

14417.00

(36914)

c-3

Est. CELADE

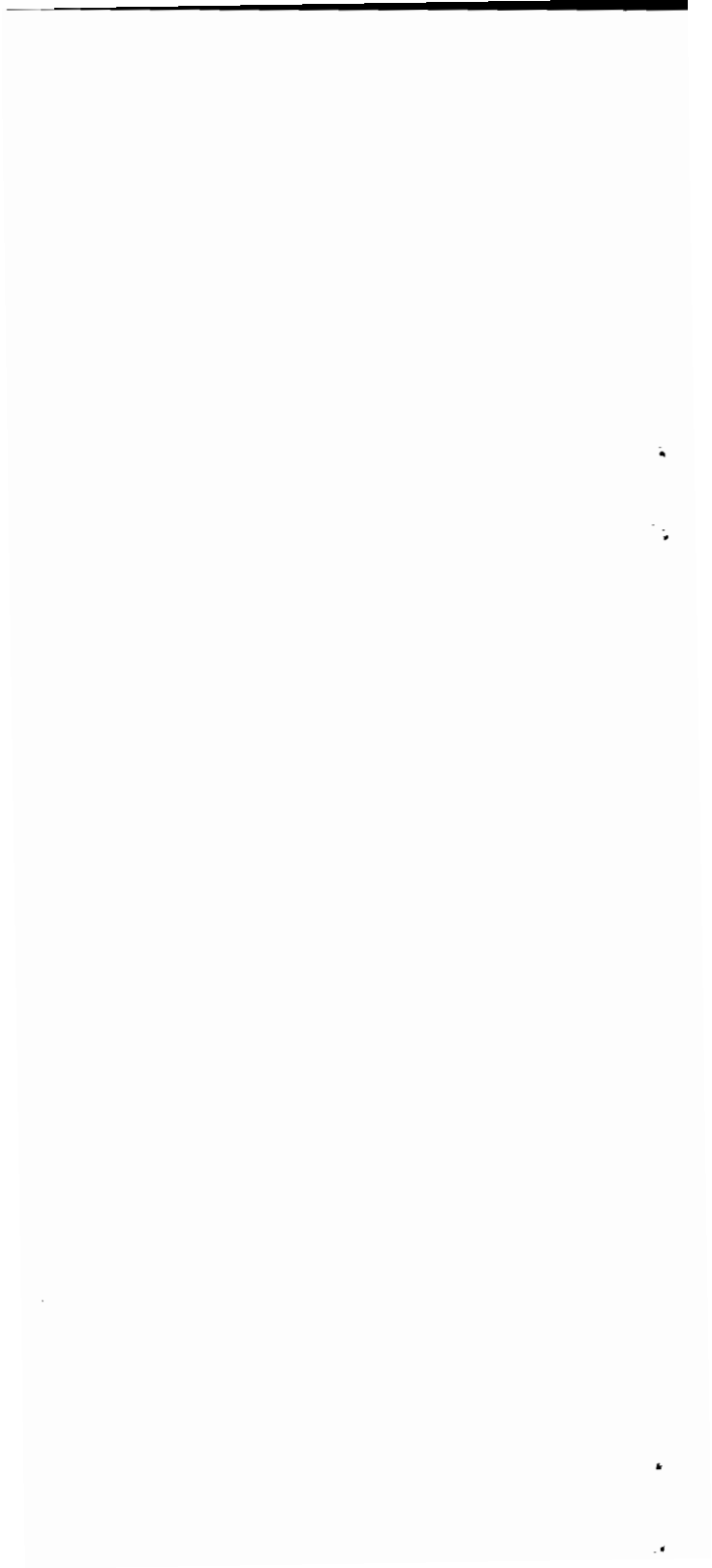
Distr.
RESTRINGIDA

LC/DEM/DGF/R.19*
Enero 24, 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

ESTILOS DE DESARROLLO Y DINAMICA DEMOGRAFICA

*/ Este documento tuvo una distribución especial. Ejemplares adicionales deben solicitarse directamente al Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Casilla 91, Santiago de Chile.



ESTILOS DE DESARROLLO Y DINAMICA DEMOGRAFICA.

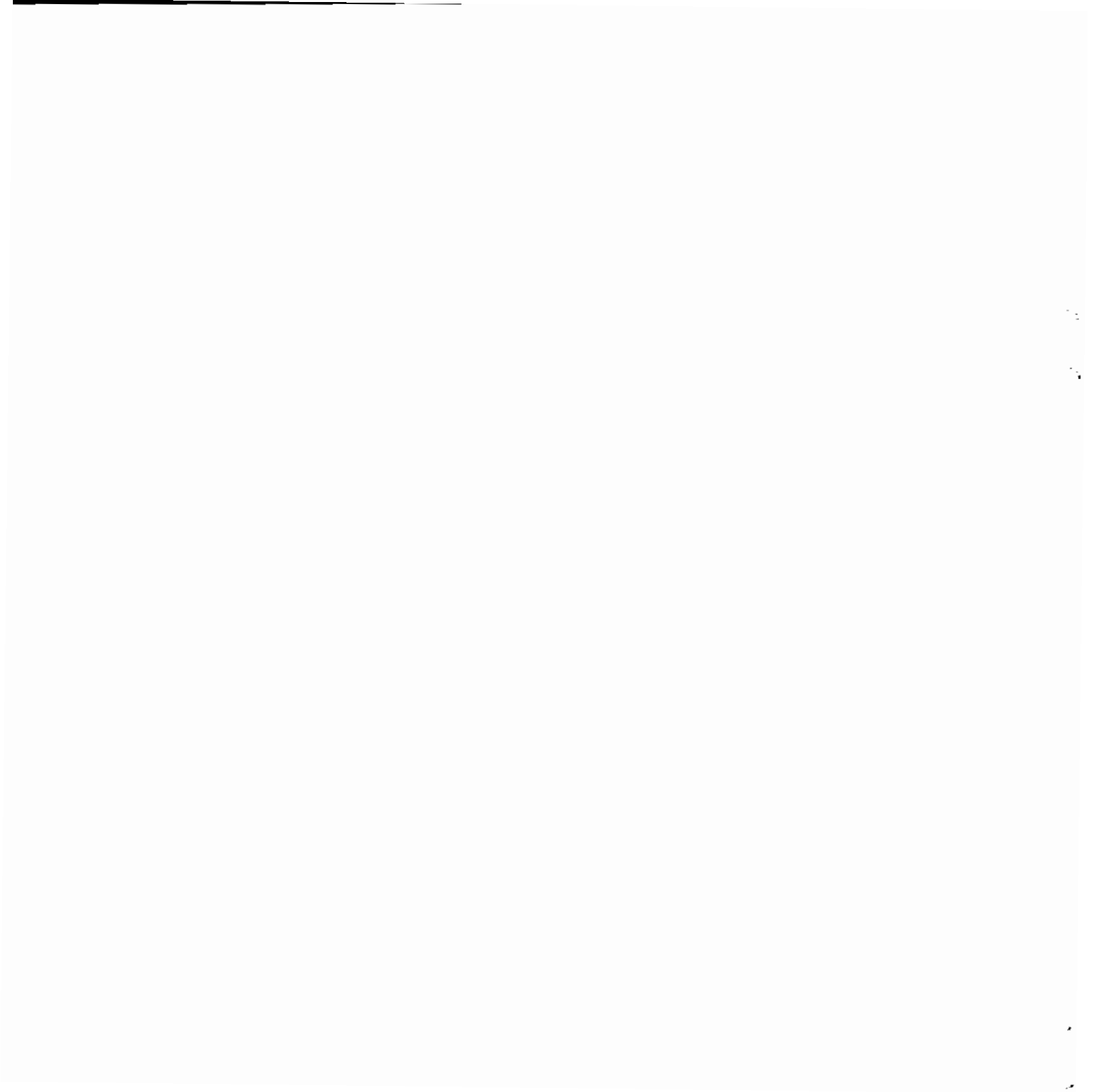
Omar Arguello

CELADE

La noción de Desarrollo aparece sistemáticamente relacionada con la dinámica demográfica, ya sea cuando se intenta explicar el comportamiento de ésta; cuando se analizan los efectos de esta dinámica sobre aquel desarrollo en sus aspectos económicos y sociales; o cuando se quieren fijar los parámetros de una política de población. En la medida que las consecuencias económicas y sociales de la dinámica demográfica son analizadas en otro curso, se plantearán en éste algunas precisiones y reflexiones vinculadas con los otros dos aspectos de aquella relación.

El tratamiento del tema requiere superar ciertas generalidades en torno al Desarrollo, sin lo cual su relación con la dinámica demográfica se hace poco inteligible, a veces insuficiente y otras inadecuada. Esta superación de la generalidad requiere dos líneas de reflexión: una, que apunta a la reconsideración y afinamiento de aspectos teóricos en torno al Desarrollo latinoamericano; y otra, que señala la necesidad de incorporar al análisis sociodemográfico elementos de la realidad que guardan una autonomía relativa respecto de la dinámica económica, pese a lo cual pueden tener una fuerte influencia en cambios demográficos. Como parte de las especificaciones sobre las particularidades del proceso de subdesarrollo se hará una breve referencia a la fuerte heterogeneidad espacial de las sociedades periféricas.

Luego de esas precisiones se abrirá un nuevo punto para relacionar esas diversas características del desarrollo con la dinámica demográfica; más precisamente se discutirán los efectos de lo anterior sobre el crecimiento vegetativo y la distribución espacial de la población. Finalmente, un tercer punto mostrará cómo utilizar lo anterior para una reflexión sobre las políticas demográficas.

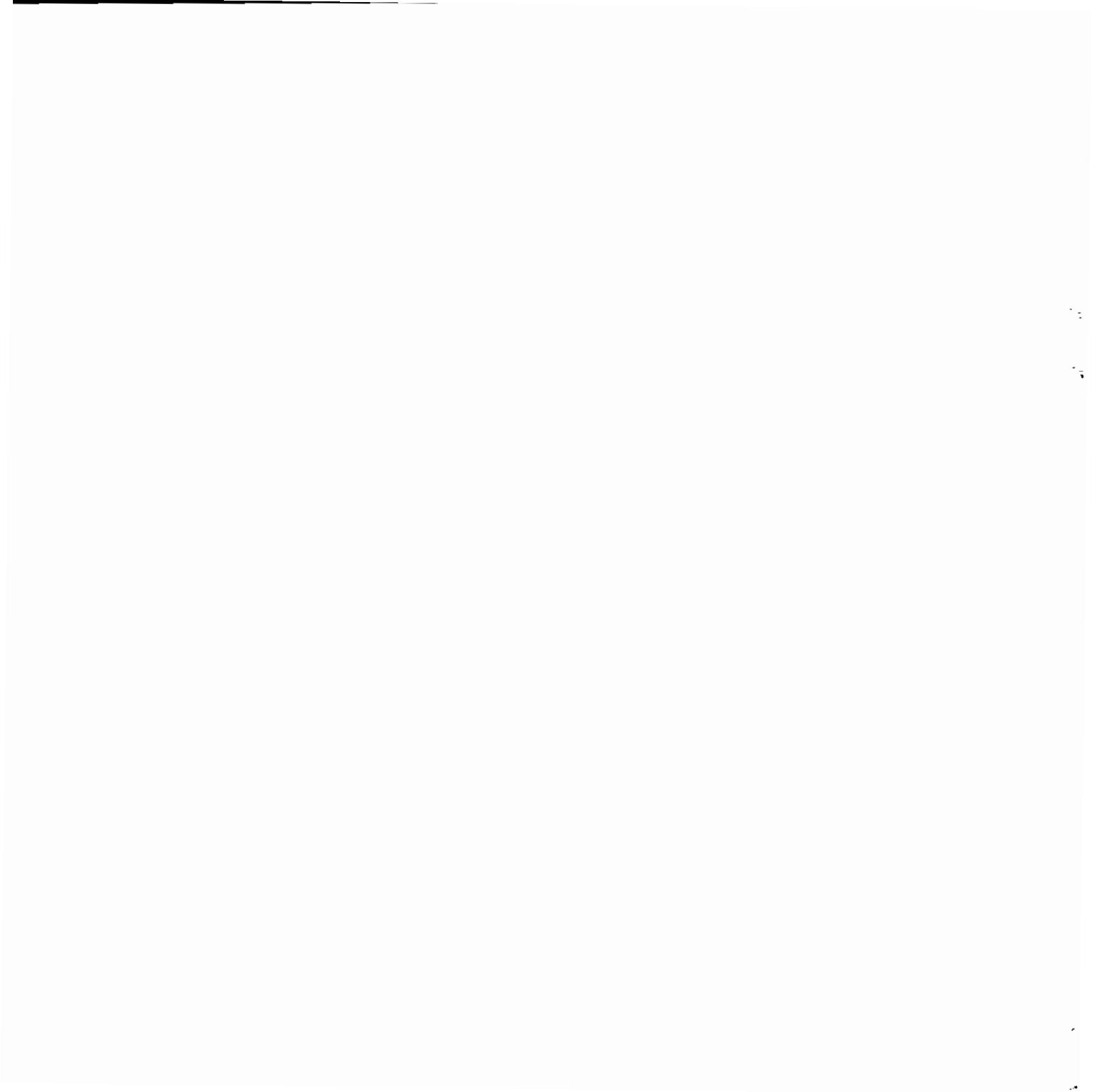


1. Las particularidades del desarrollo latinoamericano, sus diversas dimensiones y la heterogeneidad espacial interna.

Las primeras interpretaciones del desarrollo económico latinoamericano confundieron lo que fue un proceso histórico concreto, aquél que se dio en los países centrales, con lo que parecía considerarse un modelo universal, que se repetiría con las mismas características en otros países de la periferia en cualquier momento histórico. A partir de esa interpretación, lógico era suponer que nuestro subdesarrollo, dependiente y periférico, estaba recorriendo aquel modelo universal de desarrollo económico, con algún retraso evidente, pero que con el tiempo nuestros países alcanzarían inevitablemente los logros de aquéllos.

Economistas y sociólogos de la región mostraron, hace años ya, la falacia de esas interpretaciones. Mucho más que dos procesos paralelos con un desfase en el tiempo, nuestro subdesarrollo periférico hace parte sustancial del desarrollo central, por lo que ambos procesos deben considerarse partes inseparables y dialécticamente relacionadas, de un mismo proceso coetáneo de desarrollo económico. La crisis que viven actualmente nuestros países y la estrecha relación de la misma con la recesión que afecta a los países centrales, no hace más que mostrar la persistencia hasta nuestros días de esa integración dependiente de ambos procesos económicos: el desarrollo de unos y el subdesarrollo de otros.

La caída de la falacia que suponía recorrer, con retraso, el mismo camino de los países desarrollados centrales, trae consecuencias muy importantes: una de ellas indica que no siempre es legítimo tomar los acontecimientos que acompañan al proceso de desarrollo económico de los países centrales, como predictores de lo que ocurrirá en la periferia; otra, no menos importante, señala que algunos de los hechos sociales que ocurren en procesos avanzados de desarrollo, pueden encontrarse ya en países subdesarrollados periféricos, dada



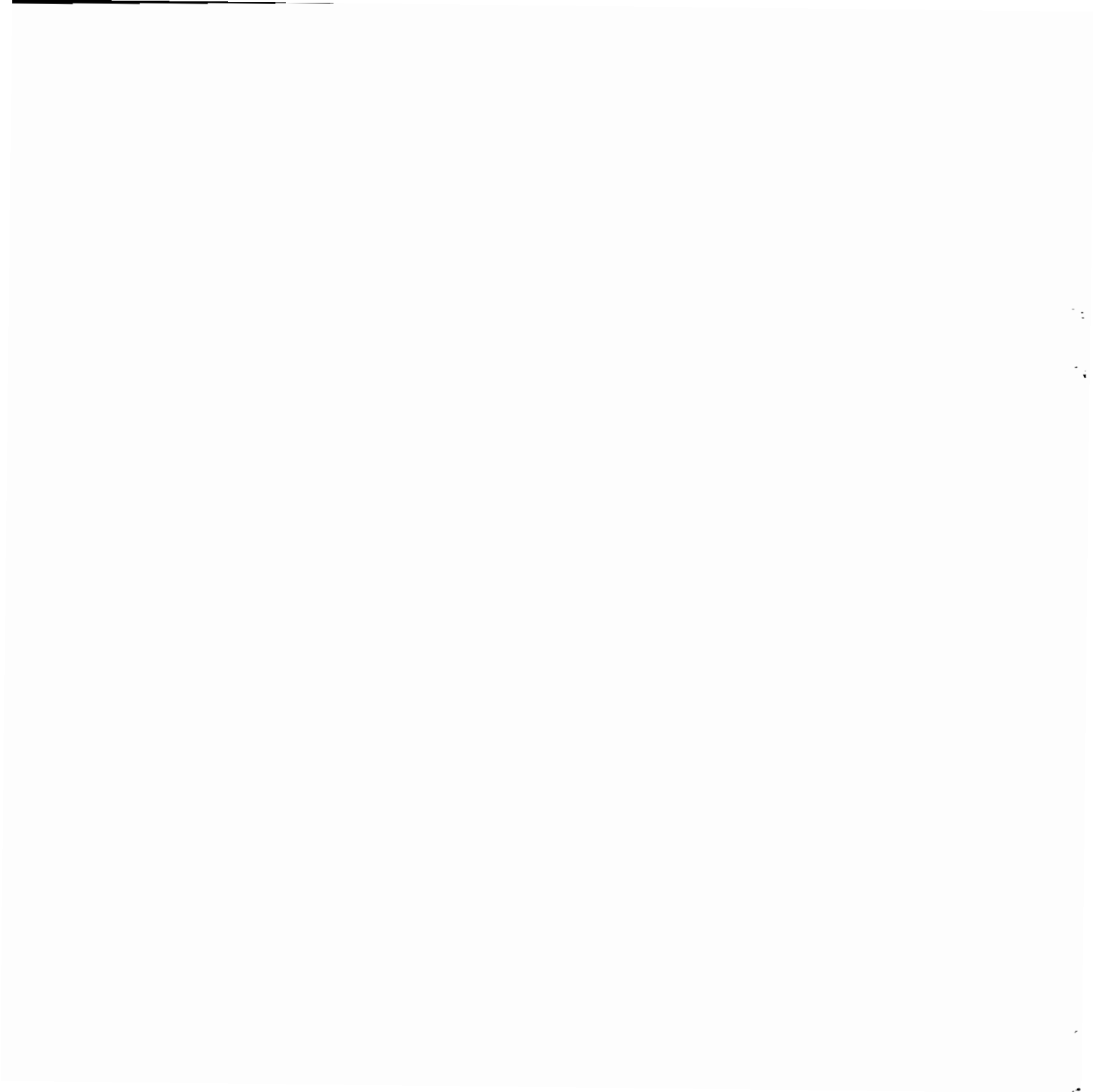
la fuerte interacción dialéctica entre ambos cursos de desarrollo. Esto último será de mucha importancia para la comprensión y explicación de la dinámica demográfica.

Una segunda especificación necesaria para comprender mejor el proceso de desarrollo y sus relaciones con otros hechos sociales, se refiere al contenido del concepto que busca aprehenderlo teóricamente, o si se quiere, al campo de fenómenos de la realidad social que quedan comprendidos bajo dicho concepto.

Son frecuentes las afirmaciones generales que hablan de los aspectos económicos, sociales, culturales y políticos del desarrollo, sin especificar el contenido de cada una de esas dimensiones y, más grave aún, sin definir el tipo de relaciones que existen entre esas diversas dimensiones. El supuesto subyacente más generalizado es el de una armonía sincrónica entre ellas, lo que plantea obstáculos serios al avance del conocimiento en la medida que las investigaciones empíricas suelen tomar indicadores de cualquiera de esas dimensiones para medir el grado de desarrollo, lo que muchas veces lleva a tomar como similares situaciones que sin embargo serían fuertemente heterogéneas cuando se tienen en cuenta sus diversas dimensiones.

En esta línea se ha llegado a tomar la mortalidad infantil como uno de los indicadores del grado de desarrollo económico, cuando en realidad aquella puede comportarse con mucha independencia de éste, según lo ratifican evidencias empíricas reiteradas en el último tiempo. Pero más allá de este error metodológico, existe aquí un error conceptual en la medida que se toman como similares fenómenos muy disímiles y de diferentes niveles de análisis. Como ocurre generalmente en el trabajo de la ciencia, el mal uso de indicadores responde a una falta de claridad teórica respecto al contenido y complejidad de los conceptos que se manejan.

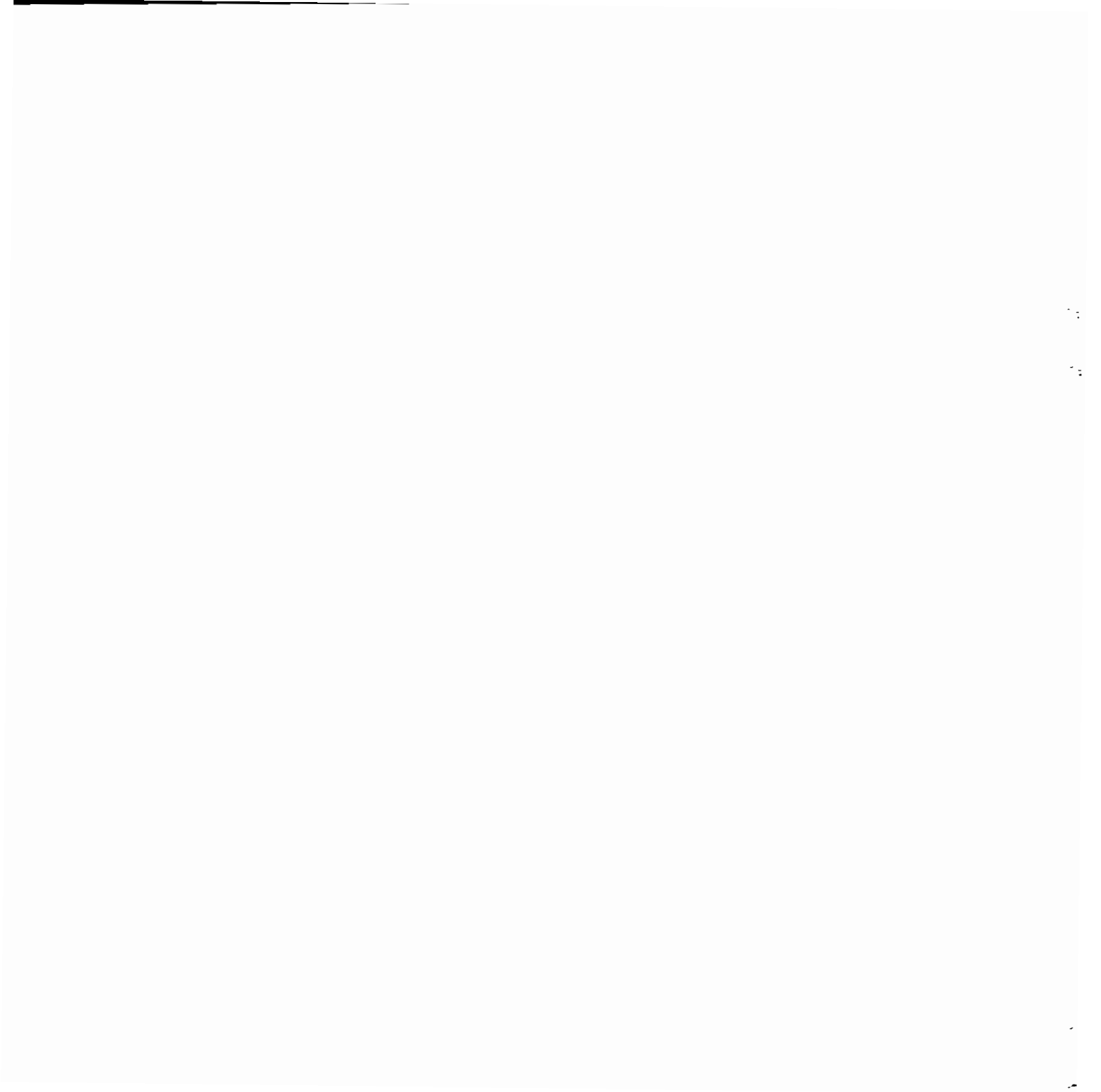
Superando la noción de crecimiento económico, el concepto de Desarrollo hace referencia ya a transformaciones estructurales que acompañan al proceso de crecimiento. Sin embargo, esto no va a significar un mayor avance en cuanto a la especificación de las diversas dimensiones y sus interrelaciones.



La primera de estas dimensiones, la económica, es la más frecuentemente asociada al concepto de Desarrollo, y es precisamente esta dimensión relacionada a la estructura productiva, con sus transformaciones, la que estuvo presente en este cambio conceptual que separa crecimiento de Desarrollo. Esta dimensión económica aprehende todos aquellos fenómenos que se relacionan fundamentalmente con la producción de los bienes, esto es, del cuánto, del qué y del cómo se producen los bienes en una sociedad nacional; para lo cual se han elaborado conceptos como los de "estructura productiva"; "productividad"; "sectores económicos"; "acumulación"; "mercado de trabajo"; "desarrollo de las fuerzas productivas"; "producto bruto interno, per cápita, por sectores"; etc.

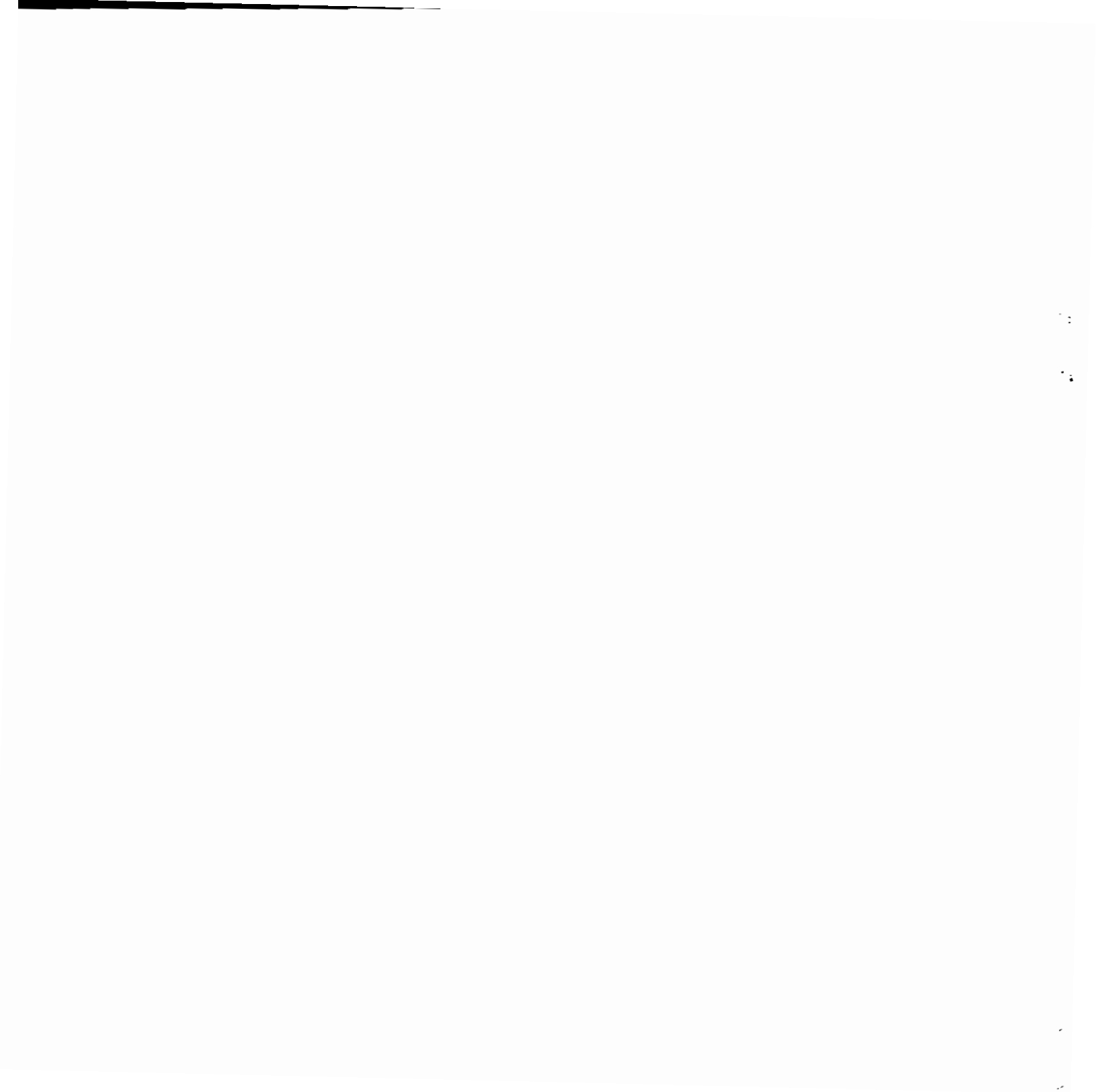
Sin embargo, la existencia de las otras dimensiones de la realidad social (políticas, sociales y culturales) obliga a independizar relativamente el concepto de Desarrollo de lo estrictamente económico. Toda sociedad nacional recorre históricamente un proceso de reproducción de sí misma, incluyendo la reproducción material productiva, la reproducción humana y la reproducción de su propia organización social y cultural, a través de cuyo proceso histórico va sufriendo transformaciones en sus diferentes dimensiones. En otras palabras, el proceso de consolidación y cambio o su "estilo de desarrollo" será la forma histórica que va adoptando dicha sociedad en sus diferentes dimensiones en su proceso de reproducción y transformación.

Esta preocupación aparece en el centro de los trabajos de CEPAL que van a perfilar ese concepto de "Estilos de Desarrollo". Las elaboraciones del mismo serán diferentes según el campo específico de la realidad que es estudiado por diferentes disciplinas científicas. En el campo económico se avanza en esa nueva conceptualización a través de la preocupación por responder no sólo al "qué y cómo se produce", sino también al "para quién" se produce. En el campo sociológico el acento ha sido puesto en la política distributiva que regula el Estado, más allá de las características productivas. Entramos con esto no sólo a la distribución y nivel de los ingresos de los diferentes grupos sociales, sino también al acceso diferencial al consumo, a la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social y otros beneficios sociales que se distribuyen dentro de la sociedad.



La importancia de destacar esta dimensión social se fundamenta en que la misma permite aprehender y distinguir los fenómenos de la realidad que hacen parte de la dinámica social, lo que cobra una nueva relevancia al permitir llamar la atención sobre la particularidad de los países de la región, donde los avances sociales guardan una relativa independencia de los logros puramente económicos. Este desajuste puede darse en dos direcciones diferentes: a) una, donde la producción de bienes y apropiación de ganancias no se acompaña de efectos distributivos, los que deberían aguardar presuntos "umbrales" de crecimiento antes de concretarse. Esto parece acorde con las primeras etapas del capitalismo central, sin que en nuestra región vaya siempre acompañado del proceso de acumulación y reinversión que se dio en el centro; b) otra, donde a la inversa, la distribución se anticipa a lo que se espera dado el nivel de producción y de productividad alcanzado por la sociedad nacional. Esto lo diferencia de la secuencia cronológica del centro y estaría motivado en parte por las luchas sociales en general y sindicales en particular, alimentadas por expectativas crecientes que se derivan de los efectos de demostración, junto con los avances de una consagración de derechos humanos básicos que obliga al Estado a intervenir en una tarea redistributiva de aquellos bienes que no suponen una modificación sustancial de la estructura productiva (fundamentalmente educación, salud, y a veces vivienda y aspectos recreativos). Todo ello concentrado particularmente en las ciudades, donde la mayor visibilidad de las deficiencias y la mayor presión social derivada de la organización e interacción de sus residentes, hacen más difícil al Estado sustraerse de buscar paliativos sociales de costo menor.

La dimensión cultural es la que parece guardar una mayor autonomía relativa respecto de los aspectos económicos del desarrollo, cuando se observa la experiencia de los países periféricos comparado con lo que ha ocurrido en los países centrales. Aquí nuevamente, lo que se observa en los países centrales no sirve de modelo para interpretar la realidad latinoamericana, lo que se debe, paradójicamente, al hecho de tratarse de dos procesos simultáneos e interrelacionados dependientemente. Al igual que lo visto respecto de la dimensión social, el desfase de lo cultural con lo económico-productivo puede tener dos manifestaciones: a) una, la tradicional, seguida en su momento por los países de más temprana industrialización, que recorre la secuencia:



desarrollo productivo, seguido de un desarrollo social, para alcanzar más tarde la modernización cultural, después de superar ciertos umbrales productivos; b) otra, atípica y la más frecuente en los países de la región, que presentan pautas avanzadas de modernización cultural aún para desarrollos sociales ligeramente inferiores y mucho más para un grado de desarrollo productivo retrasado, si se tiene en cuenta el vigente en los países centrales cuando alcanzaron ese nivel de modernización cultural.

Esta autonomía relativa de lo cultural debe interpretarse cautelosamente, esto es, debe tenerse en cuenta tanto la importancia de esa autonomía para el análisis de la realidad social, como no debe olvidarse la característica de esa autonomía, que es la de ser solo "relativa". De hecho, dentro de cada sociedad nacional, las áreas urbanas que concentran el mayor desarrollo relativo de la fuerzas productivas, la mayor diversificación económica y el mayor uso de capital y tecnología son las que presentan pautas modernas de conducta y valores culturales más próximos a los vigentes en las sociedades centrales desarrolladas. Muy diferente será la situación en las áreas rurales acorde con el menor desarrollo económico de las mismas.

Sin embargo, no puede desconocerse esta autonomía relativa de la dimensión cultural respecto a lo económico, la que se facilita por el menor costo relativo de la modernización en las costumbres y las pautas de comportamientos, comparado con las inversiones de capital necesarias para una modificación de la estructura productiva. A través de la generalización de los medios de comunicación de masas se reciben las pautas de comportamiento en general, y de consumo, en particular, de los grandes centros exportadores de mercancías elaboradas. No hacen parte de esa transmisión cultural, lamentablemente, las pautas de frugalidad y esfuerzos productivos propios del protestantismo, que acompañaron al período de acumulación en los países centrales, seguramente por la contradicción que se genera entre esas pautas de frugalidad y ascetismo y los intereses inmediatos de las grandes empresas transnacionales proveedoras de las demandas de consumo que fomentan.

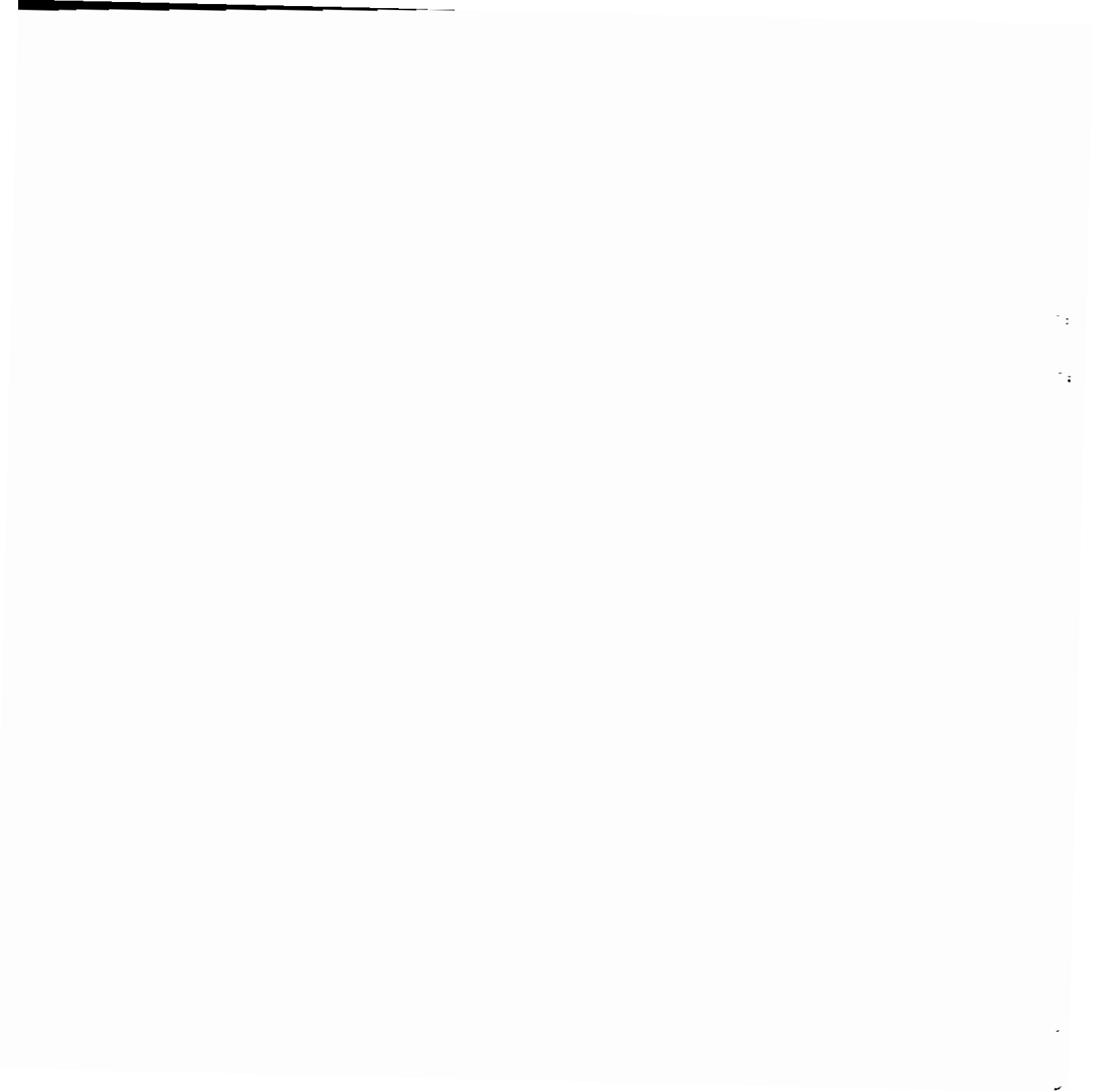
La única barrera que parece levantarse, en los países dependientes, respecto de esas pautas culturales modernas provenientes del centro, es la



existencia de una organización cultural cerrada y fuertemente internalizada, que no se deje permeable por esos incentivos desde el centro. Es lo que parece ocurrir con las culturas indígenas, al menos en las generaciones más adultas, y por ello se las observa marginadas de la cultura blanca dominante, así como se las margina de la producción moderna y de los beneficios sociales redistributivos que ofrece el Estado.

Finalmente corresponde una breve referencia a la dimensión política del proceso de Desarrollo. En términos generales esta dimensión se refiere a la estructura de dominación vigente, la que en última instancia va a imponer su ideología o concepción respecto de la organización de la sociedad nacional al conjunto de los dominados; ideología que se reflejará en la estrategia de desarrollo, en las políticas sociales redistributivas, y en el grado de apertura a las comunicaciones masivas desde el exterior, lo que definirá en parte el tipo de cultura dominante. En un nivel de abstracción menor, esta dimensión podría identificarse con el papel del Estado en el proceso productivo y como agente redistribuidor de beneficios sociales, buscando satisfacer ciertas reivindicaciones de grupos sociales cuyo apoyo es importante para la legitimación del poder del grupo dominante, aún a costa de distorsionar el modelo puro de las leyes económicas del capitalismo. En un nivel de abstracción aún menor, cabe pensar en acciones políticas de parte de los organismos públicos para atender algunas necesidades básicas de grupos marginales al sistema, si ello no significa un costo económico importante, particularmente en comparación con los beneficios políticos que se derivarían de las mismas. Esto último puede manifestarse, por ejemplo, en políticas de salud, influyendo fuertemente sobre la mortalidad infantil.

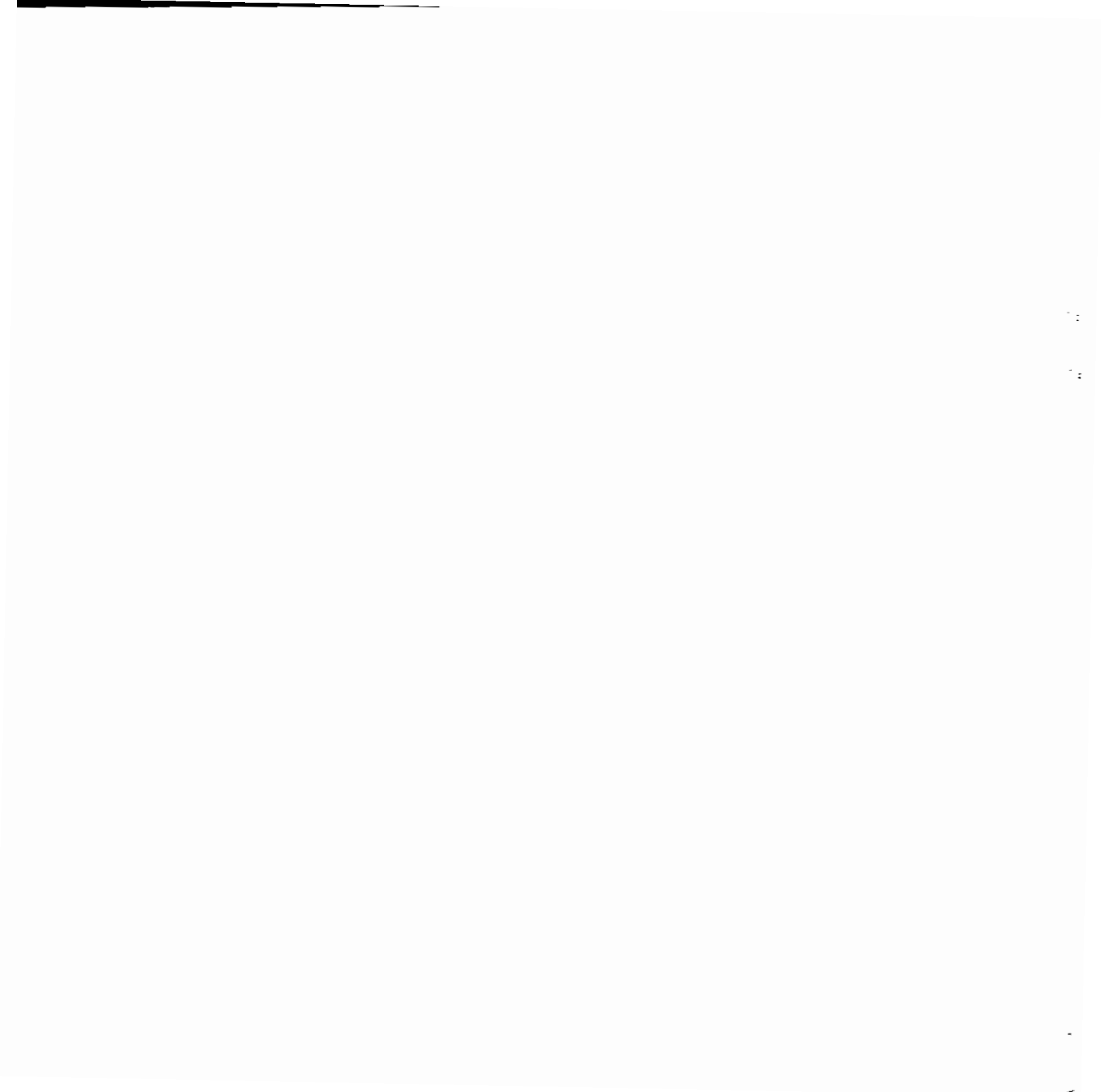
Un último aspecto relacionado con las particularidades del subdesarrollo se refiere a la heterogeneidad espacial que se manifiesta en las diversas dimensiones de la sociedad nacional. Se trata, evidentemente, de un tema extenso y complejo; pero aquí sólo se hará una breve mención del mismo para poder comprender después las diferencias en los comportamientos demográficos según zonas o regiones de residencia.



Ligado nuevamente a la forma dependiente de inserción de los países periféricos en el sistema económico internacional, el cuadro más típico en los países de la región será el de una organización productiva mirando hacia afuera, con una gran metrópoli que sirve de intermediaria entre la producción primaria y la exportación hacia los mercados centrales. Una segunda etapa, conocida como de sustitución de importaciones sólo va a reforzar este cuadro típico general, con metrópolis en constante crecimiento donde se concentran las actividades productivas más diversificadas y donde la prestación de servicios sociales está más difundida y es más eficiente. Fuera de esta gran metrópoli y algunas otras ciudades grandes de características similares, el interior puede diferenciarse en zonas rurales dinámicas, ligadas a la producción para el mercado externo y parcialmente para el interno; junto a otras que reúnen a las de mayor estancamiento y a regiones de economías de subsistencia sólo parcialmente integradas a la economía nacional.

La heterogeneidad espacial interna se expresará entonces en algunas regiones dinámicas, fuertemente integradas a la economía internacional, las que albergarán las principales ciudades con sectores productivos relativamente diversificados, y donde las dimensiones sociales y culturales acompañarán al mayor dinamismo productivo con posibles desfases temporales; un segundo tipo de áreas estará dado por zonas de economía extractiva pero vinculadas también al mercado externo, con escasa diversificación productiva y pocos beneficios sociales, acompañadas de pautas culturales influidas por el sector más moderno que no llegan a consolidarse suficientemente; un tercer tipo en esta caracterización genérica, estaría dado por las regiones marginadas, sean zonas de subsistencia o economías estancadas, con actividades de bajísima productividad, precarias condiciones de vida, ausencia de beneficios sociales y pautas culturales tradicionales. El caso de las comunidades indígenas sería un ejemplo extremo de estas áreas deprimidas, marginadas efectivamente de la dinámica de la sociedad nacional dominante.

Esta distinción es importante en términos de comprender los movimientos migratorios, pues mientras las metrópolis y grandes ciudades son en general receptoras de población, las áreas rurales también en general son expulsoras de migrantes, reconociéndose la distinción que hace Paul Singer en cuanto a las zonas más dinámicas dentro de estas últimas, cuya expulsividad se asocia con



los cambios y la modernización; diferente de las zonas más estancadas, cuya expulsividad se asocia al atraso y a la imposibilidad de intentar cualquier alternativa de desarrollo. Todo esto deberá influir en el tipo de población que sale y la que se queda en cada una de esas zonas expulsoras.

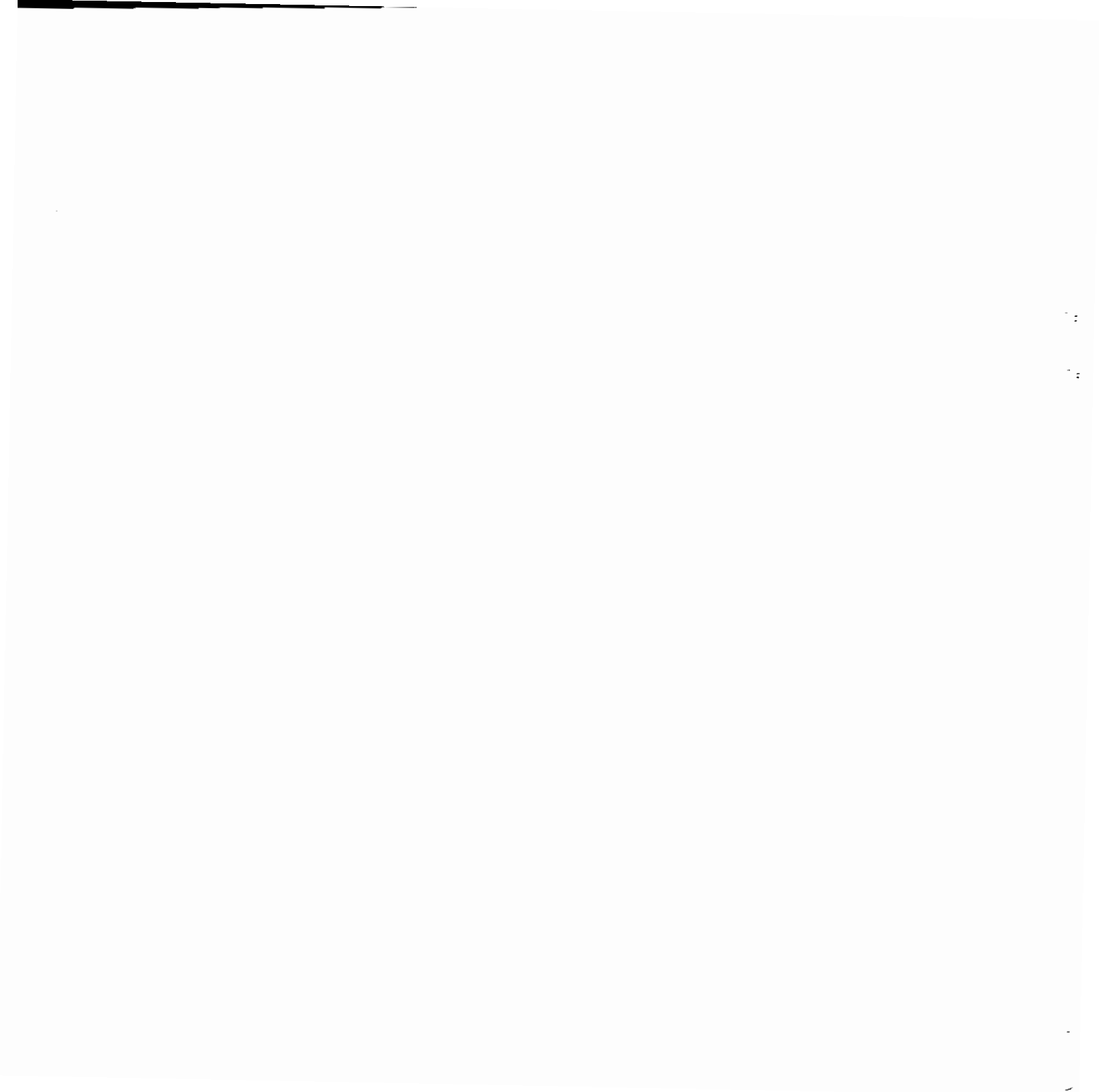
2. Efectos del Desarrollo sobre el crecimiento y la distribución de la población. Diferencias por áreas y grupos sociales.

Los avances y transformaciones de la sociedad nacional en sus diferentes dimensiones afectan el comportamiento de las pautas reproductivas y de la mortalidad, así como los desplazamientos de población dentro y fuera del territorio nacional.

Tomaría demasiado espacio reconstruir el proceso causal a través del cual las características particulares de una sociedad concreta condicionan la dinámica demográfica. Por otra parte, poner a prueba esa reconstrucción requeriría un tipo de información que no se encuentra en los datos secundarios disponibles. En lugar de ello se expondrá aquí cuáles son las pautas demográficas esperadas a partir de la situación de la sociedad en las diversas dimensiones anotadas en el punto anterior.

Para una mejor comprensión de esas relaciones debe analizarse en forma separada la influencia de esas dimensiones sobre el crecimiento vegetativo, por un lado y sobre la distribución de la población por otro, dado que la relativa independencia de las dimensiones extraeconómicas en sus efectos sobre la fecundidad y la mortalidad se hacen casi inexistente en relación con las migraciones y la distribución espacial de la población.

Cualquiera sea la unidad de análisis, se tomen países o familias, siempre se encontrará que son las sociedades nacionales más homogéneamente desarrolladas y las familias que se han insertado mejor en ese proceso de desarrollo, las que tienen un menor crecimiento poblacional o aportan un menor número de hijos a la sociedad. Esta evidencia empírica que ha estado en la

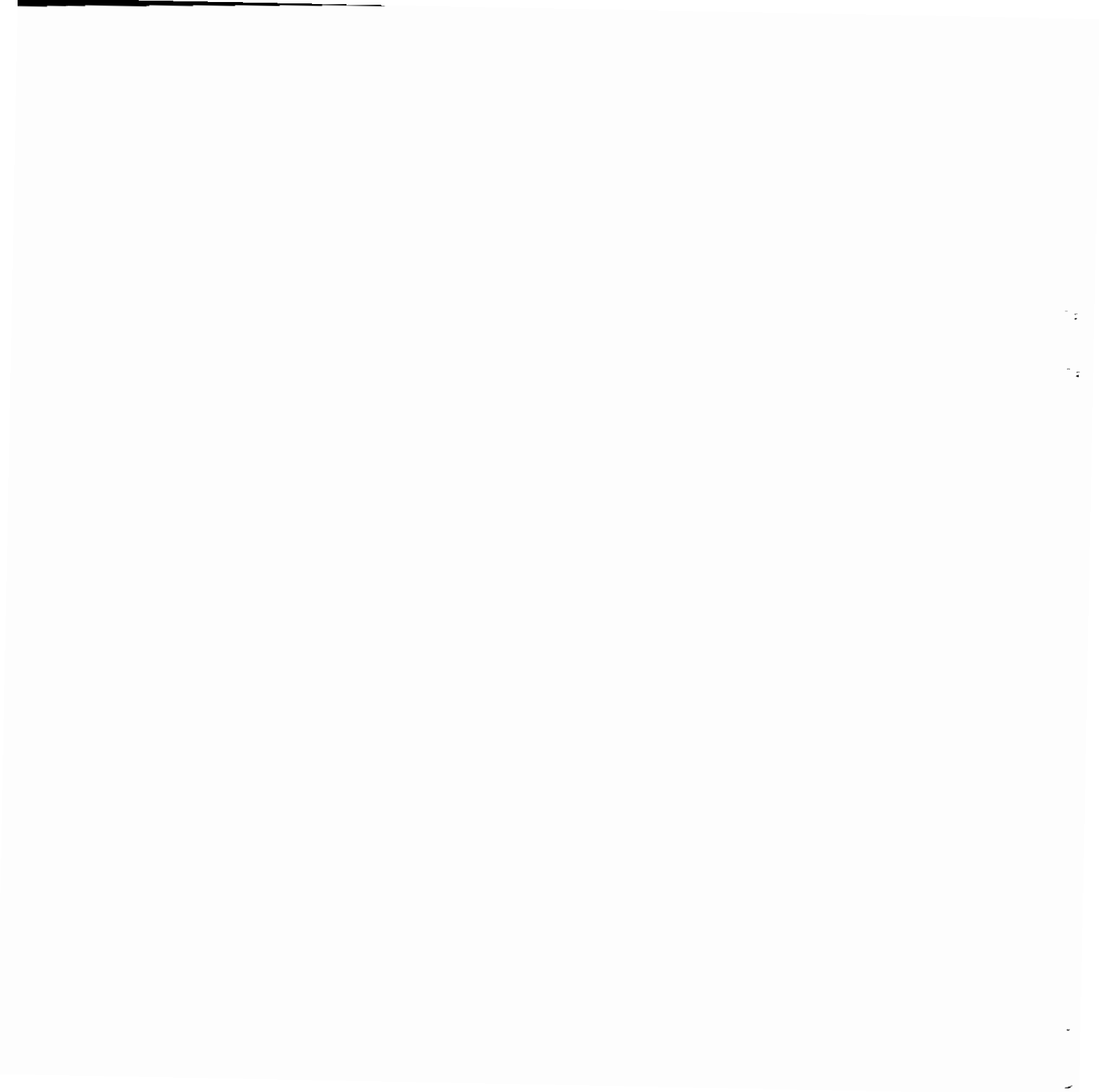


base de algunas generalizaciones que expresan la relación: "a mayor Desarrollo menor fecundidad y menor mortalidad", tiene el inconveniente de tomar el Desarrollo de la Sociedad como un todo, sin atender adecuadamente la posible asincronía en los cambios de las diferentes dimensiones de ese proceso histórico global.

Cuando el Desarrollo se da en lo económico, lo social y lo cultural, no hay dudas que la fecundidad y la mortalidad serán bajas (siendo bajo el crecimiento total de la población pese a los efectos diferentes de ambas variables sobre dicho crecimiento); observándose lo mismo en las familias que han logrado acceder a los logros de la sociedad nacional en cada una de esas dimensiones. Sin embargo, ocurre con frecuencia, y ésta es la situación no contemplada en aquella afirmación general, que los cambios y avances en las diversas dimensiones son asincrónicas, así como es heterogénea la situación en distintas regiones o zonas al interior de la sociedad nacional. Esta diferenciación espacial se repite en relación con los grupos sociales, encontrándose que aquellos grupos que no son incorporados plenamente, o son marginados del conjunto de aspectos del Desarrollo, tendrán una fecundidad y una mortalidad relativamente más altas.

Por ello, aquella afirmación general respecto de la relación entre Desarrollo y variables demográficas, necesita ser profundizada y especificada para dar cuenta de lo que ocurre en las diversas situaciones posibles de asincronía en los desarrollos de las sociedades periféricas.

La dimensión económica-productiva, tomada generalmente como sinónimo de Desarrollo puede ser acompañada o no de avances en lo social y en lo cultural; en todo caso lo más previsible y lo que ha ocurrido históricamente en nuestra región, es una asincronía entre esas dimensiones. Además, esa asincronía puede manifestarse tanto en un adelanto como en un retraso relativo de lo económico respecto de lo social y lo cultural. Siguiendo el modelo de los países centrales se esperaba que el avance productivo precediera siempre a los otros, por lo que el aspecto económico del Desarrollo era una condición necesaria, aunque no suficiente, de los descensos en la fecundidad y en la mortalidad. Necesaria dada su precedencia, pero no suficiente porque, de no haberse



difundido los efectos sociales de ese avance productivo y no habiéndose traducido el mismo en modificación de sus pautas culturales tradicionales, no produciría cambios en las mencionadas variables demográficas.

Sin embargo, lo que se observa efectivamente en los países de la región, es una asincronía donde los aspectos culturales y sociales generalmente se adelantan a los logros económicos. Dadas las particularidades del Desarrollo latinoamericano, las pautas culturales de los países avanzados se transmiten con facilidad a través de eficientes medios de comunicación de masas y son fácilmente internalizados por la población de las sociedades dependientes, por lo que puede encontrarse una sociedad con pautas modernas de conducta y aspiraciones relativamente más avanzadas que sus logros productivos, si se tiene como modelo comparativo lo ocurrido en el centro. Del mismo modo, el avance de la "civilización" que se va consagrando en el reconocimiento creciente de derechos humanos básicos, hace que el Estado se preocupe de ciertos beneficios sociales, muchas veces como compensación frente a las deficientes condiciones generadas por el mercado de trabajo. Los logros educacionales y de salud, por ejemplo, suelen aventajar a lo que era previsible, dado el grado de desarrollo económico alcanzado por los países de la región, si se utiliza nuevamente como modelo comparativo lo sucedido en los países centrales.

Por supuesto que estos beneficios sociales y la satisfacción mínima de las expectativas creadas por los medios de comunicación de masas no podrán realizarse sin algún grado de avance productivo, difícil de cuantificar a priori. Esto quiere decir que la independencia relativa de lo social y de lo cultural respecto de lo económico, hecho posible por la intervención política del Estado y por la difusión de los medios de masa, no significa ausencia de Desarrollo económico, sino más bien la caída de los supuestos "umbrales" productivos a partir de los cuales tendríamos aquellos fenómenos redistributivos y los cambios demográficos. Y esto no significa solamente una modificación en los valores de los "umbrales" económicos, sino más bien aceptar una cierta indeterminación de aquellos cambios demográficos a partir de la sola información económica, como consecuencia de las diversas posibilidades de



adelanto o retraso, en diferentes grados, de lo social y cultural respecto de lo económico.

Debe tenerse en cuenta que respecto del comportamiento de la dimensión cultural en relación a lo económico, si bien lo más frecuente es un adelanto de aquella respecto de éste, dados los menores costos de la misma y la penetración de los mensajes desde el centro, no debe descartarse el caso de áreas de relativamente rápida expansión económica y diversificación productiva, cuyo proceso es más rápido que el cambio en las costumbres y valores de la población que participa de aquél. Esto podría observarse también en las áreas urbanas relativamente más avanzadas en lo económico, dentro de subáreas donde se concentran fuertes contingentes de migrantes que han sido socializados en otras pautas y costumbres más tradicionales; lo mismo puede ocurrir en áreas rurales cuando las exigencias productivas obligan a introducir ciertos usos tecnológicos sin que esto alcance a modificar las costumbres cotidianas tradicionales de los campesinos.

Estos desfases o asincronías entre las diversas dimensiones de un proceso de Desarrollo en los países periféricos, pueden presentar diferentes combinaciones de avances y retrasos en una u otras dimensiones, tanto dentro como entre regiones o zonas de la sociedad nacional, así como aquellos desfases pueden alcanzar diferencialmente a un mismo grupo social. Esto último es válido particularmente para los grupos más pobres, marginados en gran medida de la dinámica productiva que lo rodea: pueden encontrarse en el mercado informal de trabajo, incorporados muy inestablemente y con bajos ingresos, pero pueden ser objeto de una mayor o menor preocupación asistencialista por parte del Estado y participando de pautas modernas o tradicionales de cultura.

Todo lo anterior entrega pautas para la comprensión (que no debe confundirse en absoluto con la explicación causal), de los niveles y tendencias demográficas observadas en los países de la región, los cuales se apartan a veces de lo esperado dada la situación económica de los mismos, referida ésta al nivel alcanzado o a la tendencia seguida en el último período dentro del cual se miden los cambios demográficos. En lo relativo a la mortalidad, las políticas específicas de salud seguidas por gobiernos de diferentes concepciones ideológicas, y con independencia relativa del dinamismo económico



de sus países, permite influir sobre la esperanza de vida en general y sobre la mortalidad infantil en particular, con un costo relativamente bajo siempre que se cuente con un aparato administrativo eficiente.

En lo que respecta a la fecundidad, la difusión de pautas modernas de cultura va a influir sobre un rol diferente de la mujer en la familia y en la sociedad, así como va a incrementar las aspiraciones de consumo que se ven obstaculizadas por un número grande de hijos; todo esto influye en la conformación de un ideal de familia pequeña, el que se hace posible de concretar a través de los medios ofrecidos por los programas de planificación familiar. Nuevamente aquí, esto requiere de ciertos logros en el nivel económico, que ofrezcan alguna posibilidad de mantener o alcanzar posiciones relativamente privilegiadas en la estructura social, pues de lo contrario no se crea la motivación suficiente para el control de los nacimientos; esto resulta claro cuando se observa la fecundidad alta de ciertos grupos sociales marginados del proceso de crecimiento y de distribución social de los frutos del Desarrollo. De todas maneras, los cambios culturales modernizantes y la intencionalidad política del Estado, actuando a través de programas específicos de población, pueden acelerar los descensos de la fecundidad más allá de lo esperado dado el logro económico alcanzado, comparando con el modelo de los países centrales; y particularmente pueden notarse descensos acelerados en el crecimiento poblacional durante un período determinado, sin que los cambios económicos sean de la magnitud que aquellos pudieran hacer pensar.

En cuanto al comportamiento de las corrientes migratorias y la distribución espacial de la población, la dimensión económica del Desarrollo parece difícil de oscurecerse por logros o modificaciones en las dimensiones sociales o culturales. El tipo de desarrollo espacialmente concentrado de los países periféricos, ligado a su vinculación dependiente con los países centrales ha llevado, desde tiempos remotos, a una acentuada concentración de la población en la gran mayoría de los países de la región. Las posibilidades ocupacionales que ofrecen algunas grandes ciudades, con sus actividades altamente diversificadas, sus más altos niveles relativos de productividad con sus secuelas de mejores salarios relativos y aún las posibilidades de obtener ingresos en actividades informales de las más diversas especies, muchas veces a

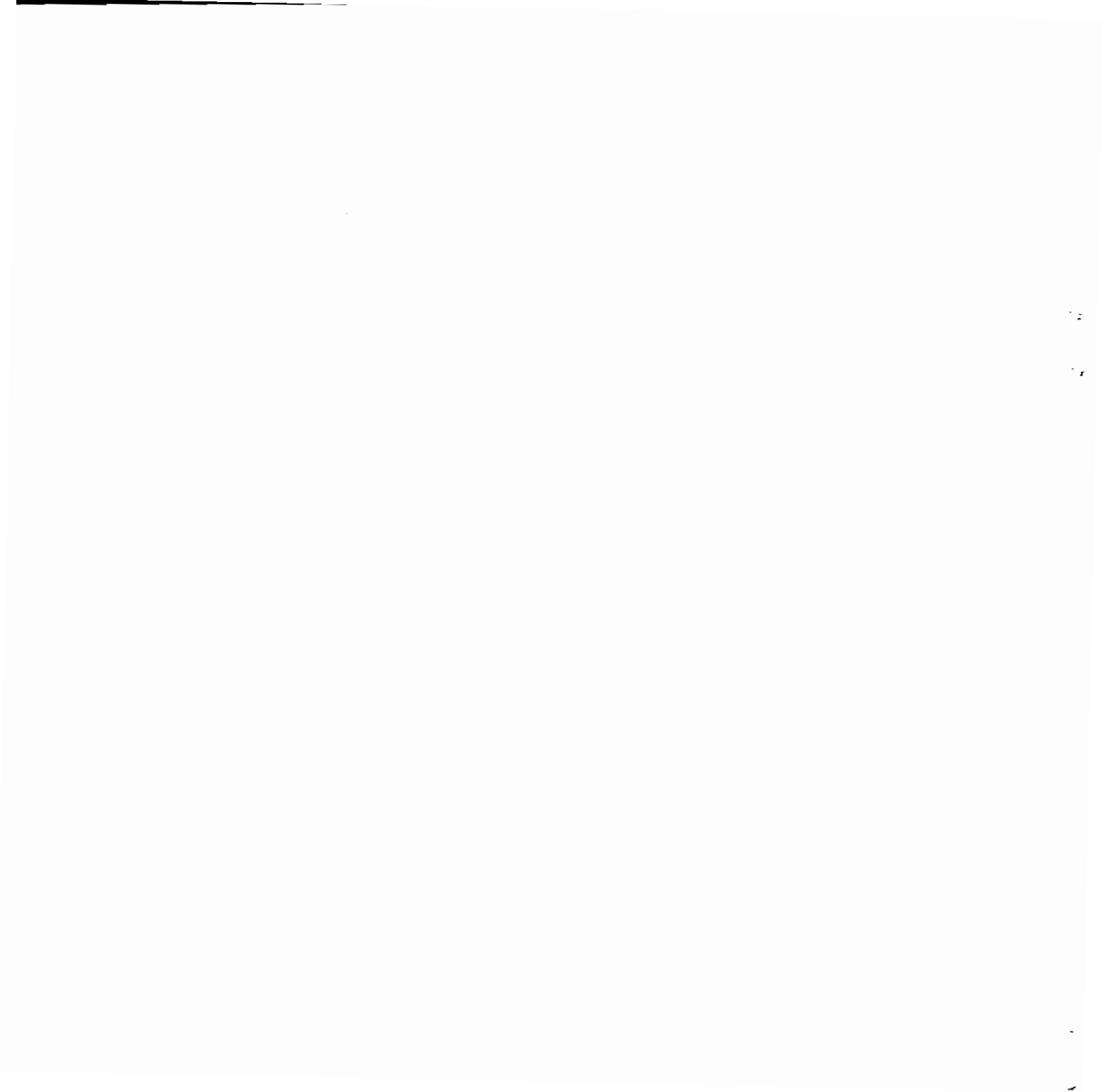


partir de ocupaciones autocreadas; hacen difícil pensar en formas diferentes de distribución espacial de la población que las encontradas históricamente.

Con todo, también en relación con este aspecto demográfico puede observarse la influencia convergente de otras dimensiones del Desarrollo aun cuando no llegan a oscurecer la importancia de la distribución espacial productiva. Es posible encontrar algunos casos en que los factores atractivos de las grandes ciudades superen el elemento estrictamente económico, si se tienen en cuenta los aspectos educacionales, recreación, salud y liberalización de los comportamientos. No debe olvidarse tampoco que muchas de las grandes ciudades concentradoras de población se formaron en los países de la región antes de concretarse el proceso diversificado de desarrollo económico, así como también el hecho real de que algunas áreas suelen ofrecer posibilidades económicas que no siempre logran atraer el número y la calidad de población que requieren.

En el caso de zonas con menos posibilidades económicas, como pueden ser pequeñas ciudades o zonas rurales, puede ocurrir que ciertos desarrollos sociales disminuyan la emigración de población, así como cierto grado de modernización cultural incrementa aún más la salida migratoria. Sin embargo, como ya se anotara precedentemente, en el caso de las migraciones y distribución espacial de la población, será difícil desconocer el aspecto prioritario de la estrategia de desarrollo económico para la comprensión de las pautas seguidas por aquellos hechos demográficos.

Finalmente, debe destacarse un fenómeno demográfico que está cobrando mayor relieve en los últimos tiempos y que puede abordarse tanto desde el punto de vista de las migraciones como también desde el punto del crecimiento no vegetativo de la población; nos referimos a la migración internacional intrarregional. Lamentablemente, las dificultades que aún se encuentran para una medición confiable de este fenómeno no permite tener una visión acabada del mismo, entre otras cosas por la "clandestinidad" de muchos inmigrantes en sociedades que ponen algunas trabas a la entrada de los mismos, o por la dispersión de emigrantes de una misma sociedad en países muy diversos.

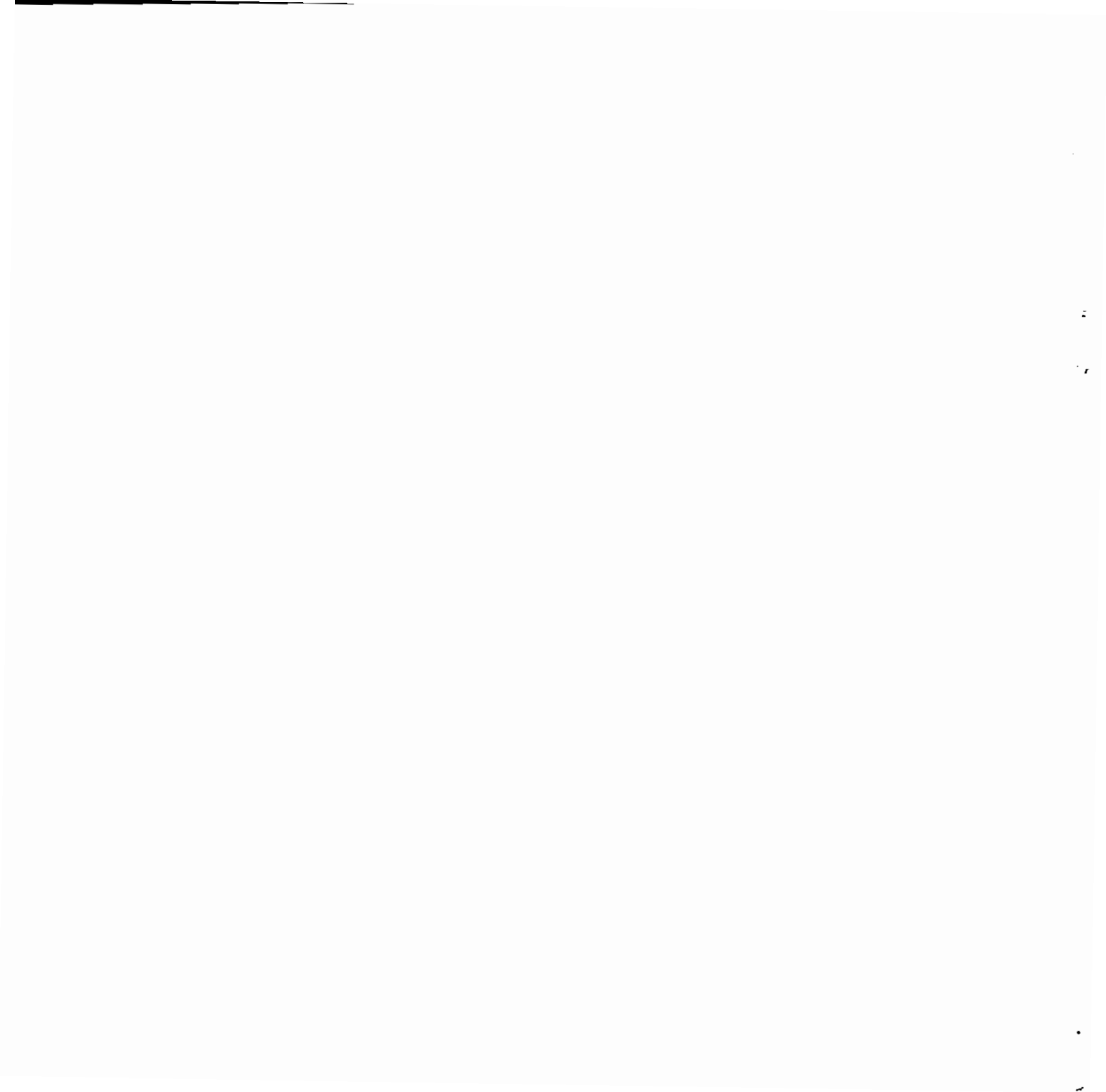


En todo caso, sin perjuicio de nuevos avances en el esclarecimiento de este fenómeno sociodemográfico creciente, nuevamente aquí queda claro que si bien los condicionantes económicos presentes en la migración interna también son predominantes en este tipo de migración, ellos resultan insuficientes en algunos casos. Las migraciones masivas por emergencias resultantes de guerras civiles o los casos de refugiados políticos en general, son elementos que se agregan a las migraciones internacionales tradicionales configuradas por flujos desde los países menos desarrollados hacia los que ofrecen mejores condiciones socioeconómicas, ya sea en busca de supervivencia o para el ascenso social, según el tipo de emigrantes que se trate.

3. Política demográfica: revisión de "problemas" y de alternativas instrumentales.

La referencia al Desarrollo también es imprescindible para enmarcar las llamadas "políticas de población" o quizás más apropiadamente, las políticas demográficas". Las recomendaciones de Bucarest (1974) y de México (1984) explicitan estos vínculos, sin establecer líneas determinadas de acción. Las posibilidades lógicas permiten al menos las siguientes dos posiciones: la dinámica del crecimiento y de la distribución de la población deben ajustarse al modelo de desarrollo económico y social que la sociedad democráticamente se ha fijado; o a la inversa, estas metas del desarrollo deben ajustarse a aquella dinámica demográfica. Aceptar una u otra de estas opciones conduce a políticas diferentes y quizás a modelos diferentes de sociedad.

Como lo sostienen las recomendaciones de Bucarest, ratificadas ahora en México, cada país soberanamente decidirá este tipo de opciones políticas. Sin embargo, cualquiera sea la posición soberana del país, será necesaria una intervención clara y directa de los organismos públicos en esta materia, ya sea para actuar en alguna dirección o para decidir que no es necesario intervenir. La experiencia de muchos países indican que algunas acciones suelen iniciarse por recomendaciones de agencias externas sin que haya mediado una reflexión y una decisión argumentada en cuanto a las necesidades demográficas del país, relacionadas con su modelo de desarrollo económico y social. Otras veces esto

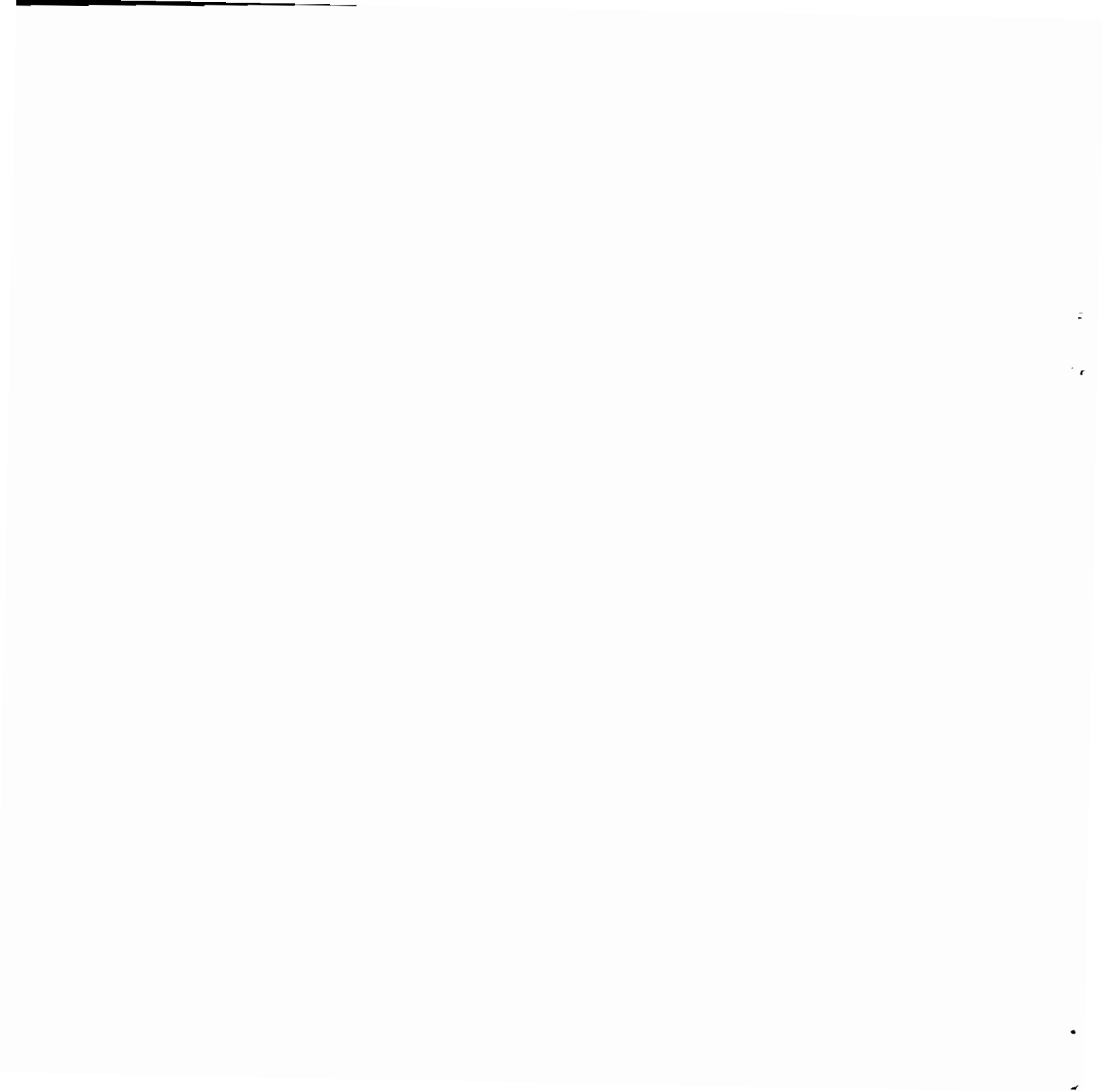


se ve agravado por una omisión del Estado, la que sin embargo no obsta para que algunos organismos públicos, o asociaciones privadas, suplan las decisiones soberanas del país.

En relación con los aspectos del crecimiento poblacional, las políticas demográficas suelen circunscribirse a los aspectos de la fecundidad, seguramente influido por el fuerte consenso en torno a reducir siempre la mortalidad y al hecho de que las políticas para este objetivo quedan generalmente incluidas en las políticas de salud y saneamiento ambiental, además de cierta preocupación oficial por la nutrición de los infantes. Curiosamente, este tipo de medidas no suelen ser reconocidas como políticas demográficas pese al fuerte y directo efecto de las mismas sobre esta variable.

En cuanto a la fecundidad, dos son las opciones generalmente consideradas como cursos posibles de acción tendientes a reducirla: a) la "planificación familiar" y b) el "desarrollo económico y social". Demás está decir que ambos caminos no son excluyentes, ni siquiera incompatibles, pese a haberse constituido en los escudos de batalla de posiciones ideológicas aparentemente irreconciliables. Sin embargo, no siempre se destaca que ambos caminos alternativos apuntan hacia el descenso de la fecundidad, lo que deja sin respuesta a las posibles preocupaciones por un objetivo de crecimiento de la población.

Una reflexión más detenida sobre lo anterior, podría llevar a modificar radicalmente los posibles "problemas" poblacionales de algunos países de la región. Contrariamente a lo que suele explicitarse, cada sociedad nacional está influyendo siempre en el descenso de la fecundidad, en la medida que lleve adelante efectivamente políticas que mejoran las condiciones de vida de su población e incorporando a los sectores más rezagados a los beneficios sociales del desarrollo. Dado que estos objetivos socio-económicos deberán permanecer y aún incentivarse, como una obligación política y ética de los gobiernos democráticos, es de esperar que la fecundidad sufra nuevos e importantes descensos.



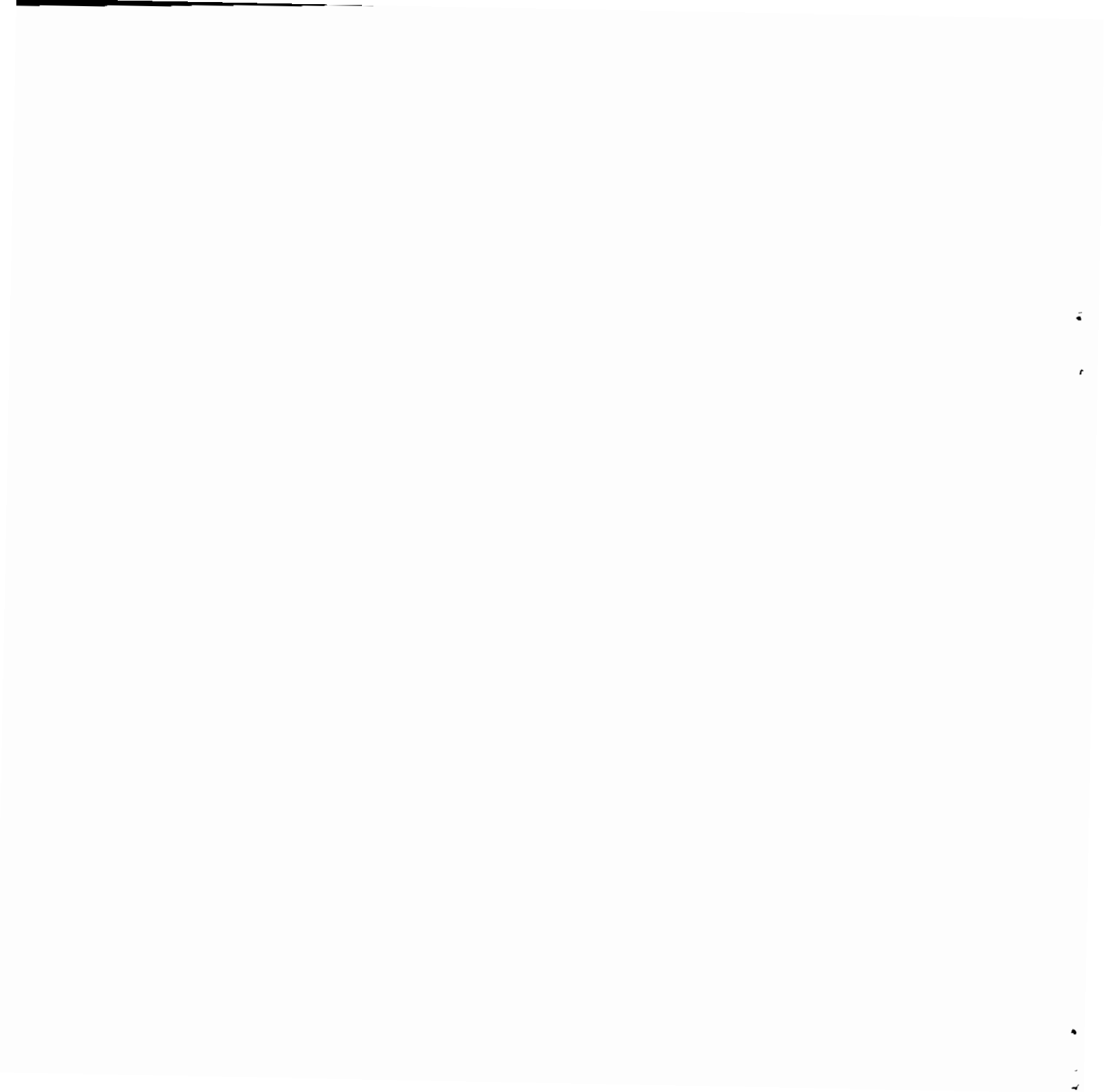
Lo mismo ocurrirá con los efectos de la llamada "planificación familiar". Aún cuando sea estrictamente necesario revisar las acciones concretas que se realizan bajo esta cobertura, lo que llevará a descubrir, seguramente, algunas violaciones a los derechos humanos en cuanto a la coerción y el engaño respecto de una actividad tan digna como la procreación del ser humano; sin embargo los principios y objetivos generales de la planificación familiar no pueden dejarse de lado. La Conferencia Mundial de Población de Bucarest estableció como una premisa básica el derecho inalienable de las parejas a decidir el número de hijos que efectivamente van a tener. Esta recomendación fue ratificada ahora en la Conferencia de México, como no podía ser de otra manera, lo que reforzará seguramente el proceso por el cual los grupos sociales de mayor fecundidad accedan a pautas modernas de conducta y aspiren a una mayor movilidad ascendente, lo que junto a acceder a métodos eficientes de control conducirá a que reduzcan significativamente el número promedio de hijos por familia.

No debe olvidarse además que estos cursos de acción son complementarios, en la medida que el mayor desarrollo económico y social lleva a generalizar un ideal de familia más reducido, lo que se hace viable por el mayor acceso a la anticoncepción. Si esto es así, pronto podríamos estar frente al problema de un número creciente de sociedades nacionales preocupadas por la insuficiencia de su crecimiento demográfico, acompañado de otras secuelas como el envejecimiento de su población. Si junto a esto, se tiene en cuenta que la tendencia descendente de la fecundidad es un hecho al parecer irreversible en el largo plazo, sin perjuicio de pequeñas oscilaciones, se debe analizar detenidamente la importancia, para algunas sociedades, de no acelerar este descenso de la fecundidad, así como de encontrar incentivos de diversos tipos que lleven a un aumento de la fecundidad. En un primer momento puede pensarse en compensar los descensos de la fecundidad con la inmigración internacional desde países con exceso de población; sin embargo, además de los muchos problemas culturales presentes en este tipo de acción, debe tenerse en cuenta que la tendencia histórica consistirá en un descenso generalizado de la fecundidad, por lo que no puede esperarse siempre la existencia de sociedades con potencial emigratorio disponible.



Las cosas se presentan muy diferentes en cuanto a la distribución espacial de la población dentro de una sociedad nacional. Por un lado no se vislumbran posibilidades de acciones específicas para enfrentar este "problema", como ocurre con las políticas eficientes de salud para disminuir la mortalidad y con la modernización cultural paralela a programas y acciones que lleven a la "planificación familiar", respecto de la fecundidad. Por otro lado, la estrategia de desarrollo económico y social seguida hasta el presente, no parece indicar que vaya a disminuir fuertemente la tendencia concentradora de la población. No hay dudas que para cumplir posibles objetivos de desconcentración espacial de la población, deberán introducirse modificaciones sustanciales en cuanto a la distribución espacial de las actividades económicas y los focos de satisfacción de las expectativas sociales.

Resumiendo lo dicho en torno a posibles políticas de población y tomando en consideración las tendencias previsibles en cuanto al crecimiento y la distribución espacial de la población, si el Estado quiere modificar las mismas para ajustarlas al proceso de Desarrollo que ha definido como el más adecuado para el conjunto de la sociedad, deberá diseñar una Política Demográfica que deberá tener en cuenta, necesariamente, los fuertes condicionantes de las dimensiones económicas, sociales y culturales del mismo proceso de Desarrollo que está programando. Sabrán los organismos públicos que para afectar el crecimiento poblacional, tanto por el lado de la fecundidad como por el lado de la mortalidad, disponen de una serie de herramientas políticas de relativa autonomía respecto de lo económico, las que manejadas eficientemente pueden resultar de bajo costo y factibles, aún en condiciones de dificultades económicas recesivas como las que se están viviendo en estos días. Para este tipo de políticas, la ubicación de las áreas y grupos sociales focales son de indispensable urgencia. La definición y configuración de estos últimos deberá responder a una concepción teórica y metodológica que haga un agrupamiento de las familias focales, guiada tanto por la presencia de los atributos causales del fenómeno a enfrentar, como por la visibilidad social de dichas familias, de manera de poder dirigir sobre las mismas una política que las cubra eficiente y certeramente.



En cuanto a la distribución espacial de la población dentro del territorio nacional, son muchas menos las herramientas extraeconómicas que pueden manejar los gobiernos en sus posibles Políticas Demográficas. No se vislumbran cambios importantes en las formas de ocupar poblacionalmente el territorio si no se modifican las pautas de Desarrollo concentrador vigente en la mayoría de nuestros países. Medidas administrativas como el establecimiento de centros de información para migrantes y otras iniciativas que brinden incentivos extraeconómicos para la retención de población en los lugares de origen o, al menos, para la reorientación de los flujos migratorios, pueden reforzar acciones destinadas a ese fin pero difícilmente surtirán un efecto real sin las medidas económicas que aseguren empleos productivos, beneficios sociales y pautas de convivencia modernas en los lugares donde se quiere establecer a la población. Las políticas de promoción industrial en zonas más estancadas y un esfuerzo para avanzar en un proceso de descentralización del aparato productivo parecen buenas y quizás las únicas herramientas para afectar la distribución espacial de la población.

Santiago de Chile, enero de 1989

