tropiezan con una resistencia principalmente basada en motivos de carácter cultural. En esos casos el proceso de la adopción generalizada del nuevo tipo de comportamiento puede acelerarse recurriendo a medios que actúen en el ámbito cultural, tales como la publicidad y la educación.
- c) En determinadas circunstancias, los incentivos directos pueden favorecer y acelerar la adopción de un comportamiento controlado con respecto a la procreación, pero no parecen poder inducir por sí solos un cambio estable generalizado en el ámbito de las normas y los valores culturales.
- d) La creación de condiciones estructurales favorables a un cambio del comportamiento con respecto a la procreación depende de la evolución de los factores que lo condicionan a un nivel macroestructural, lo que a su vez depende de la acción que las políticas económicas y sociales ejerzan sobre estos factores. Por eso el examen de los probables efectos demográficos de las políticas económicas y sociales debería constituir un elemento de la formulación de la política demográfica y el fundamento de su inserción en la política general de desarrollo.

III. EL CONTEXTO SOCIAL: LAS GRANDES LINEAS DEL CAMBIO SOCIAL EN AMERICA LATINA

44. No corresponde intentar aquí una visión pormenorizada de los cambios que han estado ocurriendo en América Latina y que influyen en la familia. Sin embargo, es necesario señalar al menos sus grandes líneas, ya que la sociedad que ellos contribuyen a moldear constituye el contexto en el cual se inserta la familia, contexto sin el cual resulta difícil hacer un análisis de los efectos de determinadas políticas.

45. Específicamente, interesa señalar aquí cómo la estructura social de los países del continente ha ido adquiriendo una creciente heterogeneidad, tanto regional como sectorial y en la estratificación social, heterogeneidad que en definitiva conduce a la presencia en un mismo país de grupos con características similares a las de sus equivalentes en sociedades de mucho mayor desarrollo relativo, y de otros marginados del sistema y manteniendo aún características que en otros contextos podrían ser consideradas arcaicas. En otras palabras, cabe señalar la importancia que tiene, al analizar la familia y el comportamiento con respecto a la procreación en América Latina, el conjunto de fenómenos que varios autores sociales tratan de aprehender con los conceptos de "marginalidad", "colonialismo interno", "dependencia", "heterogeneidad estructural", y otros análogos.

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

47. En un primer momento, esa industrialización se centra en la producción de bienes de consumo, lo que naturalmente hace que las fábricas se instalen en las ciudades más pobladas o en sus alrededores. Las nuevas oportunidades de trabajo que implica la instalación de esas fábricas atrae mano de obra desde el campo y las ciudades más pequeñas hacia esos centros. A esto hay que agregar el deterioro que empieza a experimentar la agricultura, debido tanto a formas arcaicas de tenencia como al papel subordinado que empieza a adquirir en los planes de los diversos gobiernos y la consiguiente baja de la inversión pública y privada en el sector, lo que a su vez aumenta la mano de obra agrícola excedente. La consecuencia de ambos procesos es que la urbanización tiende a hacerse cada vez más acelerada, como lo demuestra el hecho de que la tasa de urbanización del continente aumentó de 1,26 en el decenio de 1920 a 2,5 en el decenio de 1950 ^{3/}.

^{3/} Villa, Miguel, "América Latina: Algunas consideraciones demográficas del proceso de metropolización, 1900-1960", Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), serie C, N° 122.

48. Ese proceso de urbanización acelerada tiene a su vez la característica de ir concentrando la población en algunas pocas ciudades comparativamente grandes, cuando no en una sola, tendencia que, según algunas fuentes, se habría acentuado en vez de disminuir en la gran mayoría de los países latinoamericanos 4/.

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

50. A esas polarizaciones vienen a agregarse los desequilibrios intraurbanos. El surgimiento de la industria manufacturera en un sector internamente importante aumenta la complejidad de la estratificación social urbana. A los cambios que la experiencia de los países más avanzados hacía esperar (emergencia de los empresarios urbanos como un grupo económicamente importante, ampliación de los "sectores medios", surgimiento de un proletariado industrial), se unen otros que dan a la estructura social urbana de América Latina sus características específicas. En general, ellos se relacionan con lo que Raúl Prebisch ha llamado la "absorción espúrea de mano de obra" o insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana 5/, es decir, la incapacidad que experimentan las economías de los países de la región para proporcionar empleo estable a la totalidad de la mano de obra disponible.

51. Más específicamente, dos son las principales tendencias que los especialistas mencionan al respecto. Por un lado, se señala que la estructura económica presenta en sí misma profundas heterogeneidades tanto en la productividad sectorial como en el grado de concentración existente dentro de cada sector: empresas y sectores que utilizan una avanzada tecnología apoyada en el uso intensivo de capital coexisten con empresas y sectores comparativamente primitivos y con otros de un desarrollo intermedio. Por otro lado, y directamente derivado de lo anterior, hay profundas diferencias inter e intrasectoriales en cuanto a su capacidad para absorber mano de obra, siendo las empresas más modernas las que demuestran la mayor incapacidad respecto a ese punto 6/.

4/ Véase Elizaga, J. C., "Migración interna, migración y movilidad, el proceso de urbanización", en Actas de la Conferencia Regional Latinoamericana de Población, México, 1970, vol. 1, pág. 497.

5/ Prebisch, R., Transformación y Desarrollo. "La Gran Tarea de América Latina", Santiago de Chile, 1970, (mimeografiado).

6/ En un estudio al respecto se señala que el sector económico moderno de América Latina absorba un octavo de la fuerza de trabajo, mientras que genera la mitad del producto. Lo contrario ocurre con el sector tradicional, que agrupa a un tercio de la población ocupada, a pesar de no generar más de un 10% del producto. Véase (CEPAL) Estudio Económico de América Latina, 1968. Algunos aspectos de la economía latinoamericana a fines de la década de 1960, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.70.II.G.1. Interesantes antecedentes acerca de la estructura de la fuerza de trabajo en América Latina aparecen en Kirsch, H., "Employment and the Utilization of Human Resources in Latin America", (CEPAL), División de Desarrollo Social, Dependencia de Población, noviembre de 1972.

52. La heterogeneidad estructural ha contribuido a producir las diferencias subculturales e institucionales que, en mayor o menor grado, se encuentran en los países latinoamericanos. El campo y la ciudad, las clases y estratos tanto urbanos como rurales, el grado de desarrollo tecnológico del sector o empresa en donde trabajan las personas, se entrecruzan con herencias históricas diferenciadas para producir valores, creencias y normas distintas, a las cuales también generalmente corresponden motivaciones y actitudes diferentes. Todos esos factores han tenido su influencia sobre la familia.

53. Ciertos sectores todavía registran altas tasas de fecundidad. Se trata del populoso sector de las clases trabajadoras y del sector campesino vinculado al sistema minifundio-latifundio 7/. El comportamiento con respecto a la procreación de esos dos sectores acusa un marcado contraste con el de la clase media del sector urbano, que suele tender a la familia poco numerosa y que practica habitualmente el control de la natalidad. Son, por tanto, sectores clave para un futuro cambio demográfico.

IV. HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, SECTORES CLAVE PARA EL CAMBIO DEMOGRAFICO Y LAS POLITICAS DEMOGRAFICAS EN AMERICA LATINA

54. La creciente heterogeneidad estructural que ha caracterizado los procesos del desarrollo económico y social en los países latinoamericanos desde hace 50 años se ha hecho evidente también en los cambios de comportamiento con respecto a la procreación. Mientras que los sectores urbanos de la clase media, principales beneficiarios del desarrollo económico y de la expansión de los servicios (educación, sanidad, seguridad social), han experimentado una baja sostenida y gradual de la fecundidad hasta el punto de llegar a niveles casi iguales a los de los países desarrollados, en la gran masa de la población rural, a la que no han llegado los principales beneficios del desarrollo, prevalecen todavía elevados niveles de fecundidad y, en algunos casos, también de mortalidad. En el contexto urbano se ha podido detectar un notable contraste entre el comportamiento con respecto a la procreación de los sectores de la clase media y los de la clase trabajadora, en los que se registran niveles de fecundidad muy similares a los que prevalecen en las zonas rurales.

55. Si se ha de proponer una política de población orientada a disminuir las tasas de nacimiento, parece evidente que los sectores sociales clave sobre los que debería concentrarse la acción son aquellos en que se mantiene un elevado nivel de fecundidad. En otras palabras, si la idea consiste en lograr una reducción importante en el crecimiento demográfico de América Latina, es preciso inducir un cambio en el comportamiento con respecto a la procreación en los sectores de la clase trabajadora, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

A. El contexto urbano

1. La estructura familiar de la clase trabajadora de las zonas urbanas

56. Un minucioso análisis de los sectores de la clase trabajadora de las zonas urbanas (que fue posible gracias a varios estudios realizados en años

7/ Véase el párr. 75 del presente documento.

recientes 8/) muestra que dentro de esos sectores existe también una heterogeneidad estructural, que está determinada por las diferentes situaciones dentro de cada sector económico. Este parece ser el factor clave para diferenciar dos tipos de familia: la clase trabajadora o familia proletaria y la familia marginal o subproletaria.

57. En general esos estudios tienden a coincidir en que hay diferencias importantes en relación con el tipo de ocupación del jefe del hogar. En aquellas familias en que el jefe del hogar sufre de una permanente inestabilidad en su desempeño laboral, está subempleado y percibe los ingresos más bajos de la escala, es donde esos estudios han encontrado la mayor cantidad de uniones inestables y consensuales.

58. La insuficiencia de los ingresos del jefe del hogar conduce a que la madre y los hijos mayores deben incorporarse a las actividades productivas 9/. Cuando se toma en cuenta al total de la población activa femenina, se encuentra que las mujeres trabajan preferentemente fuera del hogar y que las casadas y las unidas consensualmente participan menos en actividades económicas que las solteras, viudas o separadas. Sin embargo, con respecto al tipo de familia marginal o subproletaria que se analiza, los estudios anteriores parecen demostrar que esa generalización no es aplicable. Aparentemente, de nuevo estarían operando aquí disposiciones legales que producen efectos distintos de los esperados. En este caso, las normas sobre permisos pre y posnatal estarían actuando como un freno para que los empleadores contrataran a mujeres casadas.

59. Sin embargo, en el caso de las familias marginales los estudios han encontrado una gran incidencia de uniones consensuales, situación generalmente no cubierta por la ley y que hace difícil que el empleador pueda calcular a priori el riesgo de embarazo de la mujer.

8/ Entre esos estudios cabe mencionar los siguientes: Duque, J. y Pastrana, E., Las estrategias de supervivencia económica de las unidades familiares del sector popular urbano: Una investigación exploratoria, Programa de Intercambio, Escuela Latinoamericana de Sociología (ELAS) CELADE, Santiago, enero de 1973; Gurrieri, A. y sus colaboradores, Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, y Siglo XX, México D.F., 1971, y también, Godoy, H. y Lira, F. L., "Aspectos sociológicos de la familia en Chile", Revista de Estudios Jurídicos, 1973; Mattelart, A. y Mattelart, M., Juventud chilena: Rebeldía y conformismo, Editorial Universitaria, Santiago, 1970; Covarrubias, Paz y Muñoz, M., "Algunos factores que inciden en la participación laboral de las mujeres de estratos bajos", Instituto de Sociología, Departamento de Trabajo y Organizaciones, Universidad Católica, Santiago, documento de trabajo N° 2, 1972; y Mattelart, A. y Mattelart, M., La mujer chilena en una nueva sociedad, Editorial del Pacífico, Santiago 1968.

9/ Una encuesta comparativa sobre fecundidad urbana en ciudades latinoamericanas dirigida por CELADE encontró que en todas ellas las mujeres activas desempeñaban principalmente actividades manuales y, salvo en el caso de Buenos Aires y San José, en especial ocupaciones manuales no especializadas. Al mismo tiempo, se encontró que esas mujeres o no tienen educación formal o sólo han alcanzado a completar algunos años de estudios primarios.

60. No obstante, las madres de los estratos urbanos marginales desempeñan típicamente actividades de hecho no cubiertas por la seguridad social, o en contextos en los cuales es fácil evadir el control de las autoridades. La disposición legal que aparece como obstáculo lo operaría, en consecuencia, para la madre de un hogar económicamente marginal.

61. La participación de las madres en las actividades económicas trae como consecuencia una redefinición del papel de autoridad en la familia marginal en general, pero muy especialmente en aquellas organizadas en torno a una unión consensual. El ejercicio real de la autoridad con respecto a los hijos y la representación de la familia hacia el exterior pasa a corresponder principalmente a la madre. Esto, a su vez, conduciría, según algunos, a una mayor inseguridad y frustración del varón, canalizada en agresividad hacia la mujer y los hijos y en escasa participación en las actividades del hogar 10/.

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

63. Las pautas anteriores se diferencian de las que existen en aquellas familias en las cuales el jefe del hogar desempeña actividades manuales estables, preferentemente de tipo industrial. Una primera diferencia surge con respecto al tipo de unión. Duque y Pastrana 8/ y Torres-Rivas 10/ coinciden en señalar que también en estas familias la unión consensual ha gozado de amplia legitimidad, pero que estaría tendiendo a disminuir. Varios factores parecen confluir para que esto ocurra. Por un lado, la actividad del esposo permite que la familia tenga un acceso más fácil a los beneficios contemplados por la legislación sobre seguridad social y, en general, a toda la legislación orientada a proteger a la familia. Como muchos de los beneficios de esa legislación exigen el matrimonio legal, parejas que por años habían vivido sin legalizar su unión, se ven impelidas a hacerlo, a fin de acceder a esos beneficios. Por otro lado, ya se ha señalado que existe una estrecha relación entre el poderío de las organizaciones sindicales y los beneficios de seguridad y previsión que han logrado para sus miembros. Los obreros con trabajo estable, comparativamente altas remuneraciones y adscritos a un generoso sistema de beneficios sociales, se encuentran de hecho mucho más cerca de la clase media que de sus congéneres marginales y subempleados. En el caso chileno, muchos de ellos incluso han obtenido que legalmente se los defina como "empleados" en vez de "obreros", independientemente de la naturaleza de sus actividades. Todo esto contribuye a que traten de adoptar las pautas de comportamiento y estilo de vida propios de los "empleados", es decir, pautas y estilo de la clase media, que no permiten la simple unión consensual.

10/ Sobre este tema es especialmente interesante el estudio de Torres-Rivas, E., "Familia y juventud en El Salvador", en Gurrieri, op. cit., págs. 195 a 281.

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

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

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

67. Todos los contrastes que se han detectado entre las familias de los estratos manuales urbanos según el tipo de ocupación del jefe del hogar permiten llegar a la conclusión de que esas familias constituyen categorías diferentes. Vistos en el contexto más amplio de los efectos producidos por las políticas de empleo, de distribución de ingreso y de seguridad y previsión social, esas categorías aparecen como consecuencia de la mayor aproximación que se ha producido entre la clase media de

trabajadores no manuales y los obreros industriales y, viceversa, el desempleo o subempleo en las ciudades ha creado un foro cada día mayor entre los obreros industriales ocupados y los que están desempleados o subempleados.

3. La modificación del comportamiento con respecto a la procreación en los sectores populares urbanos

68. Hasta el presente, el análisis induce a pensar que, si las hipótesis de que se ha partido son válidas, la tendencia a modificar el comportamiento con respecto a la procreación sería diferente en los dos tipos de familia que se han caracterizado.

69. Teniendo en cuenta la estructura de la familia de la clase trabajadora y las características del contexto social en que se coloca, parece más funcional un número reducido de niños que un número elevado para satisfacer sus necesidades y conseguir sus aspiraciones. Esto lleva a pensar que la continuación en algunos casos de niveles permanentemente elevados de fecundidad en este tipo de familia obedece, por una parte, a la persistencia de normas y valores culturales orientados hacia una familia numerosa y, por otra, a la falta o al desarrollo insuficiente de factores que permiten o facilitan un comportamiento controlado.

70. Este tipo de situaciones permite comprender que la disminución de la tasa de natalidad en esos sectores se haya iniciado con frecuencia por un mayor recurso al aborto, que, dadas las condiciones legales y las restricciones de las instituciones médicas, se lleva a cabo clandestinamente y en ausencia de condiciones sanitarias, lo que supone un grave riesgo para la vida de la madre. Tales situaciones demuestran que existe la tendencia hacia una familia reducida o, por lo menos, que no se desea incrementar el grupo familiar con un nuevo hijo, y también que se carece de los medios adecuados de alcanzar tal objetivo.

71. Por consiguiente, cabe esperar que este tipo de familia acoja en forma sumamente favorable los programas de planificación de la familia, ya que, en último término, satisfacen una verdadera necesidad. Si se hicieran sentir ocultas resistencias culturales, éstas pueden eliminarse con ayuda de la educación y la publicidad, haciendo de este modo que se tome conciencia de una necesidad derivada de la propia estructura de la familia y su contexto.

72. La situación de la familia marginal no es tan clara. La orientación hacia una fecundidad elevada viene apoyada no sólo por las pautas culturales tradicionales, frecuentemente interiorizadas en su contexto rural original, sino también por las ventajas que ofrece un número elevado de hijos. Esas ventajas pueden compensar en cierta medida las desventajas (costo elevado de los alimentos, viviendas angostas y miserables, etc.), que una familia numerosa debe afrontar en el medio urbano.

73. Así pues, parece que, si bien pueden conseguirse cambios secundarios de la fecundidad en las capas marginales mediante la difusión de programas de planificación de la familia o la liberalización de las leyes sobre el aborto, será difícil conseguir una orientación permanente y generalizada hacia una familia más reducida a menos que pueda alterarse fundamentalmente la situación marginal en la estructura económica y social. Desde este punto de vista no puede formularse una política demográfica hasta que reciba el apoyo de otras políticas encaminadas a modificar las condiciones estructurales que determinarán en último término la dinámica demográfica.

B. El contexto rural

74. Cabe determinar diferentes clases de contextos socioeconómicos en las zonas rurales de América Latina, así como diversas clases de explotaciones agrícolas y una gran variedad de tipos de estructura familiar. Las condiciones que aquí se examinan se refieren a las familias campesinas vinculadas a formas de tenencia y explotación de la tierra que habitualmente se denominan complejo minifundio-latifundio. Sin embargo, cabe aplicar también estas consideraciones a otros tipos de situaciones.

75. La estructura social de este contexto se caracteriza por ser biclasista, con muy escasa permeabilidad entre las capas y la limitación consiguiente de las esperanzas de movilidad social, si no es mediante la migración hacia los centros urbanos. El campesino, o bien posee su pequeña parcela de tierra (minifundio), o explota una porción de terreno de una gran hacienda (latifundio) a cambio de parte del trabajo de su familia. El propietario del minifundio, a causa del tamaño de su granja, que suele ser muy reducido, vende parte del trabajo de su familia al propietario del latifundio. El salario correspondiente suele satisfacerse principalmente en especie o en beneficios (utilización de una vivienda, pienso para los animales, etc.), y predomina una economía escasamente monetizada y autosuficiente en punto a sus necesidades de consumo. El acceso a servicios sanitarios y de educación en especial, suele ser muy limitado, del mismo modo que el acceso a la seguridad social.

1. La estructura de la familia

76. Predomina en este contexto la familia extensa, que se ve ayudada en el cumplimiento de sus múltiples funciones económicas, sociales y tutelares, mediante un activo juego de relaciones de parentesco. La mujer, además de desempeñar una activa función social, suele participar también en las actividades agrícolas y económicas junto con el resto de la familia. A este respecto, cabe observar que la labor desarrollada por la mujer fuera del hogar no es incompatible con su función de madre, lo cual se debe, por una parte, al hecho de que el trabajo suele realizarse en condiciones flexibles, en las proximidades del hogar, e incluye la posibilidad de estar en compañía de los hijos y, por otra, a que la responsabilidad de desempeñar la función materna se ve diluida en el seno de la familia extensa.

77. En esta clase de estructura familiar, los hijos desempeñan una función económica activa desde la temprana infancia. El costo de su sustento es pequeño a causa del predominio de la autosuficiencia en punto al consumo. Un número elevado de hijos contribuye positivamente en este caso a la importancia y eficiencia, desde el punto de vista económico, del grupo familiar; proporciona estabilidad a la posición social de la familia al ampliar el juego de relaciones familiares y, por ende, proporciona también estabilidad y seguridad al matrimonio en su edad avanzada.

78. La disminución de la mortalidad registrada durante los últimos decenios, gracias a los avances de la técnica médica y a la difusión de programas sanitarios, ha dado lugar a que aumente el número de hijos que sobreviven. Sin embargo, parecería que este fenómeno ha sido compensado sobradamente por la corriente migratoria hacia las

ciudades 11/, que aleja frecuentemente a los hijos mayores del hogar, lo que a su vez reduce el tamaño del núcleo familiar a estimular la fecundidad.

2. La modificación del comportamiento con respecto a la procreación en la familia campesina

79. En el tipo de familia campesina que acaba de describirse, parece que la ausencia de un control con respecto a la procreación y su consecuencia directa, es decir un número elevado de hijos, constituyen un comportamiento racional o que, por lo menos, no puede calificarse de irracional. Ello se debe a las características inherentes a la estructura socioeconómica en que se desarrolla esta familia y a su especial situación en ella.

80. En este contexto, la ausencia de un comportamiento destinado a regular los nacimientos obedece principalmente a la falta de necesidad de hacerlo. Por tanto, cabe prever que la aceptación demográfica y la eficiencia de los programas destinados a promover y facilitar un comportamiento controlado sean muy escasos si esos programas no van acompañados o precedidos de cambios a macronivel que determinen el tipo de estructura familiar imperante y la orientación correspondiente hacia un número elevado de hijos. Lo mismo cabe afirmar de los programas destinados a inducir modificaciones directas al nivel de las normas y los valores del comportamiento con respecto a la procreación (factores a nivel cultural).

C. Políticas demográficas y otras políticas oficiales

81. El análisis realizado en las secciones precedentes lleva a afirmar, en primer lugar, que, para conseguir una reducción considerable de la tasa de crecimiento actual de la región, es necesario inducir un cambio profundo en el comportamiento con respecto a la procreación en los sectores urbanos marginales y entre los campesinos. En segundo lugar, que parece improbable que pueda inducirse este cambio en esos sectores sociales únicamente con ayuda de medidas para promover y facilitar un comportamiento controlado en lo que respecta a la procreación (como los programas de planificación de la familia), sin una modificación radical de las condiciones estructurales imperantes gracias a las cuales resulta conveniente una fecundidad elevada para el funcionamiento de la familia y la satisfacción de las necesidades del matrimonio.

82. Partiendo de esta hipótesis, se plantea el problema de saber cuáles son los factores sociales que deben modificarse y las políticas para lograr el cambio.

83. No es éste el lugar para un examen detallado de cada una de las políticas económicas y sociales que podrían crear las condiciones estructurales para hacer

11/ Un estudio de la población marginal llevado a cabo en Santiago de Chile muestra que la mayor frecuencia relativa de emigración a la capital tenía lugar entre mujeres de 15 a 19 años de edad y hombres de 20 a 24. Véase Fecundidad y anticoncepción en poblaciones marginales, Santiago, Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina, y Buenos Aires, Editorial Troquel, S.A., 1970.

THE END OF THE LINE

Titulo: POPULATION
AND THE FAMILY

[illegible]