


10 MAYO 1974

00	XL	0031100	
Fecha recibida: <u>10/9/76</u>			 BOS Celada
ARCHIVO de DOCUMENTOS			
Original NO SALE de la oficina			

UNIDAD CENTRAL PISPAL

I 883

Aros

//
LA INVESTIGACION EN CIENCIAS SOCIALES Y LAS
POLITICAS DE POBLACION: SUGERENCIAS PARA LA
PROGRAMACION DE LAS ACTIVIDADES DE PISPAL*
//

* Documento preparado por Raúl Urzúa, Investigador Unidad Central de PISPAL.

SANTIAGO, Abril de 1974.-

BIBLIOTECA "SIDESIO MORTARA"
CENTRO LATINOAMERICANO
DE DEMOGRAFIA

8832

PRIMERA PARTE

LOS ENFOQUES EN BOGA

INTRODUCCION

En la Introducción al "Esquema para recolectar investigaciones terminadas o en curso sobre problemas de población relevantes para políticas de población en América Latina", que preparara la Unidad Central de Fispal para la reunión del Comité Directivo de Agosto de 1973, se señalaba que la preocupación por el problema de población que empezó a manifestarse en la década del 60 y sigue con gran fuerza hasta hoy, está ligada tanto a la inquietud a nivel mundial por la relación población-recursos, como a la existente en muchas regiones geográficas por la incapacidad que han demostrado los distintos gobiernos para lograr un desarrollo que permita proporcionar empleo productivo a la fuerza de trabajo potencial y eliminar la pobreza extrema de grandes estratos de la población. A nivel mundial la gran preocupación es determinar cuáles son los límites del crecimiento de la población, en cuánto plazo se llegará a ellos, y qué medidas hay que tomar para evitar los males que se auguran. En los países insuficientemente desarrollados y geográficamente periféricos los problemas de empleo y remuneraciones así como los de habitación, educación y salud dan un alcance específico al problema de población.

La necesidad de formular y aplicar políticas orientadas a actuar sobre las variables demográficas es la consecuencia inmediata de la detección del problema de población. Para aquellos que están preocupados principalmente de las consecuencias ominosas que, se piensa, traerá la tasa actual de crecimiento de la población mundial, las políticas de población tienden a identificarse con programas que persiguen actuar sobre los factores directamente relacionados con la fecundidad, a fin de disminuir la tasa de natalidad de aquellos países y grupos sociales cuyas altas tasas de crecimiento demográfico los hacen especialmente estratégicos en relación con la "explosión demográfica" mundial. Otros, en cambio, tienden a definir las políticas de población como fundamentalmente orientadas a lograr el desarrollo socio-económico, mirando con desconfianza y acusando de propiciar el mantenimiento del statu quo a todos aquellos que son partidarios del enfoque más específico. Confían éstos en que el desarrollo logrará por sí mismo, y de manera más efectiva que las políticas directas, disminuir el crecimiento demográfico.

La concepción que se tiene del desarrollo también influye en la definición que se da del problema de población y en las políticas que se propician. Aunque hace ya tiempo que la concepción del desarrollo en términos puramente cuantitativos y económicos ha recibido serias críticas, ella es la que de hecho y por su más fácil medición empírica predomina entre los encargados de la planificación en los distintos países. Por otro lado, aquellos que rechazan por razones teóricas esa concepción economicista del desarrollo, cuando se trata de hacer investigaciones empíricas terminan muchas veces seleccionando indicadores económicos, tales como ingreso per cápita, consumo de energía, u otros análogos, agregando a ellos ciertos requisitos o condiciones sociales y políticas. Implícitamente se acepta así la idea de que el desarrollo tiene una meta común, de naturaleza económica, aunque se reconozca a veces que se puede llegar a ella por diversas vías.

Es esta definición unilineal del desarrollo la que más se ha utilizado en los estudios interesados en examinar las relaciones que con él tienen las variables demográficas. Ella ha conducido a la elaboración de una serie de investigaciones y modelos destinados a demostrar el impacto negativo que sobre el crecimiento económico tienen las altas tasas de crecimiento demográfico de los países insuficientemente desarrollados, estudios y modelos que sirven de apoyo científico para la formulación de políticas e implementación de programas destinados a disminuir la tasa de natalidad.

El problema adquiere otros matices cuando se reconoce que el desarrollo es más bien un proceso de cambios de toda la sociedad que hace posible el progreso hacia metas colectivas elegidas y justificadas en términos de los valores aceptados por la sociedad en cuestión. Para los partidarios de esta concepción más amplia del desarrollo, éste deja de estar identificado sólo con el crecimiento económico o de orientarse hacia una meta común. En relación con los problemas de población, para los propiciadores de este enfoque no procede hacer afirmaciones generales, sino examinar en cada caso concreto, en función de las metas propuestas, de las condiciones estructurales presentes, y de las etapas que es necesario desarrollar para llegar a ellas, si es necesario disminuir o aumentar la tasa de crecimiento de la población, ya sea a nivel nacional o regional. Al mismo tiempo, se tiende a mirar con desconfianza a los propiciadores de programas directos de control de la natalidad y a preferir, de ser necesario, la acción a través de medidas indirectas destinadas a acelerar el desarrollo.

Para nosotros por política de población se entiende "la adopción de criterios y de un conjunto congruente de medidas en cada

país, con el objetivo de adecuar el crecimiento de la población, su estructura y su distribución en el espacio, a la maximización del bienestar, a través del desarrollo económico y social". 1/

Por consiguiente, nuestro programa concibe las políticas de población en un sentido amplio que incluye tanto la acción directa sobre las variables demográficas, como la acción indirecta que afecta el comportamiento demográfico al modificar ciertos factores socio-económicos y políticos que lo condicionan.

Por otro lado, partiendo también de una concepción amplia del desarrollo aceptamos, que el problema de población y el objetivo de las políticas destinadas a afectar el comportamiento de las variables demográficas básicas, son distintos para cada sociedad según las condiciones que en ella imperen, las metas que persiga y los medios que elija para lograrlas. 2/

Pero cualquiera que sea la concepción que se tenga del desarrollo y del papel que en él juegan las variables demográficas, la pregunta acerca de los medios adecuados para lograr que ellas adquieran los valores más favorables en función de las metas establecidas adquiere una alta prioridad, ya que sólo al darle una respuesta se podrá llegar a integrarlas dentro de estrategias específicas de desarrollo.

Lo anterior hace importante determinar si las medidas tendientes a actuar directamente sobre el comportamiento demográfico, las destinadas a afectarlo indirectamente mediante la acción sobre factores socio-económicos y político-institucionales, o una combinación de ambas, son las más eficaces y eficientes en función de los objetivos buscados.

Una de las tareas emprendidas por la Unidad Central es una revisión y análisis crítico de los estudios publicados sobre este tema. Aunque no se ha terminado esa tarea, el trabajo adelantado permite llegar a algunas conclusiones provisionarias acerca del estado

1/ Proyecto de Programa de Investigaciones Sociales sobre Problemas de Población Relevantes para Políticas de Población en América Latina, mimeografiado, Septiembre 1971, p. 5.

2/ Para una mayor explicación de este punto véase Ricardo Jordán, Algunas Reflexiones Teórico-Metodológicas Sobre el Objeto de Estudio del Programa de Investigaciones Sociales Sobre Problemas de Población Relevantes para Políticas de Población en América Latina, Pispal: Unidad Central, Septiembre de 1973, Ditto.

de la cuestión, así como derivar algunas lecciones acerca de las características metodológicas que deben tener futuras investigaciones que quieran mejorar el conocimiento acerca del tema. Al mismo tiempo, las lagunas en el conocimiento que ellas ponen de manifiesto son una ayuda importante para la selección de los temas prioritarios de investigación a ser desarrollados en el futuro por Pispal.

Nos ha parecido importante iniciar esta revisión señalando algunas características y problemas de los programas de planificación familiar, dado que en la práctica en conferencias y simposia acerca del tema (y muchas veces en la visión de los organismos que financian actividades en el campo de población) han pasado ellos a ser identificados con políticas de población.

Hecho lo anterior, examinaremos un pequeño número representativo de las numerosas investigaciones acerca de las relaciones entre desarrollo y crecimiento demográfico, investigaciones en las cuales se busca fundamentar una visión más amplia de las políticas de población.

No nos referiremos al problema de las migraciones en esta ocasión, a pesar de la primordial importancia que les damos en las políticas de población para los países latinoamericanos, ya que él está siendo abordado en este momento por Armando Di Filippo, investigador de la Unidad Central de Pispal. Las conclusiones de su revisión crítica, así como los puntos básicos de las del grupo de trabajo sobre migraciones de Clacso han sido tomadas especialmente en cuenta al plantear las líneas metodológicas de las futuras investigaciones relevantes para políticas de población.

A. Planificación Familiar o Políticas de Población?

Una consecuencia directa del resurgimiento del interés por los problemas de población es la prontitud con que diversos gobiernos y organismos internacionales aprobaron en la década del 60 y, en algunos casos, pusieron en práctica programas de planificación familiar. De acuerdo a una evaluación hecha hace tres años por Bernard Berelson, en 1960 sólo tres países tenían políticas antinatalistas y en todos ellos se trataba más bien de declaraciones de buenos propósitos que de políticas efectivamente implementadas. Al contrario, en 1970 Berelson contabilizó casi veinticinco países en los tres continentes en desarrollo con políticas y programas específicos; que apoyaban programas de esa naturaleza, aunque sin una formulación explícita de política al respecto; por último, un número que, según el criterio que se empleara, variaba entre 5 y

10 países, en los cuales el gobierno ofrecía apoyo externo a programas de esa naturaleza. Al mismo tiempo, durante ese período se pasa de una situación en la cual no existía ninguna organización para asistir programas de ese tipo a otra en la cual la División de Población de las N.U., el U.N.D.P., W.H.O., UNESCO, UNICEF, FAO, ILO, OECD, el Banco Mundial y un gran número de oficinas regionales abordan el problema desde diversos ángulos. 3/

En América Latina, según un informe preparado por Dorothy Nortman 4/, 6 países habían adoptado para esa fecha políticas oficiales para reducir la tasa de crecimiento demográfico; 12 apoyaban programas de planificación familiar por razones distintas de las demográficas, quedando sólo Brasil, México y Perú sin que se hiciera ni lo uno ni lo otro. Con posterioridad a la fecha de ese informe México pasó a formar parte del primer grupo, al aprobarse el 7 de Febrero de este año la "Ley General de Población".

El éxito alcanzado en cuanto a la implementación de programas de planificación familiar ha planteado la necesidad de evaluar sus resultados. El número de estudios dedicados a esa tarea alcanza grandes proporciones y hay ya una cantidad apreciable de trabajos dedicados a sintetizar sus principales conclusiones. 5/ Sin embargo, las dificultades para llegar a evaluar programas y, más aún, políticas de planificación familiar son enormes. Siendo la meta (generalmente implícita) de esos programas disminuir la natalidad, el criterio más importante para evaluarlos es la medida en que han contribuido a lograr ese objetivo. Esta evaluación es difícil, cuando no imposible, por la falta de datos adecuados acerca de la tasa de fecundidad en muchos de los países en los que se han llevado a cabo los programas más dinámicos, por la imposibilidad de separar el impacto de los programas de otros factores, o de medir los efectos indirectos que puedan producir, etc., etc..

Las dificultades mismas de esa tarea hacen que no tengamos ahora resultados claros y no controversiales, de tal manera que ni

- 3/ Bernard Berelson, "The Present State of Family Planning Programs", Studies in Family Planning, 1, Nº 57, Septiembre de 1970.
- 4/ Dorothy Nortman, "Programas de Población y Planificación Familiar; Hechos Recientes", Informes de Población y Planificación Familiar, Nº 2, Septiembre de 1972.
- 5/ Para una bibliografía al día al respecto, véase Jack Reynolds, "Measuring the Demographic Effectiveness of Antinatalist Policies", en International Population Conference, Liege, 1973, Vol. 3, 1974, pp. 343-358.

los partidarios más entusiastas del control directo de la natalidad pueden en este momento saber qué habría pasado si no se hubiera llevado a cabo ningún programa de ese tipo en el país o localidad en que se han estado aplicando. 6/

La imposibilidad de dar respuesta a preguntas básicas para evaluar el éxito de los programas facilita la labor de sus críticos. Se señala, por ejemplo, que si, como encontró Dorothy L. Nortman en un estudio de 19 países con programas de planificación familiar, en ninguno de ellos este había alcanzado a cubrir más de un tercio de las usuarias potenciales, "es razonable cuestionar la eficacia de los programas de planificación familiar, tal como son operados actualmente, y examinar alternativas para el enfoque actual". 7/ Otros 8/ han cuestionado en el caso específico de América Latina la relación que se quiere hacer entre programas de planificación familiar y disminución de la tasa de natalidad, argumentando que ésta empezó a disminuir independientemente y con anterioridad a la institución de esos programas.

No nos parece que las críticas anteriores tengan en sí mismas una fuerza concluyente ya que ellas, al igual que los comentarios favorables de los propiciadores de estos enfoques, se ven afectadas por la escasez de información pertinente. Más importante parece en este momento examinar los supuestos y las características de esos estudios para ver en qué medida ellos se sostienen a sí mismos u obligan a revisarlos y a ampliar el enfoque del problema.

Los programas a que nos estamos refiriendo, denominados a menudo en América Latina "programas de salud y bienestar familiar", pretenden en general lograr, a través de una mejor planificación

6/ Véase, por ejemplo, Donald Bogue, Family Planning Improvement Through Evaluation, Chicago: community and family study center, University of Chicago, 1970, p. 67. Ronald Freedman y John Y. Takeshita, Family Planning in Taiwan: an experiment in social change, Princeton: Princeton University Press, 1969, p. 308.

7/ Philip M. Hauser, "A Sociological Perspective on Family Planning Programs", en International Population Conference, Liege, 1973, Vol. 3, p. 304.

8/ Angel Fucaraccio, Algunos Efectos del Desarrollo sobre la Población, Celade, Mayo 1973. (mimeografiado); Arthur M. Conning, "Latin American Fertility Trends and Influencing Factors", en International Population Conference, Liege 1973, Vol. 2, 1974, pp. 125-140.

de la familia una disminución de los abortos, así como de la mortalidad materno-infantil. El objetivo implícito es disminuir la tasa de natalidad, pero éste pocas veces se manifiesta abiertamente.

Aunque varían en sus detalles, todos esos programas comparten el supuesto de que es posible actuar directamente sobre la familia a fin de aumentar la racionalidad de la pareja y hacerla aceptar, libremente, los medios para ejercer una "paternidad responsable". Esperan sus propiciadores que al aumentar la educación sanitaria y sexual, se incrementará el conocimiento de los medios y que la distribución de contraceptivos en clínicas privadas y servicios gubernamentales de salud los proporcionará para llevar a la práctica esa paternidad responsable que la "mayor racionalidad" impondría. En otras palabras, la racionalidad de la pareja se manifestaría en acciones destinadas a armonizar la realidad (el número de hijos) con la meta deseada (el número deseado de hijos). El conocimiento de los medios y el acceso a ellos bastaría para provocar esas acciones.

Además de compartir ese supuesto básico, tienen aquellos programas una serie de características comunes. Una de ellas es que limitan su esfera de acción generalmente a las madres, en un número menor de casos a la pareja y en contadísimas excepciones a la familia, sin que esa acción se ligue con otras destinadas a actuar a un nivel macrosocietal. La unidad de acción es la mujer o la familia, y no la sociedad global o grandes grupos dentro de ella.

En segundo lugar, la mayoría de esos programas son controlados o por clínicas privadas o por los ministerios de salud de los respectivos países. En América Latina sólo en algunos casos excepcionales (Costa Rica, El Salvador, por ejemplo) los institutos de seguridad social son también participantes de los programas. Sin embargo, en todos los casos el problema es definido como perteneciente a la esfera de la salud y la educación sanitaria.

Las críticas a los programas así concebidos provienen no sólo de aquellos que prefieren actuar sobre las variables demográficas a través de políticas destinadas a modificar los factores socio-económicos que están afectando los determinantes del comportamiento demográfico de la población, sino también de algunos de los más entusiastas propiciadores de la acción directa sobre la natalidad.

9/

9/ Véase por ejemplo, J. Mayone Stycos, "A Critique of the Traditional Planned Parenthood approach in underdeveloped areas", en C.V. Kiser, Research in Family Planning, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1962; Hauser, op.cit.

De entre todas las críticas que se han formulado, las más serias son aquellas que señalan el carácter "atomístico" del enfoque (y de muchos de los estudios destinados a evaluarlos), lo que lleva a concebir a las "usuarias" potenciales aisladamente del contexto social en el cual se mueven, y las que hacen ver que el supuesto de racionalidad económica sobre el cual esos programas se apoyan no está comprobado y, al contrario, parece empíricamente poco probable. Por ejemplo, el estudio de Duque y Pastrana sobre las estrategias de supervivencia de los estratos populares urbanos, aunque no directamente orientado a este problema, ha enfatizado de manera convincente como la forma de inserción productiva y el conjunto de relaciones sociales en que se encuentran inmersas las familias de esos estratos en Santiago de Chile conducen a una actitud que es todo lo contrario de lo que supondría esa racionalidad que se presume. 10/ En el decir de uno de esos críticos, los estudios actuales sobre planificación familiar han olvidado el principio sociológico fundamental de que "las actitudes, los valores y el comportamiento de las personas son una función del medio social en el cual ellas nacen, del cual son un elemento integrante y en el cual funcionan, debiendo ser tomados en cuenta tanto en las investigaciones para comprender el comportamiento reproductivo como en programas diseñados para influirlo". 11/

Las críticas anteriores obligan a examinar más cuidadosamente los factores macroestructurales que están contribuyendo a plasmar diversos contextos sociales dentro de un país y condicionando el mayor o menor éxito de un programa de planificación familiar. Cuando ese examen se ha utilizado como uno de los criterios evaluativos de los programas de planificación familiar se ha encontrado que "en países con programas nacionales de planificación familiar, las condiciones sociales, económicas y de salud parecen tener de hecho una relación con los niveles de uso de contraceptivos". 12/ Esa relación se produce por dos vías distintas pero complementarias. La primera es conduciendo a la separación entre distintos tipos de familias dentro de una misma sociedad o país, con estructura interna, valores y estilos de vida propios; por consiguiente, con comportamientos reproductivos diferentes y con una mayor o menor

10/ Véase Joaquín Duque y Ernesto Pastrana, Las Estrategias de Supervivencia Económica de las Unidades Familiares del Sector Popular Urbano: una Investigación Exploratoria, Programa de intercambio ELAS-CELADE, Santiago, Enero de 1973.

11/ Hauser, op.cit., p. 307.

12/ Robert J. Lapham y W. Parker Mauldin, "National Family Planning Programs: Review and Evaluation", Studies in Family Planning, Vol. 3, Nº 3, March 1972, p. 47.

predisposición a convertirse en "usuarios" de técnicas de control de la natalidad. La segunda es condicionando el acceso que las familias diferencialmente ubicadas en la estructura social pueden tener a los servicios destinados a aplicar esas políticas de control. Los datos disponibles en América Latina sobre este punto ponen de manifiesto que son precisamente las familias con las más altas tasas de natalidad y mortalidad infantil, es decir, aquellas que dados los objetivos de los programas debieran ser principalmente favorecidas por ellos, las que menos acceso tienen a los centros y servicios mediante los cuales se implementan esos programas: las familias de los estratos marginales urbanos y las de los estratos campesinos más pobres. ^{13/} El acceso más fácil lo tienen las madres de las capas medias o de los sectores proletarios urbanos.

Ambas vías por las cuales los factores macroestructurales condicionan el éxito de los programas de planificación familiar se refuerzan mutuamente. Las que tienen acceso a los programas y hacen uso de los medios que ellos ponen a su disposición son madres provenientes de hogares que por la posición que ocupan en la estructura social, por la movilidad social que ya han tenido o es probable que obtengan, por haber adoptado pautas de comportamiento correspondientes a las capas medias, etc., están altamente motivadas para hacerlo y, probablemente, habrían modificado su comportamiento reproductivo aún sin la presencia del programa. Al contrario, los mismos factores que están contribuyendo a mantener pautas de comportamientos conducentes a una alta tasa de natalidad actúan también para impedir o hacer más difícil el acceso de los usuarios potenciales a esos programas.

Las críticas y consideraciones anteriores permiten llegar a la conclusión de que el éxito de una política de planificación familiar y, en general, de las políticas destinadas a actuar directamente sobre los factores determinantes de la fecundidad, está condicionado por la presencia de factores macroestructurales difíciles de detectar cuando se ha utilizado un enfoque atomístico que considera familias o "usuarias" aisladas del contexto socio-económico que está determinando sus valores, actitudes y comportamiento, así como el acceso que ellas puedan tener a los programas destinados a implementar esas políticas. En otras palabras, el análisis micro-social es insuficiente tanto desde el punto de vista científico como en cuanto base para la formulación de políticas.

^{13/} Sobre este punto véase, por ejemplo, Emmanuel de Kadt, "La Distribución de la Salud en Chile", trabajo presentado al Seminario Internacional sobre Distribución del Ingreso y Desarrollo organizado por CEPLAN, Santiago de Chile, 1973.

Lo anterior parecería dar la razón a quienes rechazan esos programas y ponen su confianza en que el propio desarrollo económico -y las políticas destinadas a impulsarlo- llevará por sí mismo y sin necesidad de acciones directas, a una disminución de la tasa de crecimiento de la población. Para que esta conclusión pueda ser aceptada se requiere haber establecido previamente que hay una relación inversa entre el grado de desarrollo económico alcanzado por un país y su nivel de fecundidad. En la sección que sigue haremos una breve revisión de algunos de los estudios que se han preocupado de examinar esa relación.

B. Factores Socio-Económicos y Crecimiento de la Población

Los opositores a los programas de planificación familiar, así como aquellos que desde un punto de vista más teórico afirman la aplicabilidad al mundo actualmente subdesarrollado de la "teoría" de la transición demográfica, parten afirmando un hecho que, para ellos, aparece suficientemente comprobado desde el punto de vista empírico: existiría una relación negativa entre el grado de desarrollo económico y la tasa de fecundidad de los países, y de las áreas o regiones dentro de ellos. La experiencia histórica de los países actualmente desarrollados, así como estudios comparando países con diversos grados de desarrollo en un momento en el tiempo y utilizando diversas definiciones e indicadores de desarrollo servirían de base para la formulación de esta generalización empírica.

El primer punto que habría que aclarar es si los estudios justifican esa generalización. Partiendo del supuesto ampliamente aceptado de que el principal componente del crecimiento demográfico en los países subdesarrollados es la alta tasa de natalidad, numerosos investigadores se han dedicado a relacionar las variaciones de esta última con el grado de desarrollo económico alcanzado por los países. Muchos de ellos confirman esa generalización empírica. ^{14/} Esos resultados adquieren más fuerza por el hecho de provenir de estudios que han empleado medidas muy diferentes tanto de la variable dependiente como de la independiente.

^{14/} Véase entre otros, el Boletín de Población de las Naciones Unidas Nº 7 de 1963; Robert H. Weller y David F. Sly, "Modernization and Demographic Change: a World View", Rural Sociology, Vo. 34, Nº 3, 1969, pp. 313-326; Edward G. Stockwell, "Some Demographic Correlates of Economic Development", Rural Sociology, Vol. 31, Nº 2, Junio de 1966, pp. 216-224.

Sin embargo, hay otros que encuentran una correlación positiva entre desarrollo y natalidad. Así, Weintraub llega a la conclusión de que "los resultados tienden a confirmar la hipótesis malthusiana de que los incrementos de ingreso generan aumentos en las tasas de natalidad, así como las hipótesis más ampliamente aceptadas de que las tasas de natalidad decrecen con la urbanización y la disminución de la mortalidad infantil". 15/ Así también Adelman encontró correlaciones parciales positivas entre tasas de natalidad por edades específicas y el ingreso per cápita en países desarrollados y en una muestra que incluía países desarrollados y subdesarrollados. 16/

En América Latina, la experiencia de Brasil, tal cual ha sido analizada por Murray Gendell 17/, indica que los cambios en la estructura social, el ingreso per cápita, la urbanización y la educación entre los períodos 1920-40 y 1960 no han conducido a bajas en la fecundidad.

El status de la generalización empírica que sirve de apoyo a quienes creen que el desarrollo económico va a traer siempre y necesariamente una disminución de la natalidad queda aún más debilitado cuando se encuentra en un estudio que la relación entre ingreso (como indicador de desarrollo) y tasa de natalidad cambia de signo según cual sea el nivel del país: es positiva en los países desarrollados y negativa en los subdesarrollados. 18/

Resultados tan contradictorios hacen dudar de la validez universal de la generalización empírica que estamos examinando. Esas dudas se acrecientan cuando uno vuelve a los estudios que aparentemente la sustentan y encuentra que "dentro de cada grupo de países -los que tienen una alta fecundidad y un bajo grado de desarrollo económico y social, o los que tienen una baja fecundidad y un alto grado de desarrollo- parece que existe poca relación entre la tasa bruta de reproducción y cualquiera de los indicadores económicos

15/ Robert Weintraub, "The Birth Rate and Economic Development: an Empirical Study", Econometrica, Vol. 40, Nº 4, Octubre 1962, pp. 812-17. La cita proviene de p. 816.

16/ Irma Adelman, "An Econometric Analysis of Population Growth" American Economic Review, Junio 1963, pp. 869-911.

17/ Murray Gendell, "Fertility and Development in Brazil", Demography, Vol. 4, 1967, pp. 143-157.

18/ Stanley Friedlander y Morris Silver, "A Quantitative Study of the Determinants of Fertility Behavior", Demography, Vol. 4, 1967, pp. 30-70.

y sociales" 19/ o que "aún para rangos relativamente estrechos de consumo de energía per cápita hay un amplio margen de conducta demográfica". 20/

Las interpretaciones de esos resultados se ubican en diversos planos. En algunos casos se baja del plano de las correlaciones ecológicas en que se ubican esos estudios al del comportamiento individual y las variables psico-sociales. Los economistas en general tienden a formular hipótesis a este nivel partiendo del supuesto de que los sujetos guían su acción por consideraciones de racionalidad económica, la que conduciría a identificar a los hijos como una mercancía cuya adquisición está determinada por un análisis costo-beneficio. Además de tratarse de un supuesto con bajísima probabilidad de darse empíricamente, el paso de un nivel a otro es metodológicamente ilegítimo y lleva a formular hipótesis imposibles de confirmar al nivel de los estudios de área.

En otros casos y apoyándose en el hecho de que es posible encontrar instancias de modernización económica sin modernización demográfica, pero no viceversa, se ha afirmado que "los programas de modernización (a menos que se los combine con programas de planificación familiar) no tendrán éxito en disminuir las tasas de natalidad. Al mismo tiempo, los programas de planificación familiar no tendrán éxito sin modernización". 21/ En otras palabras, la explicación de los resultados contradictorios estaría en que algunos países tienen programas de planificación mientras otros no. En el mejor de los casos sería ella una hipótesis susceptible de ser puesta a prueba, si previamente se ha logrado aislar todas las otras diferencias entre los países con diversos niveles de desarrollo, que puedan llegar a considerarse teóricamente relevantes. Por el momento y tratándose de datos de comienzos de la década del 60, es decir, de cuando sólo un reducidísimo número de países subdesarrollados había iniciado recién algunos programas de planificación familiar, parece una visión demasiado optimista sobre su éxito atribuirles a ellos las diferencias en tasas de fecundidad entre países con análogos niveles de desarrollo. Por último, una explicación de ese tipo es incapaz de explicar por qué algunos estudios encuentran una relación positiva entre desarrollo y fecundidad.

Las explicaciones más plausibles son aquellas que entran a distinguir entre el efecto que produce el crecimiento económico

19/ N.U., Boletín de Población, op.cit., p. 7.

20/ Weller y Sly, op.cit., p. 322.

21/ Ibid., p. 324.

per se, y los que producen otros factores que en general van íntimamente relacionados con él. Los aumentos en el ingreso, por ejemplo, producirían una mayor fecundidad al poner en juego mecanismos típicamente malthusianos, tales como un aumento en la proporción de personas que se casan, la disminución de la edad promedio de los matrimonios y el aumento de la probabilidad de que el embarazo termine en un nacido vivo. Al contrario, la disminución de la mortalidad infantil y la mayor urbanización, que generalmente acompañan al crecimiento económico, se relacionarían negativamente con la fecundidad. El crecimiento económico desencadenaría también otros procesos que, a la larga, conducirían a una disminución de la tasa de fecundidad. Ellos serían:

- a) un aumento en el nivel educacional, el que traería como consecuencia una mayor comunicación y acceso a la información y un aumento de la edad al casarse al mantener a un número mayor de adolescentes en la escuela;
- b) la disminución de la mortalidad infantil;
- c) la participación de la mujer en el mercado de trabajo. 22/

Una explicación de ese tipo tiene el mérito de conducir, aún sin que los autores que la propicien tengan conciencia de ello, a considerar diferencias cualitativas en el desarrollo de los países, más que la distancia puramente cuantitativa que puede separar a unos de otros. Ella, en efecto, sólo es sostenible si se reconoce que la forma como se relacionan las variables más estrictamente económicas con las sociales y políticas no es unívoca y que puede haber asincronías y desfases que conduzcan a que en unos países los efectos que tienden a producir una disminución de la tasa de fecundidad ocurran con anterioridad o posterioridad en el tiempo. Aunque tímido, es éste un quiebre importante respecto de la visión que establece una relación unívoca entre el desarrollo medido cuantitativamente y la tasa de fecundidad. Tal como ella se ha presentado, sin embargo, se apoya en otra serie de generalizaciones empíricas cuya validez debe ser previamente atestiguada antes de que pueda ser aceptada.

Tanto las investigaciones basadas en datos censales como las encuestas han encontrado que efectivamente hay una fuerte asociación

22/ Argumentos de este tipo han sido dados por Weintraub, *op.cit.* y por David Heer en "Economic Development and Fertility", *Demography*, 3, Nº 2, 1966, pp. 423-444.

negativa entre la educación y la fecundidad. 23/ Sin embargo, el grado de educación que se requiere para que se produzca una disminución de la natalidad es variable, ya que mientras en algunos países ella se produce al nivel de la escuela primaria, en otros se requiere haber alcanzado algunos años de educación secundaria antes que se produzca una disminución de la fecundidad de las mujeres. 24/ Además, al comparar la fecundidad de las mujeres casadas con un mismo nivel educacional en distintos países se encuentra que en las zonas urbanas hay grandes diferencias de un país a otro (por ejemplo, las mujeres sin educación tienen en Buenos Aires una tasa de fecundidad al término de su vida fértil que es inferior a la que tienen las mujeres con educación secundaria en Bogotá, y San José de Costa Rica e igual a la de Ciudad de México), mientras que en las zonas rurales de los diversos países tiende a haber coincidencia entre las tasas de fecundidad que tienen las mujeres con iguales niveles de educación. 25/

No es este el lugar para intentar una explicación de esas diferencias, pero ellas bastan para poner de manifiesto que si bien la relación educación-fecundidad es unívoca, su papel varía en función de otras características particulares de los países o las regiones, características que parecen manifestarse con más fuerza en las zonas urbanas que en las rurales.

La relación negativa entre la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y la fecundidad se encuentra suficientemente documentada en los países actualmente desarrollados. Aunque en los países subdesarrollados y en América Latina la relación no es tan clara, varios estudios la han puesto también al descubierto. Sin embargo, tampoco se puede en este caso sostenerla sin mayores cualificaciones, ya que hay importantes indicios de que la relación negativa entre participación laboral y fecundidad de las mujeres tampoco es unívoca. 26/ Por ejemplo, Heer y Turner, ligando la

23/ Para un resumen de la información véase Walter Mertens, "Investigación sobre la fecundidad y la planificación familiar en América Latina", Conferencia Regional, Latinoamericana de Población, México, 1970, Volumen 1, pp. 195-219.

24/ Véase Virginia Rodríguez, "Fecundidad Diferencial según el Nivel de Instrucción", Celade, Serie C, Nº 97, Mayo de 1967, Santiago de Chile. Para datos provenientes de las encuestas de fecundidad tanto urbana como rural véase Angel Fucaraccio, "Algunos Efectos del Desarrollo sobre la Población", Celade, Mayo de 1973, mimeografiado, cuadros 3 y 5.

25/ Véase Fucaraccio, ibid.

26/ David M. Heer y Elsa S. Turner, "Areal Differences in Latin American Fertility", Population Studies, Vol. 18, Nº 3, 1965, pp. 279-292.

relación niño-mujer con una serie de indicadores socio-económicos para las unidades administrativas locales de 18 de los 20 países latinoamericanos encontraron que la relación más fuerte y negativa era la que existía entre la tasa de fecundidad y la participación de la mujer en el trabajo, pero al examinar las relaciones por países, en cuatro de ellos (Chile, Honduras, Nicaragua y Panamá) el coeficiente de correlación múltiple para esta variable pasa a ser positivo. Hass, usando datos de siete áreas metropolitanas, encontró que las características de las ciudades eran un factor que afectaba la naturaleza de la relación. El efecto era más fuerte cuando la fecundidad había ya empezado a disminuir y cuando no se trataba de trabajo doméstico; no había relación cuando la fecundidad era muy alta o muy baja. 27/ Jaffe encontró también que la fecundidad disminuye cuando se trata de trabajo fuera del hogar, pero que esto no ocurre cuando se trata de industrias caseras. 28/ Resultados análogos a los anteriores encontraron también Stycos y Weller en Lima, lo que los hace sostener la hipótesis de que para que la fecundidad baje con el trabajo de la mujer es necesario que se cree una real incompatibilidad de roles entre el de madre y de trabajadora. 29/ Ella habría sido confirmada en Puerto Rico 30/, pero los resultados del estudio de Heer y Turner obligan a examinarla con más cuidado. Si partimos del supuesto de que el trabajo doméstico y las industrias caseras corresponden a modos de producción pre-industriales, podríamos sostener la presencia de una relación positiva entre el grado de desarrollo económico de un país o región y la incompatibilidad entre los roles de madre y trabajadora, así como entre desarrollo económico y participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Pues bien, Heer y Turner encontraron una correlación negativa entre la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y de los seis indicadores de desarrollo que ellos utilizaron. La única correlación positiva era muy baja: 0,100 con el porcentaje de la población activa en la agricultura. Por consiguiente, estos autores habrían encontrado una relación inversa entre una participación en el trabajo pre-industrial y la fecundidad, lo que iría en contra de la hipótesis de Stycos y Weller.

27/ Hass, 1971: 315-317.

28/ A.J. Jaffe y K. Azumi, "The Birth Rate and Cottage-Industries in Underdeveloped Countries", Economic Development and Cultural Change, Vol. IX, Nº 1, 1960, pp. 54-55.

29/ Mayne J. Stycos y Robert H. Weller, "Female Working Roles and Fertility", Demography, Vol. 4, Nº 1, 1967, pp. 210-217.

30/ Robert H. Weller, "The Employment of Wives: Role Incompatibility and Fertility", Milbank Memorial Fund Quarterly, Octubre de 1968, Vo. XLVI, Nº 4, pp. 507-526.

En suma, se requiere mucho más estudio acerca de los contextos demográficos y socio-económicos que están condicionando la relación entre el trabajo de la mujer y la fecundidad, así como de los procesos mediante los cuales se produce la influencia de una sobre otra, antes de poder llegar a generalizaciones empíricas sobre este punto.

En general, los estudios empíricos llevados a cabo tanto en América Latina como en otras regiones subdesarrolladas encuentran una relación negativa entre el grado de urbanización y la tasa de fecundidad. Sin embargo, tampoco aquí los resultados son absolutamente claros. Por ejemplo, O. Andrew Collver ha encontrado que en varios países latinoamericanos ha habido un aumento de la fecundidad, si se usa una tasa de natalidad ajustada. México, Venezuela y Chile serían ejemplos de países en los cuales los aumentos en la fecundidad habrían ido asociados con aumentos en la urbanización y el desarrollo económico. 31/ En México, Robinson y Robinson encontraron que las diferencias urbano-rurales en cuanto a la fecundidad han tendido a disminuir debido a un incremento de la fecundidad urbana y no a un decrecimiento de la rural. 32/ Una tendencia análoga ha sido encontrada por Zarate al examinar los datos del censo de 1960 para áreas urbanas y rurales de México 33/ y generalizada para América Latina por Harley Browning. 34/

Vale la pena mencionar también el carácter poco concluyente que tienen los intentos de explicación que se han dado a este cambio en la relación tradicional entre urbanización y fecundidad. Un intento ha puesto énfasis en las debilidades de la técnica empleada, argumentándose que la disminución en las diferencias se debería más al hecho de haber empleado la relación niño-mujer como

- 31/ O. Andrew Collver, Birth Rates in Latin America: New Estimates of Historical Trends and Fluctuations, Berkeley: University of California, Institute of International Studies, Research Series No 7, 1965.
- 32/ Warren C. Robinson y Elizabeth H. Robinson, "Rural-urban fertility differentials in Mexico", American Sociological Review, Vol. XXV, No 1, Febrero de 1950, pp. 77-81.
- 33/ Alvan Zarate, "Some Factors Associated Withurban-Rural Fertility Differentials in Mexico", Population Studies, Vol. XXI, No 3, pp. 283-293.
- 34/ Harley L. Browning, "Urbanization and Modernization in Latin America: The Demographic Perspective, en The Urban Explosion in Latin America, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1967, p. 86.

medida de fecundidad, la que está afectada por la mortalidad infantil, menor en las ciudades. Aparentemente, sin embargo, la disminución en el diferencial se mantiene aún cuando se emplea medidas distintas de fecundidad. 35/ Zarate, por otro lado, apoyándose en que las diferencias urbano-rurales son independientes del tamaño de la ciudad, pero relacionadas con el porcentaje de crecimiento de ellas en el período inter-censal, postula que el aumento de la fecundidad urbana se derivaría de que las ciudades crecen principalmente debido a la inmigración rural y a que estos migrantes mantienen pautas rurales de nupcialidad. En otras palabras, la ruralización de las ciudades sería la causa de que haya aumentado la fecundidad en ellas.

La interpretación de Zarate puede ser plausible para México, pero su generalización para el resto de América Latina debe hacerse con cautela. Ella, en efecto, se basa en dos supuestos: a) que la fecundidad de los migrantes es mayor que la de los nativos; y b) que las ciudades crecen más por migración que naturalmente. Respecto al primer supuesto basta señalar aquí que Mertens 36/ ha encontrado evidencia tanto en favor como en contra de él, lo que obliga a investigar con más cuidado cuando encuentra comprobación empírica. Con respecto al segundo, no hay datos concluyentes en este momento, pero los estudios de Arriaga 37/ y de Martine 38/ tienden a llevar a la conclusión de que el crecimiento natural en las áreas urbanas es más importante que la inmigración hacia ellas. Al mismo tiempo, estudios actualmente en curso en la Cepal muestran que aunque en términos absolutos las grandes ciudades reciben más migrantes que las ciudades más pequeñas, en términos relativos éstas deben más de su crecimiento a las migraciones que las grandes ciudades.

35/ Véase Alvan O. Zarate, "Fertility in Urban Areas of Mexico: Implications for the Theory of the Demographic Transition", Demography, Vol. 4, Nº 1, 1967, pp. 363-373.

36/ W. Mertens, op.cit.

37/ Eduardo Arriagada, "Components of City Growth in Selected Latin American Countries", Milbank Memorial Fund Quarterly, 46: 237-252, 1968.

38/ George Martine, "Migration, Natural Increase and City Growth: the Case of Rio de Janeiro", International Migration Review VI, Nº 2, 1972, pp. 200-215; del mismo autor también "Migrant Fertility Adjustment and Urban Growth in Latin America", en International Population Conference, Liege, 1973, Volume 1, pp. 293-304.

Por último, la interpretación de la disminución de los diferenciales urbano-rurales en cuanto a la fecundidad por la presencia de migrantes hace también el supuesto de que estos son en su gran mayoría de origen rural, lo que también es dudoso, frente al hecho de que 2/3 de los migrantes a Santiago y la mitad de los migrantes a Lima provenían de núcleos urbanos de más de 5.000 habitantes. 39/

Lo anterior prueba que tampoco puede aceptarse la generalización empírica que establece una relación negativa entre fecundidad y urbanización, así como que hay que investigar más profundamente los factores que están influyendo para que en algunos casos no se encuentre la relación esperada. La línea más promisoría en este sentido parece ser aquella que examina el sistema de ciudades y las relaciones que ellas mantienen con las áreas rurales, la estructura productiva interna de unas y otras, las clases sociales que en ellas existen, el grado en que esas clases participan en bienes y servicios, la permeabilidad entre ellas, su grado de movilización política y conflicto, etc.. Distintos sistemas de ciudades, distintos tipos de relaciones campo-ciudad, distintas estructuras internas de las ciudades conducirían a un mayor o menor grado de influencia recíproca entre los patrones de comportamiento reproductivo urbanos y rurales, a la mayor o menor amplitud de grupos sociales con comportamientos teóricamente diferentes y al acondicionamiento específico de ese comportamiento. Aunque algunos estudios parciales que han seguido esa orientación no han llegado a resultados convincentes en una u otra dirección, no se ha intentado hasta ahora un análisis global del problema.

No es distinta la situación con respecto a otros factores socioeconómicos. El estudio de Heer y Turner a que ya se ha hecho referencia es especialmente útil para poner de manifiesto las incongruencias y los casos desviados que ocultan las correlaciones globales entre esos factores y la fecundidad. Por ejemplo, al tomar conjuntamente las unidades administrativas de los 18 países latinoamericanos incluidos en el estudio se encontró que la tasa de analfabetismo y la de fecundidad estaban positiva, aunque débilmente, asociadas; pero al examinar cada país se encontró que sólo en 9 de ellos la relación era positiva, en 8 era negativa y en uno (Ecuador) no había ninguna relación. Algo análogo ocurre

39/ Juan Carlos Elizaga, Migración a las Áreas Metropolitanas de América Latina, Celade, Santiago de Chile, 1970. Balan, Browning y Jelin encontraron pautas análogas en Monterrey. Véase Men in a Developing Society, Austin and London, University of Texas Press, 1973, Cap. 6.

al considerar el porcentaje local en la agricultura: la asociación es positiva al nivel de todos los países, pero examinándola dentro de cada país sólo se sostiene en 10 de ellos, siendo negativa en el resto.

A todo lo anterior hay que agregar que en el mismo estudio el examen de cada uno de los países muestra que los coeficientes T (que miden la fuerza de la asociación) tienen un margen de variación muy grande de un país a otro, incluso en aquellos casos en que la relación es del mismo signo. En cuanto a la participación femenina en la fuerza de trabajo, por ejemplo, la asociación negativa varía entre -0.243 en Brasil y -4.456 en Colombia. La relación con el porcentaje local urbano varía de -0.467 en Honduras a -14.602 en Costa Rica. La relación positiva con el porcentaje de alfabetos varía desde 0.335 en Ecuador a 3.364 en Venezuela, mientras que la negativa lo hace entre -0.085 en México y -62.796 en Costa Rica. Por último, la relación positiva del porcentaje local agrícola varía desde 0.081 en Panamá a 4.509 en la República Dominicana, mientras que la negativa lo hacía entre -0.216 en Nicaragua y -6.721 en Costa Rica.

En suma, el trabajo de Heer y Turner y los otros que hemos mencionado obligan a explicar tanto los cambios de signo en la asociación entre las variables al pasar de un país a otro como la distinta fuerza de la asociación en aquellos en que ella es del mismo signo.

Los antecedentes expuestos son suficientes para llegar a algunas conclusiones acerca del apoyo empírico que tiene la creencia de que el crecimiento económico, tomado éste en sentido restringido, y/o los factores socio-económicos que se presume lo acompañan ya sea como condiciones, concomitantes o consecuencias, conducen por sí mismos a una disminución de las tasas de natalidad. De atenemos a los resultados obtenidos, debiéramos llegar a la conclusión de que no se ha encontrado una relación clara entre el crecimiento económico, la modernización social y la tasa de fecundidad predominante en un país. 40/

40/ Los estudios que en vez de considerar la tasa de fecundidad han comparado el crecimiento económico con el de la población llegan a resultados similares. Véase, por ejemplo, S. Kuznets, "Population and Economic Growth", Proceedings of the American Philosophical Society, June 22, 1967; Paul Singer, Dinamica Populacional e Desenvolvimento, Sao Paulo: Ediciones CEBRAP, 1970, Cuadro X, pp. 149-150.

Si aceptamos al menos provisoriamente esa conclusión y al mismo tiempo mantenemos la otra de que no ha sido posible hasta ahora evaluar científicamente la eficacia de los programas de control de la natalidad, debemos concluir también que no hay una base científica lo suficientemente precisa como para permitir la formulación e implementación de políticas destinadas a actuar sobre los determinantes del comportamiento de las variables demográficas básicas a fin de incorporarlas en una estrategia específica de desarrollo.

Aunque el punto es obvio, conviene señalar aquí que así como de las dificultades para evaluar los programas de planificación familiar no se deriva que ellos no hayan tenido un impacto, así-también el no haber encontrado relaciones claras entre el desarrollo y el crecimiento de la población no implica que esa relación no exista. Pero sí se plantea la duda acerca de si la relación ha sido definida correctamente al nivel teórico y si los estudios han sido metodológicamente adecuados para determinar la existencia o inexistencia de esas relaciones. En la sección siguiente de este documento vamos a utilizar la revisión anterior para proponer un enfoque del problema que podría evitar algunas de las dificultades de los estudios predominantes en el area.

SEGUNDA PARTE

UN ENFOQUE ALTERNATIVO

INTRODUCCION

En la sección anterior de este documento hemos revisado la base científica en que se apoyan las políticas destinadas a actuar sobre el crecimiento de la población mediante una disminución de la tasa de fecundidad. Esa revisión nos llevó a concluir que no hay por el momento una base científica sólida que permita elegir racionalmente entre las políticas orientadas a actuar directamente sobre los determinantes de la fecundidad y las que prefieren afectar indirectamente el comportamiento reproductivo, por medio de una acción sobre factores socio-económicos que estarían condicionándolo.

Aunque la división del campo entre partidarios acérrimos y opuestos ya sea de las políticas de planificación familiar o de las económico-sociales que indirectamente conducen a una baja de la fecundidad puede ser estéril desde un punto de vista práctico, ya que es altamente probable que las primeras sigan propagándose, y ciertamente seguro que los gobiernos seguirán adoptando políticas que, deliberadamente o no, producen efectos demográficos, tiene importancia determinar la eficacia relativa de ellas a fin de que quienes toman decisiones puedan tener en cuenta para llegar a ellas criterios de eficiencia derivados del análisis científico.

Desde una perspectiva más amplia, cualquiera que sea el objetivo demográfico que se pretenda lograr, toda política de población obliga a examinar los distintos factores que tanto directa como indirectamente están afectando el comportamiento demográfico, a predecir los efectos demográficos probables de cambios en ellos, y a estimar el grado en que ellos son susceptibles de ser alterados conscientemente para producir los efectos deseados.

De allí se deriva la importancia de enfocar los estudios destinados a relacionar las variables económicas, sociales y políticas con las demográficas de una manera tal que sus mutuas interconexiones queden claramente al descubierto y puedan servir de base para la formulación de políticas.

La forma más evidente de no poner de manifiesto esas interconexiones es centrar el análisis en los individuos, la pareja o

la familia aisladamente de su contexto social, como ocurre frecuentemente en los programas de planificación familiar a los cuales ya nos hemos referido en la primera parte de este documento.

Por otro lado, los estudios llevados a cabo hasta ahora acerca de los factores socio-económicos relacionados con las variables demográficas básicas, aunque planteados a un nivel macro-estructural, tienen también deficiencias metodológicas serias cuando se los mira desde la perspectiva de su relevancia para políticas de población. En efecto:

- a) todos tienen, ya sea explícita o implícitamente, una concepción del desarrollo como un proceso unilineal y básicamente idéntico en los diversos países;
- b) de allí que parezca legítimo buscar generalizaciones universales, o al menos aplicables a todos los países insuficientemente desarrollados, en vez de limitarse al análisis de países específicos;
- c) la presencia o ausencia de las relaciones esperadas se explica acudiendo a ciertas variables cuyo peso causal respecto a los procesos demográficos analizados se examina aisladamente del contexto en el cual se establecen las relaciones y suponiendo que no es afectado por él. Es decir, el enfoque "atomístico" de los estudios micro-estructurales se reproduce también al nivel macro-estructural;
- d) a pesar de ser fundamentalmente correlaciones ecológicas, se tiende a deducir de ellas conclusiones acerca del comportamiento individual, sin que previamente se haya relacionado los factores macro y micro estructurales;
- e) se utilizan generalizaciones basadas en correlaciones y regresiones entre áreas o países en un momento en el tiempo para derivar la dirección y el peso de la influencia causal entre variables.

Para que las investigaciones sean relevantes para políticas de población se requiere que ellas se orienten no a la búsqueda de abstractas relaciones bajo el supuesto de "ceteris paribus" sino a su especificidad en contextos históricos y estructurales muy concretos. Para que realmente se pueda evaluar las diversas alternativas abiertas, se requiere además superar el enfoque de la "caja negra", útil tal vez para otros propósitos, y analizar cuidadosamente toda la cadena de relaciones, desde su extremo más macro-estructural hasta las variables más directamente ligadas con

el comportamiento demográfico sobre el cual se desea actuar. 41/

Esto conduce, además, al abandono de los supuestos psicológicos y conductuales a que se acude cómodamente en las investigaciones usuales sobre las interrelaciones entre variables sociales y demográficas, convirtiéndolas a lo más en hipótesis que es necesario poner a prueba antes de aceptar. Todo lo anterior conduce, por último, a un enfoque globalizante y totalizador a cualquier nivel en que se plantee el estudio.

A conclusiones similares se ha llegado en relación con las migraciones. Análogamente a los estudios que quieren explicar el comportamiento reproductivo como la consecuencia de decisiones económicamente racionales de la pareja, algunos enfoques económicos de corte neoclásico han examinado los factores determinantes de los flujos migratorios presumiendo las pautas de racionalidad que dicho enfoque atribuye al comportamiento de los sujetos económicos. En otros casos el fenómeno migratorio es asimilado a un proceso susceptible de ser formalizado en modelos proyectivos de carácter mecanicista o probabilístico (son éstos los que suelen llamarse modelos "gravitatorios", por la similitud que ellos tienen con el modelo de gravitación de Newton. 42/

Al mismo tiempo, se ha realizado un número considerable de encuestas y estudios acerca de las motivaciones para migrar, la selectividad de la migración, las diferencias socio-económicas entre migrantes y nativos, la adaptación del migrante a la ciudad y al trabajo industrial. 43/

41/ En el caso de la fecundidad, esas variables directamente ligadas a los procesos de reproducción han sido identificadas en un clásico artículo de Blake y Davis que ha pasado a constituir cita obligada en cualquier análisis del tema, nos referimos, por supuesto, a Judith Blake y Kingsley Davis, "Social Structure and Fertility: an Analytical Framework", Economic Development and Culture Change, Vol. IV, Nº 3, Abril 1956.

42/ Para una descripción y evaluación de esos enfoques en relación a América Latina, véase Armando Di Filippo, "El Condicionamiento económico de las Migraciones en América Latina". Mimeografiado.

43/ Para una síntesis de esos estudios véase Humberto Muñoz y Orlandina de Oliveira, "Migraciones Internas en América Latina: Exposición y Crítica de algunos Análisis", en Humberto Muñoz, et.ad., Migración y Desarrollo, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 5-32.

La incapacidad de los modelos económicos más usuales para llegar a explicar los procesos migratorios latinoamericanos, derivados de la inaplicabilidad de sus supuestos básicos en el contexto de nuestro país ha sido puesta recientemente de manifiesto. 44/ Por otro lado, aunque son precisamente encuestas realizadas las que han permitido poner más claramente a la luz la insuficiencia de los modelos económicos usuales acerca de las migraciones, se ha dicho con razón que al centrarse en los migrantes individualmente considerados han dejado de lado una serie de problemas importantes para llegar a una cabal comprensión del fenómeno, al mismo tiempo que dificultado la inserción de las migraciones dentro del proceso de desarrollo. 45/ Apoyado en esas críticas se ha empezado a perfilar una reformulación conceptual de los procesos migratorios orientada a profundizar su contexto estructural y las transformaciones históricas que los determinan. Desde esta perspectiva más globalizante que las anteriores las migraciones pasan a ser concebidas como una de las formas mediante las cuales se expresan los cambios estructurales que definen el desarrollo latinoamericano en sus diferentes estilos y modalidades. Al mismo tiempo, ellas pasan a ser ligadas con los cambios y la localización espacial de la estructura económica, las relaciones sociales y el poder político.

La revisión crítica de los estudios acerca de la fecundidad y las migraciones que se está llevando a cabo en América Latina, aunque todavía inacabada, permite formular la línea gruesa de un enfoque que, se espera, aumentará la relevancia para políticas de población de investigaciones ya realizadas, y conducirá a la formulación de nuevas investigaciones que persigan explícitamente ese objetivo.

Antes de entrar a describir el enfoque que proponemos es necesario explicitar de la manera más clara posible cual es, a nuestros ojos, la tarea que, desde el punto de vista científico es necesario abordar. Nos parece que el punto más adecuado para iniciar esa explicitación es reflexionar acerca de los problemas a que hace referencia la expresión "políticas de población".

44/ Véase Di Filippo, op.cit.

45/ Para una enunciación de esas críticas y de enfoques alternativos, véase Paulo Singer, "Migraciones Internas: consideraciones teóricas sobre su estudio", en Humberto Muñoz, et.ad., op.cit., pp. 45-68; Jorge Balán, "Introducción" y Omar Arguello, "Migración y Cambio Estructural", ambos en Jorge Balán, et.ad. Migración y Desarrollo 2, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

EL ANÁLISIS CIENTÍFICO DE LAS POLÍTICAS DE POBLACION
Y LA GENERACION DE CONCEPTOS E HIPOTESIS
A. La Política y las Políticas de Población

La expresión "políticas de población" oculta algunas ambigüedades derivadas de las acepciones diferentes que tiene el término política en nuestro idioma. Nosotros, en efecto, tenemos un sólo término para expresar dos conceptos distintos: lo que los anglosajones llaman "policies" y la "politics". Cuando queremos hacer esa distinción en nuestro idioma debemos acudir a emplear el término ya sea en plural o en singular. Si examinamos el sentido diverso que tiene la expresión en uno y otro caso, vemos que la ambigüedad terminológica oculta problemas de fondo que es necesario señalar al comienzo, si es que queremos delimitar adecuadamente nuestro objeto de estudio.

Cuando se habla de políticas en el sentido de "policy" se está haciendo referencia a un programa de acción o a la acción misma de un individuo, grupo o gobierno en relación a uno o varios problemas. La mención a una política habitacional, educacional, de salud, de distribución del ingreso, de control de la natalidad, etc., está haciendo uso de esta acepción del término. En esta acepción la política de población sería el conjunto de acciones orientadas a adecuar la población a ciertas metas que aparecen como deseables. Cuando en el documento estableciendo los objetivos del Programa de Investigaciones sobre Políticas de Población se define a estas últimas como "la adopción de criterios y de un conjunto de medidas en cada país, con el objeto de adecuar el crecimiento de la población, su estructura y su distribución en el espacio, a la maximización del bienestar, a través del desarrollo económico y social", se está utilizando esta acepción del término.

¿Debemos deducir de lo anterior que nuestro objeto de estudio se reduce a las políticas específicas? Basta que se examine la otra acepción del término política para ver que eso no es posible. Cuando en nuestro idioma hablamos del "campo de la política", el "terreno político" o "la arena política", estamos empleando el término en el sentido de la "política" anglosajona, es decir, como el ámbito o contexto general en el cual los actores políticos -sean estos individuales o colectivos- formulan políticas específicas y compiten por lograr que ellas lleguen a implementarse.

En la medida en que esas políticas sean contradictorias entre sí -y algunas de ellas siempre lo son- la política en este segundo sentido es inseparable tanto del conflicto como del poder, ya que éste, según una expresión clásica y generalmente aceptada, es precisamente la capacidad que tiene un individuo, grupo u organización de imponer su voluntad a pesar de las resistencias que ella provoque.

Por consiguiente, al tomar en cuenta este segundo sentido del término política se llega a la conclusión de que es insuficiente estudiar las políticas de población aisladamente y que, al contrario, el conjunto de las relaciones de poder en el cual ellas son tomadas deben ser objeto de nuestro análisis. Aunque se quiera restringirlo al estudio de las políticas específicas, el problema de las políticas de población obliga a plantearse la pregunta acerca de la estructura de poder vigente y de las bases sobre las cuales se apoya.

Aclarada esta primera ambigüedad, lo que ha contribuido a definir el campo o ámbito de nuestro estudio, es necesario referirse a otra ambigüedad que tiene que ver, esta vez, con las consecuencias previsibles de un programa como el nuestro en su mismo objeto de estudio. Esta segunda ambigüedad (equívoco la llama él) ha sido puesta de manifiesto por Raymond Aron al señalar que cuando usamos el término "política" nos estamos refiriendo al mismo tiempo a una realidad determinada y a la conciencia que tenemos de ella, al campo en el cual se da el conflicto entre individuos, grupos y partidos y al conocimiento que tanto los observadores como los actores tienen de ese campo y de las reglas que lo rigen. Para decirlo con la frase concisa de Aron: "la conciencia de la realidad es parte de la realidad misma". 46/

Tiene esta ambigüedad profundas implicancias, una de las cuales interesa especialmente destacar aquí: definida una realidad de manera distinta al nivel de la conciencia, pasa a ser objetivamente distinta. La conciencia de las causas y consecuencias de determinados hechos y comportamientos pasa a ser un nuevo elemento de la realidad que cambia esa realidad misma. Por consiguiente, un programa como el nuestro, destinado a poner de manifiesto los probables efectos demográficos de políticas que no persiguen deliberadamente ese objetivo, así como las implicancias políticas, sociales y económicas de los cambios demográficos, en

46/ Raymond Aron: Democracia y Totalitarismo, Barcelona: Seix Barral, 1968, p. 21).

la medida en que cumpla sus objetivos o aún cuando no los cumpla, pero se realicen investigaciones relacionadas con ellos, constituye desde ya un cambio en el campo político. Este cambio consistirá en dar una mayor racionalidad a los actores políticos en la consecución de sus objetivos, lo que no necesita reflejarse en una racionalidad de la política que efectivamente se implemente, ya que ésta, en definitiva, está condicionada por el poder relativo de los diversos actores.

En resumen, una adecuada comprensión de las políticas específicas de población requiere realizar un estudio del contexto político en el cual ellas se toman, así como de las bases sociales y económicas que sustentan ese contexto. Al mismo tiempo hemos puesto de manifiesto que la explicitación de las causas y consecuencias no demográficas de las variables demográficas introduciría un cambio en la realidad estudiada. Sobre la base de esas consideraciones podemos pasar ahora al punto siguiente: las condiciones de existencia de una política de población.

B. Las condiciones para que exista una política de población

Sin entrar en un estudio pormenorizado al respecto, es claro que las interrelaciones entre población y recursos naturales, así como las consecuencias sociales y políticas de la densidad de población, han sido desde muy antiguo materia de preocupación de economistas, filósofos y políticos. Del examen de esas interrelaciones surgen también proposiciones acerca de las medidas que habría de tomarse para evitar los desequilibrios y conflictos que pudieran producirse. Sin embargo, cuando la demografía empieza a constituirse como ciencia relativamente autónoma, en el siglo XIX, lo hace poniendo énfasis en la indagación de los hechos y en la búsqueda de leyes demográficas que permitieran relacionarlos entre sí. La relación que los fenómenos demográficos puedan tener con otros fenómenos sociales pasan, así, a ocupar un lugar secundario, incluso con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

No existe un estudio detallado de las doctrinas y políticas de población que han prevalecido en América Latina en el pasado, pero Ratinoff, en un estudio pionero, ha señalado las grandes líneas que han orientado la acción de nuestros políticos sobre este punto. Sin embargo, al igual que en otros continentes, la demografía se institucionaliza entre nosotros poniendo énfasis en los aspectos más estrictamente técnicos de la disciplina. Por

otro lado, las consecuencias desastrosas que trae para nuestras economías la Gran Crisis Mundial imponen otras preocupaciones a los políticos del área.

Las disquisiciones anteriores sirven para introducir dos condiciones para que pueda existir políticas de población. La primera es que la necesidad de una política de este tipo haya pasado a ser consciente por parte de las elites políticas, es decir, de "quienes en cada país intervienen en la toma de decisiones". Sin la percepción de esta necesidad puede que indeliberadamente se esté afectando a la dinámica de la población, pero no tendremos criterios y medidas tendientes a adecuar el crecimiento de la población, su estructura y su distribución en el espacio a la maximización del bienestar. Cuando y bajo cuales condiciones pasa a percibirse la necesidad de una política de población, son también temas que caen dentro de nuestro campo de estudio.

La segunda condición es que las interrelaciones entre las variables demográficas y las económicas, sociales y políticas hayan sido establecidas de tal manera que, idealmente, se pueda hacer predicciones o al menos establecer tendencias acerca de los efectos probables de las unas sobre las otras. Es ésta una condición que solo últimamente se ha empezado a cumplir, ya que los demógrafos han tendido a trabajar sin mayor contacto con otros científicos sociales, y éstos han tendido a ignorar las variables demográficas. 47/

Las dos anteriores no son las únicas condiciones que deben estar presentes para que se pueda desarrollar una política de población, en el sentido que aquí se ha dado al término. En efecto, de nada sirve que las elites tengan conciencia de la necesidad de desarrollar políticas que persigan explícitamente objetivos poblacionales, si no están dadas las condiciones políticas, en el sentido amplio del término, que permitan que ellas puedan ser implementadas con la suficiente estabilidad como para que produzcan efectos a mediano y largo plazo. La primera dentro de este

47/ Las causas de este mutuo ignorarse podría dar base a un interesante estudio de sociología del conocimiento, tanto tomada en sí misma como en relación con la ausencia de la primera condición. El estudio sobre los Actores Sociales en relación con las Políticas de Población que se realiza en el sector de Políticas de Población de Celade, bajo la dirección del Dr. Gerardo González es un primer y pionero esfuerzo en esa dirección.

conjunto de condiciones es que la distribución del poder permita mantener ciertas metas socio-económicas y políticas por un período lo suficientemente largo como para que se pueda apreciar sus efectos. La inestabilidad política conduce a que aquellos que detentan por breve plazo el poder formal traten de satisfacer las demandas específicas que les plantean sus clientelas electorales o los grupos que les dan apoyo. En estas condiciones las variables demográficas, cuyos cambios producen efectos sólo a mediano o largo plazo, tienen que ser tomadas como un dato al cual hay que ajustarse, pero que no se puede modificar.

La segunda de estas condiciones es que las metas socio-económicas y políticas sean aceptadas como legítimas por la mayoría y que los medios propuestos para lograrlas no sean abiertamente opuestos a las motivaciones, actitudes, creencias, valores y normas de los grupos de cuyo comportamiento depende la obtención de las metas propuestas. Esta condición no tiene un carácter ético sino que responde a las necesidades de la eficacia política, ya que la imposición coercitiva de ciertas medidas no sólo puede no lograr sus objetivos sino también restar legitimidad a las autoridades que tratan de imponerlas.

La última de estas condiciones políticas es que exista una burocracia pública organizada de tal manera que sea capaz de implantar las decisiones políticas y de evaluar sus resultados. Si esta condición no se cumple las políticas quedarán sin aplicación, se aplicarán parcialmente o no se podrá corregir a tiempo las consecuencias no esperadas que ellas puedan producir.

Si las condiciones anteriores son necesarias para que pueda existir políticas deliberadas de población, su presencia o ausencia y los factores que contribuyen a que ocurra una u otra situación, son también objeto de estudio por quienes deben analizar científicamente las políticas de población. Hemos llegado así, por dos caminos distintos pero complementarios, a una mayor claridad acerca de las tareas involucradas en un análisis científico de las políticas de población. Sintetizando, podría decirse que esas tareas comprenden:

- a) el análisis de como las interrelaciones de las variables económicas, sociales y políticas afectan a la dinámica de población, y viceversa;
- b) el estudio de como se distribuye el poder en la sociedad y de la forma como esa distribución afecta tanto al conjunto de políticas que se implementa como a cada una de ellas en particular, dándole a esa sociedad un estilo de desarrollo determinado;

c) el análisis de los factores culturales y psico-sociales que contribuyen a que las medidas destinadas a implementar políticas sean o no aceptadas por los sujetos;

d) el examen del papel de la burocracia pública como implementadora de políticas deliberada o indeliberadamente orientadas a producir determinados efectos demográficos.

Las tareas mencionadas constituyen en sí mismas distintos objetos de estudio susceptibles de ser abordados con independencia de los otros. Creemos que lo que constituye la característica definitoria de nuestro programa es la necesidad que él plantea de hacer un esfuerzo por abordarlas de manera integrada. El nudo substantivo del programa lo constituye la primera tarea ya que la definición misma del problema de población, así como las vías que hacen posible su superación, resultarán de las interrelaciones que en ella se establezcan. Sin embargo, para nosotros tanto el modo específico como se producen las interrelaciones entre las variables económicas, sociales y políticas como las alteraciones que ellas experimentan son la resultante de una determinada estructura de dominación o poder político y de las decisiones que en ella se toman.

De allí que nosotros pretendamos aplicar un enfoque que nos permita estudiar las relaciones específicas entre variables estructurales y la dinámica de población ligándolas siempre con las fuerzas sociales que están operando en una sociedad concreta. Pero por otro lado la estructura condiciona las formas de dominación política y el carácter específico que adquiere el conflicto entre fuerzas sociales antagónicas. El enfoque que nos permitirá abordar las diversas tareas que implica el análisis científico de los problemas de población relevantes para políticas deberá superar el análisis de las fuerzas sociales operando fuera de un contexto estructural, así como la visión de una estructura que se transforma y modifica de manera mecánica.

La primera tarea que impone un análisis científico de las políticas de población es ir paulatinamente desarrollando conceptos y formulando hipótesis que conduzcan a una teoría capaz de dar cuenta de la especificidad que adquiere el problema de población en nuestro continente. Por pretenciosa que parezca es esta una labor ineludible hacia la cual deben apuntar nuestros análisis e investigaciones. El camino para llegar a aprehender teóricamente y en toda su concreción el problema de población en nuestro continente y las formas de superarlo es extremadamente difícil

y sólo recién empieza tímidamente a recorrerse. Ni las recetas simplistas ni los análisis elaborados pero abstractos nos harán avanzar, pero cualquiera que sea nuestra elección ella no tiene el éxito asegurado. En las secciones siguientes haremos algunas sugerencias acerca de como proceder.

C. Hacia la generación de nuevos conceptos e hipótesis.

No parece exagerado afirmar que no existe en este momento una teoría de la población propia y específica para América Latina. De hecho, en general los angustiosos problemas de nuestro continente no han conducido a la formulación de una teoría general capaz de explicarlo en toda la complejidad de su realidad concreta, predecir comportamientos futuros y servir de base para la acción. Mucho de lo que pasa por teoría no es sino una formalización conceptual hecha a un nivel tal de abstracción y generalidad que no permite identificar procesos históricos reales, y mucho menos explicarlos. Otra gran parte de las "teorías" en boga está constituida por los intentos por ilustrar con casos seleccionados la aplicabilidad a nuestro continente de un sistema teórico heredado de algún gran pensador del pasado, sistema que en sí se considera inmutable.

Por otro lado, la investigación en ciencias sociales en nuestro continente se caracteriza, en general, por un empiricismo extremo. 48/ Los problemas que se investigan, la forma como se

48/ Es fundamental mantener clara la diferencia existente entre el carácter empírico de las ciencias sociales y el empiricismo como corriente epistemológica. En el primer caso se está haciendo referencia a que las proposiciones de las ciencias sociales deben ser contrastadas con la experiencia. Esto es válido tanto para los que adscriben al método dialéctico como al positivo, aunque son claras las diferencias que existen entre ellos (o que sus más preclaros defensores creen percibir) en cuanto a la definición de la experiencia y a las relaciones entre ésta y la teoría. Sobre este punto véase Th. W. Adorno y otros, La disputa del positivismo en la sociología alemana, Barcelona, México: Editorial Grijalbo, 1973, especialmente las ponencias de Habermas y Albert.

Al contrario, la expresión "empiricismo" o "empirismo" en sentido restringido se refiere a una corriente epistemológica muy antigua pero desarrollada y divulgada por John Locke,

los conceptualiza, el análisis de los datos o la interpretación de sus resultados se llevan a cabo la mayoría de las veces sin relación clara con una teoría que se intenta verificar, y sin que sus implicancias sean utilizadas para generar nuevas teorías.

Por último, es frecuente encontrar autores que en sus mismos escritos ponen de manifiesto el hiato que separa a la teoría de la investigación en nuestro continente. En la Primera Parte de sus artículos o monografías hacen ellos su declaración de fe en una u otra macro teoría en boga, pero ella no les sirve de guía para el tratamiento de los datos y, por supuesto, no es modificada en ningún punto substancial cualesquiera que sean los resultados que obtengan.

Sin embargo, sería injusto no mencionar que se empieza a ver una reacción en contra de ese estado de cosas en el desarrollo de las ciencias sociales. Conceptos "sensibilizadores", tales como "dependencia", "marginalidad", "colonialismo interno", "heterogeneidad estructural", han empezado a ser precisados. Al mismo tiempo se está haciendo algunos esfuerzos por interrelacionarlos y por formular hipótesis específicas susceptibles de verificación o refutación empírica. Es de esos esfuerzos de donde puede empezar a surgir una teoría social latinoamericana.

(continuación nota 48)

transmitida a David Hume y por éste a John Stuart Mill.

Para estos autores, el intelecto es un "papel blanco" que la experiencia cubre poco a poco con los trazos de su escritura, como dice Locke y como repite Hume al afirmar que la conciencia cognoscente saca sus contenidos sin excepción de la experiencia. Todos nuestros conceptos, incluso los más generales y abstractos, proceden de la experiencia, según estos autores. Por eso que para ellos el origen del conocimiento se encuentra en los hechos concretos, los que son aprehendidos tales como son, independiente y previamente a la conceptualización que se haga de ellos.

En las ciencias sociales esta corriente empiricista se manifiesta en todos aquellos estudios que buscan acumular datos, pretendiendo dejar que los hechos hablen por sí mismos. Al decir "empiricismo" nos estamos refiriendo a esta corriente y no al carácter empírico que consideramos consubstancial a toda ciencia.

En relación con los problemas específicos de población, las características ya mencionadas respecto al desarrollo de las ciencias sociales adquieren un matiz diferente, ya que no encontramos aquí grandes teorías deductivas que se intente aplicar, pero sí un empiricismo aún más acentuado que en otros campos de las ciencias sociales.

Esta situación, aparentemente desventajosa, puede ser utilizada para nuestro beneficio. Ella, en efecto, nos obliga a colaborar en la creación de una teoría adecuada, (o de teorías parciales) más que en la verificación de teorías pre-existentes, como usualmente se hace o trata de hacer. Esa teoría a cuya creación queremos contribuir implica abandonar las generalizaciones abstractas para hacer un esfuerzo por aprehender totalidades concretas, el conjunto de interrelaciones que en ellas se dan y el orden que permite jerarquizarlas tanto en general como respecto al carácter específico que adquiere el problema de población en ellas.

Aunque llevándolo a sus últimas consecuencias, este esfuerzo teórico lleva a tratar de captar en toda su profundidad la realidad de América Latina, el objeto de sus reflexiones -la población- es más específico. Aún circunscrito, sin embargo, él corta las diversas teorías "regionales", en el sentido que da Poulanzas a esta expresión, así como las teorías formales desarrolladas en el campo de la demografía o en el otras ciencias sociales.

La verificación de una teoría pre-existente supone toda una red de conceptos e hipótesis. La tarea que cabe en ese caso es contrastar esas hipótesis con la experiencia a fin de examinar si esta última confirma las primeras u obliga a modificarlas, alterando de esta manera, aunque sea parcialmente, a la teoría de que ellas forman parte.

Al contrario la generación de una teoría destinada a captar la especificidad de lo concreto supone partir con el análisis de procesos sociales reales e ir produciendo en ese mismo esfuerzo analítico nuevas categorías conceptuales e hipótesis más adecuadas para aprehender las relaciones involucradas en ellos. Pero ni aún la búsqueda de una teoría que va produciendo sus propios conceptos nos lleva a enfrentar esa diversidad de experiencias cuya unidad tratamos de desentrañar con una "tabula rasa". Las observaciones implican siempre interpretaciones a la luz de las experiencias ya hechas y de los conocimientos aprehendidos. Tengamos

o no conciencia de ello, esas experiencias y conocimientos van perfilando una cierta perspectiva o enfoque implícita en la determinación que hacemos acerca de qué vamos a considerar como hechos y de como los definimos. Esa perspectiva o enfoque general nos proporciona el punto de partida y ayuda a hacer la primera definición del problema. Cuando él no ha sido explicitado se corre el riesgo de que esté afectando todas nuestras conclusiones sin que él mismo pueda ser modificado.

En el caso nuestro esa perspectiva o enfoque desde la cual iniciamos nuestro análisis debe responder a dos exigencias: apoyarse en el análisis crítico de los enfoques alternativos acerca de políticas de población y permitir el desarrollo de una teoría que abarque de manera sistemática los distintos problemas involucrados en el análisis científico de esas políticas. Sin embargo, es necesario insistir en que el enfoque inicial no es una teoría destinada a ser aplicada directamente a una área substantiva, deduciendo de ellas las categorías conceptuales e hipótesis que vamos a utilizar. Al contrario, es necesario hacer un esfuerzo consciente porque él sea lo más amplio posible, recordando que constituye sólo el indispensable y provisorio punto de partida, destinado a ser reemplazado a medida que empiecen a emerger nuevos conceptos e hipótesis. No puede él llevarnos, sin traicionar nuestro propósito, a rigidizar las posiciones, haciéndonos forzar los datos y las interpretaciones que de ellos hacemos, o a rechazar hipótesis y conceptos que no se ajusten perfectamente a él.

Además de un enfoque general, el proceso conducente a la formulación de nuevos conceptos e hipótesis supone que se ha definido, también de manera tentativa, la o las áreas en torno a las cuales se irán estructurando grandes líneas de investigación y elaboración teórica. Pero de nuevo en este caso debe hacerse un esfuerzo porque la decisión inicial sea lo más neutra posible en relación con las teorías abstractas de las cuales los científicos podrían sentirse tentados a deducirlas.

En las secciones siguientes propondremos un enfoque inicial y dos áreas o líneas sobre las cuales creemos deberán concentrarse nuestros esfuerzos.

II. EL ENFOQUE Y SUS NIVELES DE ANALISIS

El primer paso para la formulación de un enfoque que cumpla con las condiciones requeridas, es superar la visión unilineal del desarrollo no sólo al nivel teórico-conceptual sino en la formulación misma de los problemas a ser investigados. La revisión crítica del concepto de desarrollo llevada a cabo por los científicos sociales latinoamericanos parte de una concepción "estructuralista" en lo económico y enfatiza el carácter de cambios estructurales hacia modos industriales de producción que está implícito en el concepto. Sin embargo, se enfatiza también que más que puramente económico el desarrollo es un proceso de cambios societales que hacen posible el progreso hacia metas colectivas elegidas y justificadas en términos de los valores que cada sociedad acepta, proceso en el cual los aspectos económicos, sociales, políticos y culturales están inextricablemente ligados y su separación tiene validez sólo en el plano analítico. La dirección y ritmo de los cambios es vista según la perspectiva que aquí resumimos como el resultado de los cambios en la correlación de fuerzas de las distintas clases y grupos sociales que luchan por conquistar la conducción del proceso social, pero al mismo tiempo acotados por las condiciones geográficas y los recursos naturales de que dispone el país, el tamaño y la densidad de su población, el grado de dependencia o independencia política y económica de otros países, su cultura y las estructuras e instituciones en que ha cristalizado su historia.

En síntesis, el replanteo teórico del concepto de desarrollo pone énfasis en la especificidad histórica de cada proceso y en la imposibilidad de llevar a cabo análisis unilineales o de suponer que los países pasan por etapas evolutivas básicamente semejantes.

Una vez que se introduce la noción de diferencias cualitativas en el desarrollo de los países, resulta inevitable la conclusión de que las investigaciones realizadas hasta ahora respecto a las relaciones desarrollo-población no podían sino obtener resultados contradictorios ya que estaban considerando como homogéneos procesos cualitativamente diferentes.

Por consiguiente, el primer punto que debe tomarse en cuenta si se quiere llegar a integrar las políticas de población en estrategias alternativas de desarrollo, es plantear las investigaciones no en relación con el desarrollo en general sino respecto

a estilos de desarrollo, es decir a "diferentes combinaciones de fines y medios aplicados a las distintas modalidades reales de crecimiento y cambios". 49/

La definición del carácter específico que asume el problema de población en un país, así como el comportamiento de las variables demográficas básicas, está condicionado por la estructura social resultante del sistema empíricamente observable de cambios societales, o estilo real de desarrollo, que han ido perfilando los conflictos y alianzas de clases y grupos en un contexto histórico y estructural determinado.

Por otro lado, los objetivos perseguidos por las políticas de población varían según el proyecto de sociedad que tienen las clases y grupos que detentan el poder del estado y el o los estilos preferidos de desarrollo de sus diversos agentes.

El estilo real de desarrollo hace referencia a los efectos estructurales que produce el intento por quienes detentan el poder de aprobar e implementar políticas que respondan a un cierto proyecto de sociedad y a un estilo preferido para desarrollarlo; al grado en que ese proyecto y/o el estilo han sido aceptados por quienes no participan directamente en el poder y a la capacidad de estos últimos para oponerse o modificar esas políticas ya sea en su formulación o en su aplicación concreta. Por eso, si bien es el estilo de desarrollo el que -histórica y estructuralmente acotado- va plasmando una determinada estructura societal, empíricamente él es definido por las características estructurales presentes en un momento dado en un país determinado.

Más concretamente, el estilo real de desarrollo de un país puede ser definido por la forma particular como se combinan y cambian:

- a) varios modos de estructuración económica,
- b) la estructura de clases y la estratificación social,
- c) el sistema de valores, actitudes y motivaciones,
- d) la estructura del poder político y la forma de organización del estado,
- e) todos ellos distribuidos espacialmente según pautas que también contribuyen a definir el estilo.

49/ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Desarrollo Social, Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo, informe preliminar del Secretario General, E/CN.5/477, 25 de Octubre 1972, p.14.

Son estas características estructurales y dinámicas de los estilos reales de desarrollo de los países las que están influyendo en las variables demográficas básicas, no los "factores socioeconómicos" tomados aisladamente de su contexto; es también del juego entre esas características y las demográficas que surge la especificación concreta del problema de población, es decir, la relación entre la oferta y la demanda de empleos y de servicios educacionales, habitacionales y de salud, así como la forma como se distribuye el bienestar entre los diversos grupos sociales.

Por consiguiente, para que las investigaciones sociales puedan ser relevantes para políticas de población es necesario definir de la manera más precisa posible el estilo específico de desarrollo que está siguiendo y ha seguido el país y la estructura societal resultante. Dado este primer paso es posible seguir avanzando y abordar el problema tanto al nivel macro-estructural como de estructuras parciales, ya sea para evaluar políticas como pronostical el comportamiento de las variables poblacionales frente a estrategias diferentes de desarrollo. Sin perjuicio de una mayor concreción y especificación posterior de los problemas específicos a ser abordados en cada nivel, es necesario describirlos aquí de manera general y señalar el papel que ellos juegan en el enfoque que se propone.

A. Nivel Macro Estructural

Definido el estilo de desarrollo propio de uno o más países, surge el problema empírico de determinar en qué medida, tal como hipotéticamente se espera, la estructura societal resultante de ese estilo permite discriminar respecto a las variables demográficas básicas, y especialmente (al ser el país la unidad de análisis) respecto al crecimiento de la población, así como determinar o no la presencia de una sobrecarga demográfica y el grado en que ella se produce. Esto nos conduce tanto a la construcción de tipos de países con estilos diferentes como a la periodización interna de los países según los estilos que hayan predominado en distintas épocas, y a hacer comparaciones inter e intra estilo.

En otras palabras, este primer nivel corresponde a los estudios comparativos entre países o regiones con distinto grado de desarrollo, pero en el cual las unidades básicas a ser comparadas son cualitativamente diferentes. Es un nivel fundamentalmente descriptivo y exploratorio, útil en cuanto permite poner de manifiesto algunas relaciones ecológicas, pero destinado más a plantear

preguntas que a dar respuestas; en general debe ser considerado más como la etapa inicial de una investigación más profunda que como un estudio con valor en sí mismo. Para obtener respuestas es necesario avanzar al nivel de las estructuras parciales.

B. Nivel de Estructuras Parciales

Al nivel anterior se considera la estructura global constituida por la combinación y cambio de las subestructuras económica, social y política y su distribución espacial, resultantes del estilo real de desarrollo seguido en un país. La comparación del comportamiento de las variables demográficas básicas inter e intra estilos de desarrollo ya sea entre países o en un mismo país a través del tiempo es un progreso respecto a las comparaciones que consideran como homogéneos a los países que se encuentran en similares grados de desarrollo. Sin embargo, sin perder la visión totalizadora, la necesidad de asentar más sólidamente las políticas de población obliga a examinar cuidadosamente el impacto específico que pueden producir factores relacionados con cada una de esas subestructuras, así como los efectos que puede producir la distribución espacial de la población, independientemente de aquellas. Eso es lo que pretendemos hacer en un segundo gran nivel.

a) El modo de estructuración económica

Una de las estructuras parciales que contribuyen a definir un estilo real de desarrollo es el modo de estructuración económica predominante en el país. En relación con la definición concreta del problema de población así como respecto al comportamiento de las variables demográficas básicas, parece importante examinar dentro de cada estilo real de desarrollo: las proporciones técnicas en que en él se combinan los factores de la producción; las modalidades específicas de relaciones de trabajo y propiedad que en él se pueden distinguir; el grado en que los patrones de economía mercantil han penetrado en las áreas rurales; la participación relativa de los sectores de producción; los distintos tipos de empresas, tanto agrícolas como industriales y de servicios, las relaciones existentes entre ellas y su grado de dependencia externa tanto en cuanto a capital como a tecnología; el volumen (la base numérica) de los mercados, la distribución del ingreso personal y la composición del consumo, especialmente en cuanto determinan tanto el valor global como la composición de la demanda de bienes de consumo; la mayor o menor concentración del

capital y de la propiedad; el carácter más o menos monopólico u oligopólico del mercado; el papel del Estado en la economía y la forma como se asignan los recursos productivos; todo lo anterior ligado, además, con el tamaño de la fuerza de trabajo, su distribución espacial y sectorial, su nivel educacional, la participación femenina en ella, y los problemas de empleo, salarios y distribución del bienestar que a ellos van unidos.

La forma específica como se combinan esos factores permite definir cuál es el o los modos de estructuración económica imperantes en un estilo determinado del desarrollo y contribuye a determinar el mayor o menor grado de heterogeneidad estructural existente en un país. Al mismo tiempo esos factores permiten abordar empíricamente el problema de la sobre o subpoblación relativa dentro de un determinado estilo de desarrollo. En efecto, por un lado ellos influyen en la tasa de crecimiento de la población y en los flujos migratorios, determinando el volumen de la población total en un país o región y su estructura por edades, al mismo tiempo que fijan las oportunidades educacionales abiertas y las características de la seguridad social. Es decir, el modo de estructuración económica característico de un estilo de desarrollo está determinando la oferta de fuerza de trabajo en él existente y sus características cualitativas. Pero por el otro lado, también ese modo de estructuración determina el carácter más o menos absorbente de fuerza de trabajo implícito en los procesos técnicos utilizados y en la localización de inversiones por rama de actividad económica, es decir, la demanda de fuerza de trabajo. Consiguientemente, cada modo de estructuración económica determina el carácter que en el adquiere el problema de población, expresado éste en problemas de empleo, salarios y mayor o menor grado de marginalidad.

b) La estructura política

La concepción del desarrollo que aquí hemos aceptado se opone a los enfoques más o menos mecanicistas que examinan la estructura económica y sus transformaciones prescindiendo de las fuerzas sociales que operan en toda realidad concreta, que luchan por conquistar la conducción del proceso social y cuyos conflictos, alianzas y decisiones son los que en definitiva impulsan y orientan los cambios. Aunque condicionados por factores geográficos, demográficos, e históricos, así como por el grado de dependencia o independencia política y económica de otros países, los estilos reales de desarrollo no son consecuencia de determinismos históricos inevitables, ellos son el producto de decisiones

que expresan el estilo preferido de diversos grupos y que se aplican total o parcialmente según el poder que esos grupos tengan en la sociedad.

La estructura formal del poder político y el aparato administrativo; su grado de penetración en la sociedad, ya sea horizontal o verticalmente (grado en que su acción cubre las distintas regiones del país y sus diversas clases y estratos); el grado de participación y movilización políticas existentes; las características de los partidos y grupos de interés, las ideologías que sustentan, las clases, sectores o grupos del poder económico cuyos intereses defienden, su mayor o menor capacidad para imponer decisiones favorables, evitar que se tomen decisiones desfavorables, o bloquear aquellas que ya se han tomado, son factores que contribuyen a definir el estilo real y determinar en gran medida el estilo preferido de desarrollo que lograra imponerse en un país.

Con relación específica a las políticas de población la estructura del sistema político es relevante desde diversas perspectivas. En primer lugar ella es imprescindible para el análisis científico del proceso de formulación, ejecución y evaluación de políticas específicas que, deliberadamente o no, producen efectos demográficos.

En segundo lugar, las características y cobertura de los servicios públicos determinan el acceso de la población a ellos e influyen sobre la fecundidad, la mortalidad y las migraciones.

En tercer lugar, se puede hipotéticamente sostener, que el grado de participación y movilización políticas afecta a las variables demográficas básicas, tanto por las consecuencias que la incorporación a partidos y organizaciones produce por sí misma en el comportamiento, como por el efecto que produce la internalización de su ideología.

En suma, la estructura política propia de un estilo determinado de desarrollo, tanto en sí misma como por las decisiones que en ella terminan por imponerse, constituye un factor cuyos efectos sobre las variables demográficas básicas debe ser analizado.

c) La estructura de clases

El análisis al nivel macrosocietal obligó a superar la concepción unilineal del desarrollo y a integrar los distintos factores socio-económicos en un estilo específico de desarrollo. La breve descripción de las estructuras económica y política puso de manifiesto que ellas en sí mismas plantean problemas de investigación relevantes para la formulación de políticas de población. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario tener en cuenta que para que las investigaciones entreguen conocimientos útiles para políticas de población es necesario que ellas se planteen al nivel en que efectivamente se producen las interacciones. Para esto se requiere superar la abstracción que envuelve la referencia a la población en general, así como la otra que resulta de jugar con promedios nacionales que ocultan diferencias internas más o menos agudas según los casos.

Para evitar la primera abstracción es necesario superar la visión que considera a los individuos aislados de su contexto social. Al mismo tiempo, es necesario integrar los distintos "diferenciales" del crecimiento demográfico y los determinantes de las migraciones a fin de que a través de ellos podamos detectar la posición de los individuos en la estructura social, su red de relaciones sociales y su mayor o menor accesibilidad a las distintas políticas. Esa integración debe hacerse de tal manera que las características y los cambios de las relaciones sociales que ellos dejan al descubierto puedan ser explicadas en función del estilo real de desarrollo del país.

El concepto que sirve de eje para ligar las distintas estructuras parciales entre sí y con las relaciones sociales en un estilo determinado de desarrollo es el de clases sociales, si por ellas se entiende las relaciones sociales que surgen en torno a la producción de bienes y servicios, (relaciones de propiedad y de trabajo) en una sociedad.

Los modos como en un estilo específico de desarrollo se combinan el capital, el trabajo y la tecnología, el tamaño y la calidad de la fuerza de trabajo, y su mayor o menor grado de movilidad social tanto horizontal como vertical determinan las oportunidades de empleo que proporciona ese estilo de desarrollo y definen el perfil de la estructura de clases.

Por otro lado, la forma como se distribuyen los bienes y servicios entre las distintas clases de un país está determinada por su estilo real de desarrollo. A cada clase social corresponde un nivel de vida típico, definido este por su participación en el ingreso, su nivel educacional promedio, las condiciones de vivienda, salud y empleo, la seguridad social, etc., pero dentro de ellas coexisten estratos con niveles disímiles, pudiendo en ciertos casos estar más cerca los niveles de dos clases distintas que los de estratos colocados en los extremos de una misma clase. La forma como se distribuye el bienestar está, a su vez, determinando tanto el grado de oportunidades de movilidad inter e intra clase como la distribución espacial de la población.

Por último, el grado de heterogeneidad entre regiones y sectores que define un estilo de desarrollo determina también el número y la importancia de los quiebres entre fracciones de clase.

La estructura de clases es también el nexo entre la forma como se combinan varios modos de organización productiva en un estilo dado de desarrollo, y las pautas y modelos de comportamiento que en él predominan, así como las creencias, valores y normas que las regulan, es decir, las pautas culturales.

Hay dos formas básicas de aprender una cultura o, en el caso de las clases, una ideología. La más importante ocurre a través de la interacción en un determinado ambiente social. La presencia de clases sociales con niveles y estilos de vida diferentes, segregadas social y ecológicamente, conduce a que haya mayor interacción entre quienes pertenecen a ellas que entre miembros de clases distintas, y a que las diversas perspectivas ideológicas tiendan a perpetuarse en el tiempo. Mientras más agudas sean las diferencias entre las distintas clases y menor la movilidad entre ellas, mayores serán sus diferencias ideológicas.

La segunda forma de aprender una cultura viene a paliar en parte los efectos de la primera. Ella se descompone a su vez en dos: la exposición a los medios de comunicación y la educación. Ambas pueden transmitir componentes de una cultura a otra y, por consiguiente, influir en que la ideología de una clase traspase sus propias fronteras y sea también aceptada por otras clases. Sin embargo, la educación y la exposición a los medios de comunicación van a ocupar un papel secundario respecto a la interacción con miembros de la misma cultura ya que, en definitiva, los componentes de la cultura ajena que son asimilados por la propia van

a depender de la forma en que ellos sean definidos por la cultura receptora.

Este ambiente social diferenciado que crea subculturas propias afecta la forma específica que adoptan ciertos arreglos institucionales destinados a resolver problemas comunes a todos los seres humanos, tales como la necesidad de satisfacer ciertas necesidades biológicas, de formar a los niños y cuidar a los ancianos. Entre todos esos arreglos institucionales la familia ocupa un lugar central. Familias encontramos en todas las sociedades conocidas, pero sus características admiten una cierta diversidad tanto intra como intersocietal, de acuerdo a la subcultura propia del grupo en el cual se insertan. Intrasocietalmamente, las diferencias varían siguiendo, entre otras, las líneas divisorias de clases, tanto por el nivel de vida que típicamente acompañan a éstas (lo que crea una subcultura, una de cuyas manifestaciones son los distintos tipos de pautas familiares) como por la forma en que el jefe del hogar se inserta en el proceso productivo.

En suma, podemos decir que las clases sociales no sólo ocupan posiciones objetivas en la estructura productiva, sino desarrollan también un conjunto de creencias (ideas, conocimientos, mitos, supersticiones, etc.), valores y normas, que enmarcan el comportamiento de quienes pertenecen a ellas, y que conducen a la presencia de tipos distintos de familia propios de cada una de ellas. Esa ideología propia de cada clase se ve afectada por la influencia de la educación y los medios de comunicación de masas, pero no es moldeada totalmente por ellos.

Ahora podemos dar el paso siguiente y ligar los factores que tienen que ver con la dirección y persistencia de la acción (todo aquel conjunto de necesidades, deseos y aspiraciones que los psicólogos sociales agrupan bajo el concepto motivación), así como las evaluaciones negativas o positivas, los estados emocionales, las tendencias a actuar positiva o negativamente frente a un objeto social, es decir, las actitudes, con la clase social de los individuos.

La psicología social ha determinado que las motivaciones dependen tanto de ciertas características biológicas y las experiencias personales de los individuos, como de la cultura a que pertenece y las oportunidades que le proporciona el ambiente. Sin desconocer la importancia de los dos primeros factores para

otros objetivos, cuando se trata de ligar las motivaciones con la dinámica poblacional y el desarrollo de una sociedad, sólo los dos últimos determinantes adquieren interés. Por lo que ya hemos dicho antes; sabemos que tanto la cultura como las oportunidades están condicionadas por la clase social. Luego es posible afirmar que las necesidades, los deseos y las aspiraciones deben ser estudiados en relación con la estructura de las clases sociales.

Algo análogo ocurre con las actitudes. Estas no pueden ser explicadas si no se las relaciona, por un lado, con los deseos y necesidades individuales y, por el otro, con las creencias, los valores y las normas propias del grupo a que pertenece el individuo, es decir, con la cultura del grupo (las relaciones no son simples, sin embargo, ya que un mismo valor puede conducir a actitudes muy diversas). Por consiguiente, las actitudes en cuanto a aspectos de la realidad ligados con la dinámica poblacional tenderán a seguir las líneas divisorias de las clases sociales.

Por último, a las clases sociales principalmente, pero también a los estratos y a las fracciones de clase, corresponden ciertos intereses típicos, derivados de su posición en la estructura social. En la medida en que ellas desarrollen una visión de la sociedad, de su evolución y del bien común, ésta tenderá a ser armónica con sus propios intereses.

Para que estos sean políticamente efectivos es necesario que: a) los miembros de una misma clase, estrato o fracción los identifiquen como propios; b) esa identificación se convierta en una organización, al menos mínima, para llevarlos a cabo. Lo primero es generalmente tarea de líderes e intelectuales; lo segundo se logra a través de partidos políticos y grupos de interés. Es mediante este proceso como los intereses pasan a ser demandas específicas a las autoridades del estado y/o proyectos de transformación social.

La división de la sociedad en clases, fracciones de clase y estratos con interés, valores y normas diferentes, el grado de conciencia que las clases tengan de esos intereses, su movilización política, el número de organizaciones orientadas a defender esos intereses, su cohesión interna y las alianzas entre ellas, todo ello condicionado por el carácter específico de la estructura de clases, están determinando la forma como se distribuye el poder político en la sociedad y los estilos de desarrollo

que en ella se impondrán.

Desde el punto de vista de las investigaciones relevantes para políticas de población utilizar a las clases sociales como concepto-eje para ligar a las distintas estructuras parciales entre sí y con las relaciones sociales dentro de un estilo determinado de desarrollo implica que serán ellas la unidad de análisis cuyo comportamiento demográfico interesa analizar, que el impacto del sistema político, la cobertura de los servicios, el efecto de las distintas políticas, el grado de participación y movilización, así como el impacto de las variables económicas, serán relacionados con las variables demográficas básicas respecto a clases sociales específicas que forman parte de la estructura societal propia de un estilo de desarrollo determinado. El análisis deja así de ser abstracto y dirigido a individuos aislados de su contexto social, para hacerse al mismo tiempo concreto y globalizante.

Nótese que el enfoque que propiciamos no rechaza a priori el impacto de la organización familiar o de los valores, normas, motivaciones y actitudes en el comportamiento demográfico de los individuos; por consiguiente, tampoco niega a priori la posibilidad de que se pueda actuar directamente sobre ellos para modificar las variables demográficas en uno u otro sentido. Sin embargo, el sí nos conduce a orientar el análisis más a como ellos se articulan con las variables estructurales que a su consideración aislada o a un nivel más desagregado. En relación con la familia, por ejemplo, el enfoque nos lleva a distinguir tipos por clase social y a detectar sus diferencias regionales o sectoriales, examinando para cada uno de ellos tanto el impacto que pueden ejercer determinadas políticas, como la medida en que sus pautas internas están produciendo determinados efectos demográficos.

Algo análogo ocurre respecto a la educación y los medios de comunicación de masas, ambos canales transmisores de pautas cultural-ideológicas considerados como los más eficaces para modificar las actitudes y lograr determinados objetivos demográficos. Reconozcamos que es conocimiento común en psicología social que la exposición a nueva información contribuye a moldear la actitud hacia un objeto social. Sin embargo, también es conocimiento común que la exposición a información pocas veces es la causa

determinante de una actitud, excepto en el contexto de otras actitudes, habiendo, al contrario, evidencia experimental que permite sostener que la nueva información va a ser utilizada para desarrollar actitudes que sean compatibles con las previamente existentes.

El cambio de actitudes no puede, por consiguiente, ser visto como un proceso que depende sólo de campañas de propaganda a través de medios de comunicación social, o de mejorar los niveles educativos. Además de los factores de personalidad que entran en juego, el cambio va a depender también del ambiente social en que se insertan los individuos, determinado en gran parte por las características del sistema de clases en la sociedad en cuestión. Un cambio en los niveles de vida de las distintas clases o un mayor intercambio de personal entre ellas pueden contribuir más a un cambio de actitudes que las campañas de propaganda.

En síntesis, centrar el análisis en las clases sociales no implica desdeñar el estudio de todas las variables que teóricamente pueden estar influyendo en el comportamiento demográfico de los individuos, ni menos detener el análisis de los procesos antes de haber llegado a los determinantes directos del comportamiento demográfico. Sí implica que su análisis se iniciará dentro de cada clase y sólo posteriormente (en el caso que los resultados lo permitan) se generalizará más allá de ellas. Desde el punto de vista aplicado esto significa que así como las políticas de población deben ser diseñadas para países concretos con estilos de desarrollo específicos, así también dentro de cada país las políticas y los instrumentos de acción deberán también variar según cual sea la clase social cuyo comportamiento demográfico se desea alterar.

d) La distribución espacial de la población

El análisis de las clases sociales proporciona la primera forma de plantear las relaciones entre la macro-estructura y las estructuras parciales con las variables demográficas al nivel en que se producen las interacciones y no de manera abstracta.

Sin embargo, desde la perspectiva de la formulación de políticas no basta con describir un estilo de desarrollo a nivel nacional, ni examinar también a ese nivel las características de las estructuras parciales: es necesario examinar como se distri-

buyen ellos en el espacio constituyendo regiones con características estructurales particulares. Los desequilibrios regionales, por un lado resultantes de que un país haya seguido un cierto estilo de desarrollo y, por otro, elementos constitutivos del mismo, son un núcleo de investigación fundamental tanto en la formulación de estrategias globales de desarrollo, como en los intentos por integrar las políticas de población (especialmente las migratorias) en ellas.

Más concretamente, el grado de dispersión y concentración de las actividades económicas, las tasas diferenciales de crecimiento y densidad de áreas y regiones, los niveles y tasas de nucleación de actividades, el sistema de ciudades, las variaciones en la primacía de ellas, el proceso de metropolización, las relaciones campo-ciudad, la estructura social propia de ciudades, áreas o regiones específicas, el grado en que ellas se encuentran integradas al sistema político nacional y cubiertas por los servicios del Estado, las estructuras de poder local, las relaciones de clase inter e intra región, son importantes tanto para explicar las grandes tendencias del crecimiento demográfico y los flujos migratorios como para focalizar políticas que pretendan actuar directamente sobre esas tendencias o examinar los efectos imprevistos de otras políticas.

C. Las Políticas Públicas

Los dos anteriores son niveles estructurales. El enfoque de las investigaciones relevantes para políticas de población desde la perspectiva de los estilos de desarrollo, nos conduce a ligarlos estrechamente con el análisis de las decisiones que, dentro de un contexto histórico concreto, van plasmando ese estilo, reforzando o transformando las estructuras, cerrando o abriendo la posibilidad de que estilos diferentes del real puedan pasar a concretarse en estrategias alternativas a las implícita o explícitamente dominantes.

En relación con las políticas de población, a este nivel se trata de examinar los procesos de formulación y ejecución, así como evaluar tanto las políticas públicas orientadas a obtener, directa o indirectamente, determinados objetivos demográficos, como aquellas que producen indeliberadamente esos efectos.

El análisis de la formulación y ejecución de políticas, aunque complejo, puede ser abordado con técnicas desarrolladas por la ciencia política contemporánea. La evaluación de ellas, al contrario, requiere superar serias dificultades. En efecto, las

investigaciones a este nivel son extremadamente complejas, ya que obligan a evaluar las consecuencias demográficas de políticas que pueden perseguir o no lograrlas, que pueden perseguirlas directamente o como consecuencia de la acción sobre otros factores, que pueden pretender abarcar un ámbito nacional o sectorial, que pueden estar orientadas a afectar a todas las clases y estratos o sólo a algunos de ellos, que buscan actuar sobre factores macro-estructurales o micro-estructurales, etc..

Al mencionar los programas de planificación familiar hicimos notar algunos de los problemas en la evaluación de políticas orientadas a actuar directamente sobre variables demográficas. La evaluación de los efectos indirectos de otras políticas públicas obliga a considerar la variable tiempo, debiendo distinguirse entre efectos a largo y a corto plazo, en un doble sentido: el necesario para que la política afecte los factores que se presume van a alterar el comportamiento demográfico, el que se requiere para que estos factores produzcan sus efectos sobre la dinámica poblacional.

Nótese además, que si lo que se pretende es evaluar las consecuencias demográficas producidas indirectamente, entonces no basta con relacionar las políticas implementadas con variables demográficas, sino que es necesario determinar previamente los efectos que esas políticas han producido realmente en las variables económicas y sociales sobre las cuales pretenden actuar. Por consiguiente, el análisis de los efectos indirectos, deliberados o no, de las políticas públicas sobre las variables demográficas implica:

- a) la selección de las políticas cuyos efectos van a ser estudiados y el examen de sus objetivos así como del grado y la forma en que se los ha implementado;
- b) el examen del grado de congruencia que esas políticas tienen con otras políticas públicas;
- c) la evaluación de si esas políticas han producido los efectos deseados y en qué grado los han producido en grupos con posiciones diferenciadas en la estructura social.
- d) el examen de la medida en que los cambios producidos por las políticas han afectado el comportamiento de grupos sociales específicos de la población.

Aunque aparentemente la tarea sería más simple cuando se trata de políticas que pretenden actuar directamente sobre los

determinantes del comportamiento demográfico, en la práctica resulta imposible evaluarlas si no se toma en cuenta los factores socio-económicos que pueden estar produciendo efectos independientemente de ellas.

En suma, las dificultades del análisis a este nivel, si bien no son insuperables, requieren el diseño de estudios muy rigurosos si se quiere llegar a resultados válidos y confiables. Sin embargo, hacerlo es indispensable para aplicar realmente el enfoque que aquí hemos propiciado.

D. Estilos Alternativos de Desarrollo y Políticas de Población.

Los tres anteriores son niveles de diagnóstico. En ellos* se identifica el estilo real de desarrollo de un país determinado, la forma como ese estilo se concreta en clases y estratos sociales con distinta participación en actividades económicas, sociales y políticas, así como en la distribución del ingreso, la riqueza y el bienestar, el impacto que esa distribución en clases tiene sobre la estructura familiar y las motivaciones, valores y actitudes de los individuos, el problema de población para ese estilo específico, la influencia que éste tiene sobre las variables demográficas básicas, y el efecto tanto estructural como demográfico que están produciendo políticas específicas.

En un cuarto nivel de análisis toda esa información es utilizada para examinar como la implementación de estrategias correspondientes a estilos preferidos distintos del real 50/, altera los términos del problema de población tal como se presentado el estilo actualmente prevaleciente y modifica el comportamiento de las variables demográficas. Constituye este un nivel fundamental si se quiere proporcionar a los distintos gobiernos y a otros grupos interesados argumentos que permitan enfrentar el problema de población yendo más allá de una simple proyección a futuro del statu-quo. Aunque es posible abordar este nivel de análisis sin recurrir al lenguaje matemático, creemos que una real integración de la población en estrategias alternativas obliga a expresar todas las relaciones anteriores en ese lenguaje e

50/ Siguiendo al Informe sobre un Criterio Unificado, diremos aquí que "una estrategia convierte a un estilo preferido de desarrollo en opciones y prioridades concretas, con especificaciones de las asignaciones de recursos, instrumentos y cambios institucionales que habrán de aplicarse". Véase op.cit., pág. 23.

integrar esas estrategias dentro de modelos matemáticos específicos, es decir, en modelos que dan cuenta de una estructura social determinada, sin buscar (como los modelos genéricos) soluciones generales. De los distintos tipos de modelos actualmente usados nos parece que los que Oscar Varsavsky ha llamado de "experimentación numérica" o "numex", por ser "modelos realistas de sistemas sociales grandes, como los que deben considerar los políticos y planificadores", son los más adecuados para cumplir esa tarea. 51/

Sin embargo, y a pesar de que reconocemos que sin abordar el problema a este nivel Pispal no cumpliría plenamente sus objetivos, creemos que ello sólo puede hacerse con fruto cuando se tiene suficiente información empírica acerca de las relaciones funcionales entre las variables relevantes en países concretos, con estilos de desarrollo específicos y claramente definidos. Esta es la única manera en que estos modelos sean instrumentos para la acción y no sólo juegos a lo mejor de interés teórico, pero que hacen referencia a sociedades inexistentes o imaginarias y que son, respecto a políticas de población, irrelevantes.

51/ Oscar Varsavsky, "Modelos matemáticos y experimentación numérica" en Oscar Varsavsky y otros, América Latina: Modelos Matemáticos, Santiago de Chile: Editorial Universitaria, S.A., 1971, p. 41. Véase también allí otras características de esos modelos, así como algunos ejemplos concretos de ellos.

Las áreas-problema

La perspectiva o enfoque inicial nos proporciona una guía para enfrentar los distintos problemas, indicándonos la forma de hacer una delimitación primaria del objeto de estudio. Aunque no nos dice directamente cuál o cuáles son las áreas más estratégicas desde el punto de vista tanto teórico como práctico, ella contribuye también a precisarlas.

En efecto, si el problema de población debe ser examinado en relación con los estilos de desarrollo que han seguido los diversos países, las áreas de estudio deben ligarse estrechamente con ellos y otorgarles un anclaje empírico, así como permitir la identificación de las relaciones funcionales existentes entre variables demográficas y societales específicas y el efecto de políticas específicas. Una somera enunciación de los puntos comunes que tienen los cambios ocurridos en América Latina ayuda a delimitar las áreas mediante las cuales puede abordarse el problema y cumplir con estas condiciones.

El punto central que es necesario señalar es que los cambios ocurridos en América Latina han ido acompañados por una permanente -y a veces creciente- heterogeneidad interna, tanto regional como sectorial, y una gran desigualdad en la distribución del bienestar.

La existencia de esta polarización horizontal y vertical no es un fenómeno reciente en el continente, pero su carácter ha cambiado a través del tiempo debido a la doble influencia de una cambiante estructura interna y una inserción diferente de las economías nacionales en el mercado mundial. Mientras los países latinoamericanos basaron su economía en la agricultura y la exportación de materias primas, los polos dominantes estuvieron constituidos por las regiones en donde se llevaban a cabo las actividades y por las ciudades que les servían de centros administrativos. Como se sabe, esta situación empieza a cambiar cuando a raíz de la Gran Depresión, las elites políticas de algunos de los países con mayor desarrollo relativo en el continente pasan a propiciar estilos de desarrollo basados en la industrialización substitutiva de importaciones. La preferencia por estos nuevos estilos y los esfuerzos por imponerlos transforman de manera más o menos profunda las sociedades latinoamericanas e inician tendencias y procesos que todavía están operando.

En un primer momento la industrialización se centra en la producción de bienes de consumo, instalándose las fábricas en o cerca de las ciudades más populosas. Las nuevas oportunidades de trabajo abiertas en las fábricas extraen fuerza de trabajo desde el campo, pueblos y ciudades pequeñas hacia los centros industriales. Al mismo tiempo, el sector agrícola empieza a sufrir deterioro debido a un sistema arcaico de tenencia de la tierra, al papel subordinado que pasa a cumplir en los planes de los distintos gobiernos, y a la consiguiente disminución de la inversión tanto pública como privada en el sector. Todo esto aumenta el excedente de fuerza de trabajo agrícola.

A consecuencia de ambos procesos la urbanización adquiere un ritmo acelerado (su tasa crece de 1,5 entre 1920-1930 a 2,5 entre 1950-60), y la población pasa a concentrarse en unas pocas ciudades comparativamente grandes, en las cuales se acumulan las infraestructuras económica, social, política y administrativa de los países. A ellos hay que agregar la agudización de la heterogeneidad campo-ciudad que tiende a producirse en ese período (tendencia que sólo en algunos países empieza recién a demostrar síntomas de declinación) y los quiebres internos tanto estructurales como en la distribución del bienestar detectables en el campo y en las ciudades.

Las tendencias anteriores se han visto alteradas en la última década (agudizándose o atenuándose, según los casos) a consecuencias de ciertas políticas sectoriales (de reforma agraria, educacionales, de salud, etc.) o de cambios en el estilo global de desarrollo seguido por el país (Brasil y su "desarrollo asociado". por ejemplo).

Nuestra tarea es examinar los problemas de población latinoamericanos en relación con esas grandes tendencias del cambio social en el continente, así como con sus manifestaciones en procesos sociales específicos. Del breve recuento anterior surgen dos grandes áreas problemáticas como prioritarias para realizar esa tarea. Una está constituida por las relaciones entre desarrollo rural y población y la otra por urbanización y población. Describiremos brevemente esas áreas.

A. Desarrollo rural y población

Una primera área sobre la cual es necesario realizar estudios e investigaciones tiene que ver con los cambios ocurridos en el sector rural y su impacto en el crecimiento vegetativo de

la población, la fuerza de trabajo agrícola y las migraciones. Muchas razones justifican emprender este estudio. Desde el punto de vista demográfico, en todos los países del área las zonas rurales tienen una fecundidad mayor que las urbanas, aunque el grado de la diferencia varía de país en país y, como ya hemos visto en la Primera Parte de este documento, manifiesta una tendencia a disminuir. Al mismo tiempo, aunque la escasez de información no permite hacer afirmaciones categóricas, parece haber una relación positiva entre el carácter rural de las comunidades y la mortalidad (especialmente la mortalidad infantil). Se sabe también que las migraciones desde el campo han contribuido de manera importante -y, en algunos casos, preponderantemente- a definir las características del proceso de urbanización. Centrarse en las áreas rurales permite, por consiguiente, focalizar nuestra atención en fenómenos que, desde la perspectiva de una política demográfica, son contribuyentes principales de las tasas actuales de crecimiento vegetativo y van a determinar sus tendencias futuras así como las formas de distribución espacial de la población. 52/

Por otro lado, si aceptamos que la presencia de subempleo y desempleo tanto disfrazado como abierto es un indicador de la presencia de un problema de sobrepoblación relativa, el análisis del sector rural vuelve a adquirir un carácter teórico y prácticamente estratégico. A pesar de las dificultades para su cuantificación, la presencia de desempleo disfrazado y de subempleo agrícola ha sido detectada desde hace mucho tiempo por los economistas preocupados del tema. En los últimos años y en algunos países se ha insinuado que parte de él ha pasado a ser desempleo abierto.

Desde el punto de vista que estamos siguiendo aquí, lo importante es determinar, por un lado, las interrelaciones de las variables demográficas entre sí y con el problema del empleo; por el otro lado, su carácter dependiente de la estructura social rural. Algunas consideraciones acerca de esta última permiten focalizar mejor los alcances y el carácter teóricamente estratégico de la línea que aquí estamos proponiendo.

52/ Por estas razones, en el estudio que dirigirá el Dr. Gerardo González de Celade sobre Estrategias de Desarrollo y Políticas de Población, el sector rural fue clasificado como "clave" desde el punto de vista de políticas).

Reconozcamos primero la heterogeneidad del sector rural y el error que se comete al atribuirle un carácter simple y homogéneo en América Latina. No sólo hay diferencias marcadas en países diversos, sino también dentro de un mismo país existen y han existido diferencias profundas entre una y otra región en lo que se refiere a las relaciones de tenencia de la tierra en ellas imperantes, al grado en que han sido penetradas por la economía mercantil, a las clases y estratos en ellas discernibles y su grado de movilización y participación política, a las relaciones campo-ciudad, etc.. En una misma región, las relaciones de tenencia predominantes conducen a la existencia de clases y estratos con características e, hipotéticamente, comportamientos demográficos diferentes, clases y estratos que, a su vez, se ven afectados de manera tanto cualitativa como cuantitativamente diferente por las limitaciones que presenta la agricultura para absorber plenamente la fuerza de trabajo agrícola.

Hecho el reconocimiento anterior y siguiendo los lineamientos del enfoque general que estamos aceptando, es necesario reconocer que la heterogeneidad de la estructura social rural, a un nivel más micro-social, conduce a tipos de familia distintos. Hay pocos estudios sistemáticos acerca de la familia rural en Latinoamérica, pero hipotéticamente puede sostenerse que las diferencias surgen no sólo al comparar latifundistas con campesinos, sino también entre clases con niveles de vida análogos. Debiera, por ejemplo, haber diferencias entre las familias del semi-proletario trashumante que se encuentra en ciertos países y la del pequeño propietario minifundista. En el primer caso pensamos que ella tenderá a ser una unión consensual o legal en la cual el papel de jefe del hogar recae de hecho en la madre. La fuente de ingresos regulares será en este caso actividades de comercio al detalle en aldeas o villorrios campesinos, y eventualmente los productos de una pequeña chacra cultivada familiarmente, constituyendo el ingreso del marido por trabajos de temporada sólo una fuente adicional y esporádica. Al contrario, es dable esperar que el hogar del pequeño propietario minifundista esté centrado en el padre y no haya una clara distinción entre la producción y el consumo. Es en este tipo de familia en donde, pensamos nosotros, los hijos participan desde pequeños en las labores agrícolas y la madre combina la crianza de los niños con el desempeño de algunas tareas auxiliares. Pensamos también que, a diferencia del hogar del semi-proletario trashumante, que tiende a ser incompleto, el de los minifundistas tiene muchas veces las características de una familia compuesta, en

la cual varias generaciones conviven bajo un mismo techo o en un mismo predio.

Las descripciones anteriores, basadas en observaciones a-sistemáticas sólo pretenden ilustrar la afirmación de que la heterogeneidad de la estructura rural conduce a la presencia de tipos distintos de familia -tipos que es una de nuestras tareas identificar- en los cuales sus miembros cumplen papeles diferentes. En relación con el problema que aquí nos preocupa, la identificación de tipos familiares adquiere especial relevancia en relación con la participación femenina en la fuerza de trabajo, las presiones estructurales para un mayor o menor número de hijos y los determinantes micro-sociales de las migraciones.

La heterogeneidad estructural del sector se manifiesta también en distintas pautas de asentamiento de la población rural y en las características internas de sus diversas formas. Es este un punto poco estudiado pero de indudables repercusiones tanto por las consecuencias microsociales (tipos de familias), culturales (valores y normas vigentes) y políticas (grado y formas de organización, participación y movilización políticas) que de allí se derivan y que, indirectamente, están afectando el crecimiento vegetativo y las migraciones, las oportunidades de empleo y el mercado de trabajo en general, como porque el acceso de la población a los servicios públicos y su grado de comunicación tanto intra-rural como rural-urbana (medios de difusión, caminos, teléfonos, etc.), también de efectos sobre las mismas variables, dependen directamente de esas pautas.

La heterogeneidad de las zonas rurales ha aumentado a raíz de los cambios experimentados tanto a consecuencias de la difusión de pautas capitalistas de producción hacia ellas como de políticas gubernamentales orientadas a transformar o modernizar la estructura social rural, ya sea mediante reformas agrarias de objetivos más o menos radicales, políticas de colonización agrícola, u otras. En varios países del área -y a veces en una misma región- conviven ahora empresas de corte claramente capitalista con otras en las cuales todavía predominan las pautas señoriales del pasado, y con intentos más o menos tímidos por establecer formas colectivas de explotación. Proletarios agrícolas que poco se diferencian de sus homónimos industriales, colonos todavía sometidos a las relaciones tradicionales de dominación, "asentados" de la reforma agraria, minifundistas tradicionales, etc., son todos parte de esa cada vez más heterogénea

población rural. Surgen al mismo tiempo nuevas pautas de asentamiento, se acentúan los contactos campo-ciudad, aumenta el grado de organización, movilización y participación política de las distintas clases sociales.

Las consideraciones anteriores permiten focalizar el objeto de nuestros estudios: examinar como las transformaciones recientes ocurridas en la sociedad rural están afectando las tasas de crecimiento vegetativo de su población, las oportunidades de empleo de la población activa agrícola y las migraciones tanto intra-rurales como campo-ciudad. Dentro del conjunto de esas transformaciones nuestro énfasis estará puesto en contrastar dos tipos de situaciones: aquellas en las cuales los cambios han ocurrido como efecto directo o indirecto, deliberado o indeliberado, de reformas agrarias, y aquellas en las que esos cambios han ocurrido sin que se haya hecho un esfuerzo consciente por parte del estado por alterar la estructura de tenencia de la tierra.

Aunque la implementación de un programa de reforma agraria es el hito principal que señala el período dentro del cual iniciaremos nuestro estudio, es necesario que el cubra también un período lo suficientemente largo como para poder comparar etapas pre y post reforma agraria. Esto es igualmente necesario para ubicar las reformas dentro del contexto más amplio de los cambios ocurridos en la estructura social global a consecuencias de la aplicación de un determinado estilo de desarrollo. Tentativamente, propondríamos que el análisis incluyera todo el período que va desde el comienzo de la industrialización substitutiva de importaciones, pero dentro de él dando énfasis a aquel sub-período que se inicia con la toma de conciencia del agotamiento de ese estilo y el comienzo de la búsqueda de alternativas. Una delimitación más precisa de las fechas deberá hacerse en función de la situación concreta de cada país.

En resumen, el primer gran problema sobre el cual proponemos centrar nuestras reflexiones y estudios, así como las investigaciones empíricas de los centros participantes en el PISPAL, es el de los cambios en la estructura social rural a consecuencias de los programas de reforma agraria y/o de la generalización de estructuras económicas capitalistas en el campo, y sus probables efectos sobre el crecimiento vegetativo de la población del sector, el mercado de trabajo y las oportunidades de empleo, y las migraciones intra-rurales y rural-urbanas.

B. Estructura urbana y población

Dentro de esta area deben incluirse tanto los problemas creados por las características del proceso de urbanización y el sistema de ciudades, como los que surgen de la estructura interna de las mismas.

Con respecto al primer punto, nuestra atención debe dirigirse hacia la distribución de infraestructuras entre núcleos urbanos de distinto tamaño, la forma como se distribuyen los servicios entre esos centros, las comunicaciones entre ellos, y la influencia que todo esto tiene en las tasas diferenciales de crecimiento vegetativo y la dirección de los flujos migratorios.

Para que el análisis anterior no siga siendo abstracto es necesario ligarlo con el examen de los desequilibrios intra-urbanos. Directa o indirectamente aparecen estos como consecuencias de las características peculiares que ha tenido el proceso de industrialización en el continente. Dos de ellas son especialmente importantes en relación con nuestro problema: en primer lugar, las profundas heterogeneidades existentes entre sectores y empresas de tecnología avanzada y con uso intensivo del capital (generalmente de origen foráneo o estatal), otras de tecnología y organización aún muy primitivas y algunas de posición intermedia entre ambos extremos; heterogeneidades que se sobreponen parcialmente con las que surgen entre las grandes empresas capitalistas y la pequeña industria artesanal. En segundo lugar, las diferencias inter e intra sectoriales en cuanto a capacidad de absorción de fuerza de trabajo.

Ambas características, que adquieren connotaciones especiales dentro de cada país, contribuyen a dar a la estructura social urbana su perfil particular. Los cambios que la experiencia de los países ya industrializados hacían esperar han ocurrido también en América Latina: los empresarios industriales han pasado a ser un grupo económica y políticamente importante, cuando no el dominante; los "sectores medios" aumentan, surge un proletariado industrial de importancia variable según el país.

Estos pocos trazos superficialmente clásicos -ya que el origen, la composición interna y las orientaciones de esas clases son profundamente diferentes de sus supuestos homólogos- son alterados por la presencia de un gran subproletariado marginal

y por considerables diferencias en cuanto a la forma como se distribuye el bienestar dentro de cada clase. La presencia de barreras estructurales e institucionales para la movilidad inter e intra clases, la segregación ecológica y la desigual distribución de los servicios, contribuyen a agudizar los quiebres en la estructura social y a perpetuarlos en el tiempo.

En relación con problemas de población, esa estructura urbana refleja tasas de desempleo considerablemente altas. Aunque la información disponible es poco confiable, hay ciertos indicios de que las áreas metropolitanas han sido más capaces que los núcleos más pequeños de proveer algún tipo de empleo a su población activa. Pero al mismo tiempo, el desproporcionado crecimiento del sector servicios y de la construcción, de las actividades "no claramente especificadas", de personas trabajando a jornada parcial, así como los porcentajes altos de personas percibiendo salarios inferiores al mínimo legal ponen de manifiesto la existencia de altas tasas de subempleo. Tanto este último como el desempleo parecen concentrarse en los estratos más bajos de la población.

Por otro lado, la heterogeneidad interna de las ciudades se manifiesta también en tasas de fecundidad y mortalidad diferenciales. La mayoría de los estudios llevados a cabo en áreas urbanas de América Latina han encontrado una relación negativa entre la ocupación del marido y la fecundidad: ésta es más alta cuando el marido tiene una ocupación manual; dentro de los trabajadores manuales, es más alta entre los marginales que entre el proletariado propiamente tal. Los estratos superiores de este último tienden a tener una fecundidad más parecida a la de los trabajadores no manuales (sus estratos más bajos) que a la de otros estratos de su misma clase. 53/

Con los antecedentes anteriores es posible especificar más precisamente esta segunda área de estudio. En ella es necesario examinar como los estilos de desarrollo adoptados por los países de la región a partir del agotamiento de lo que se ha dado en llamar "desarrollo hacia afuera", y especialmente los adoptados en los últimos diez años (período en el cual empieza a entrar en crisis la industrialización substitutiva de

53/ Todas estas son generalizaciones de los resultados obtenidos en el estudio de Celade denominado Pefcal-urbano y sólo pueden aceptarse provisoriamente.

importaciones) van produciendo y manteniendo heterogeneidades económicas, sociales y culturales inter e intra urbanas, así como las relaciones que ellas tienen con el crecimiento vegetativo, el mercado de trabajo y las migraciones.

Sin perjuicio de considerar la globalidad del proceso, creemos que los estudios dentro de esta area deben poner especial énfasis en aquellas clases, fracciones de clase y estratos en donde más claramente se manifiesta un problema de población: las "clases populares urbanas", es decir, las distintas fracciones y estratos del proletariado y subproletariado marginal.

A un nivel más micro-societal es preciso estudiar como los quiebres estructurales conducen a diferentes tipos de familias. Establecidos los tipos en general, pero especialmente dentro de las clases populares, es necesario examinar su relación con la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, el papel asignado a los hijos dentro de sus respectivas "estrategias de supervivencia", sus normas y valores, el acceso que tienen a los diversos servicios, y el efecto que todos estos factores producen sobre la fecundidad y la mortalidad.

En relación con las migraciones, creemos que es importante examinar las relaciones existentes entre el sistema de ciudades, las características del mercado de trabajo y la disponibilidad de servicios en sus distintos núcleos y los flujos migratorios. Al mismo tiempo, se requiere clarificar las relaciones entre las características de los migrantes y el tipo de migración con la marginalidad, el desempleo y el subempleo urbanos, distinguiendo según la composición estructural de los núcleos que constituyen el sistema urbano de cada país.

Señalemos, por último, la importancia que tiene en el estudio de esta area sobrepasar los análisis mecanicistas para poner atención tanto en la acción del Estado y ciertas políticas sectoriales que van produciendo transformaciones que muchas veces logran efectos distintos de los esperados, como en las consecuencias que la práctica política de las clases sociales, y muy especialmente -por las razones ya mencionadas- de las clases populares, producen en relación con el mantenimiento o la supresión de desigualdades inter e intra-clases en la distribución del bienestar.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Las políticas de población suelen ser definidas en un sentido restringido que las identifica con los programas destinados a controlar la natalidad, o en un sentido amplio que incluye cualquier acción de quienes en un país participan en la toma de decisiones destinada a producir efectos demográficos. Suele incluso considerarse como política no deliberada de población toda acción del sector público que sin proponérselo produce efectos demográficos.

La definición amplia o restringida de las políticas de población está íntimamente relacionada con la preferencia por la acción indirecta mediante cambios en los factores socio-económicos relacionados con las variables demográficas básicas, o la acción directa sobre los determinantes inmediatos de ellas. En las secciones previas de este estudio se ha examinado el fundamento empírico que tienen o pretenden tener esas preferencias.

Como ejemplo de una visión restringida de las políticas de población que pone énfasis en la acción directa se examinaron algunas características de los programas de planificación familiar, reseñando al mismo tiempo algunas opiniones acerca de las posibilidades de evaluar sus resultados. La conclusión respecto a esos programas es que, aún cuando falta por el momento evidencia con suficiente confiabilidad y validez como para decir si ellos han tenido o no éxito, la forma atomística en que ellos han sido planteados y los supuestos poco realistas sobre los cuales se apoyan hacen tener dudas acerca de su eficacia.

Posteriormente se examinó parte de la evidencia empírica existente acerca de las relaciones entre el desarrollo económico y el crecimiento de la población, sobre la cual se apoya la creencia de que las políticas de desarrollo van a producir como consecuencia una disminución de las tasas de crecimiento vegetativo. El examen de algunos estudios seleccionados mostró que la relación negativa entre desarrollo y tasas de crecimiento era confirmada en algunos de ellos, mientras que en otros se había obtenido el resultado diametralmente opuesto, y en algunos aunque se mantenía la misma relación el grado de ella variaba substancialmente de país en país. La conclusión general fue que los estudios no permiten establecer con claridad cual es la relación existente entre desarrollo y crecimiento de la población.

Los resultados poco concluyentes obtenidos al examinar la base científica de los dos enfoques polares acerca de la forma como actuar sobre los determinantes del crecimiento demográfico, así como las conclusiones a que han llegado otros científicos sociales que han analizado el estado del conocimiento acerca de las migraciones, nos llevó a un enfoque alternativo que procura ligar los aspectos macro y micro estructurales del problema, definiéndolo con la concreción social y espacial necesaria para que su elucidación pueda servir de base para políticas, pero al mismo tiempo sin perder su relación con la estructura global.

A fin de poder precisar cuáles son las características de ese enfoque se procedió a identificar ciertas ambigüedades de la expresión "políticas de población" y a derivar de ellas y de las condiciones necesarias para su existencia las tareas que comprende el análisis científico de las políticas de población. Estas tareas fueron identificadas como:

1) análisis de las interrelaciones de las variables económicas, sociales y políticas con la dinámica poblacional;

2) estudio de la forma como se distribuye el poder en la sociedad y las relaciones que tiene esa distribución con las políticas específicas y los estilos de desarrollo preferidos;

3) examen de los factores culturales y psico-sociales que contribuyen a determinar el grado en que las políticas son aceptadas; y

4) análisis de la burocracia pública como implementadora de políticas demográficas.

De estas cuatro tareas se enfatizó que la primera constituía la más fundamental, ella requiere el desarrollo de una teoría que hasta ahora no parece existir y que sería tarea nuestra intentar desarrollar. Para lograrlo se propuso partir de un enfoque relativamente neutro respecto a los grandes sistemas teóricos en boga pero que permitiera abordar el o los problemas de población en toda su amplitud. El enfoque elegido propicia examinar cuatro niveles distintos, a saber:

1) los estilos reales de desarrollo, definidos estos por el sistema empíricamente observable de combinaciones y cambios de varios modos de estructuración económica, la estructura de clases y la estratificación social, el sistema de valores, actitudes y motivaciones, la estructura del poder político y la forma de organización del Estado, todos ellos distribuidos regionalmente según pautas específicas;

- 2) las estructuras parciales y su distribución espacial;
- 3) las políticas públicas con efectos poblacionales, sean estos deliberados o no;
- 4) la población dentro de estrategias alternativas de desarrollo.

El eje del enfoque pasa a estar constituido por la estructura de clases y las desigualdades inter e intra clases -vistas todas ellas como partes integrantes del estilo real de desarrollo que predomina o ha predominado en sociedades específicas- y el efecto que ellas tienen sobre el crecimiento y la distribución regional de la población. De acuerdo a esto, el examen de las políticas públicas, persigan o no efectos demográficos, es hecho en relación con los estilos de desarrollo predominantes y con los cambios que introducen en la estructura de clases y las desigualdades existentes.

Además del enfoque se propusieron dos grandes áreas de estudio: las relaciones entre desarrollo rural y población, y entre urbanización y población.

La explicitación de un enfoque y la elección de áreas-problema es sólo el inicio de nuestra tarea, no el punto de llegada. Hemos rechazado como teóricamente esterilizante y prácticamente ineficaz el intento por aplicar a situaciones concretas y sin mayor análisis grandes teorías abstractas o elaboradas en relación con procesos sociales diferentes. Pero también debemos insistir que un enfoque empiricista y pragmático nos parece igualmente estéril e ineficaz.

Lo que aquí propiciamos es llevar a cabo un proceso de creación de hipótesis en el cual participan tanto la Unidad Central como los Centros Miembros de Pispal, en contacto permanente y estrecho con la investigación empírica en ciencias sociales y demografía. Este proceso debe ser entendido como constituyendo en sí mismo una investigación en la cual el objetivo no es verificar teorías o hipótesis pre-establecidas, sino crearlas, y que, por eso mismo, se rige por reglas distintas y menos formalizadas que las que guían las investigaciones destinadas a comprobar hipótesis. 54/

54/ No es esta la ocasión de señalar en detalle los puntos de divergencia entre los dos tipos de investigación. Los que se interesen en el tema pueden consultar, entre otras fuentes, Barney G. Glaser y Anselm M. Strauss, The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research,* Chicago: Aldine Publishing Company, 1967,

Planteada la labor de esta manera, pensamos nosotros que nuestra tarea se enriquece, en fez de empobrecerse, al ser abordada por investigadores de diversas disciplinas y familiarizados con tradiciones científicas diferentes. La diversidad pasa a ser fuente de ideas puesta en constante contrapunto con la experiencia, sin que nadie pretenda erigir su alternativa como un dogma al cual debe rendirse acatamiento.

La labor realizada durante el primer año de Pispal, las investigaciones aprobadas para el segundo año -insertas la gran mayoría de ellas en algunas de las dos áreas de estudio seleccionadas- y las tareas programadas para el segundo año aseguran que el vacío teórico vislumbrado en relación con los problemas de población empezará paulatinamente a llenarse y las políticas de población podrán tener una base más firme de apoyo.

Además del apoyo de los investigadores de otras disciplinas...

Además del apoyo de los investigadores de otras disciplinas...

La participación de un número creciente de investigadores de otras disciplinas...

Lo que se propone es llevar a cabo un programa de investigación...

El programa de investigación...