

189 ENE. 1973

CELADE

SUBSEDE

Joseph J. Spengler

TEORIA SOCIO-ECONOMICA Y POLITICA DE POBLACION

(Traducción preliminar del Artículo "Socioeconomic Theory and Population Policy" que aparece en el libro "Population Theory and Policy" editado por J.J. Spengler y O.D. Duncan - The Free Press, Pags, 456 - 461)

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

Serie DS - 5
Distribución Restringida

San José, Costa Rica. /
1971

623E

1. ... (faint text)

Las opiniones y datos que figuran en este trabajo son responsabilidad del autor, sin que el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) sea necesariamente participe de ellos.

(21 82/10/11/12)

TEORIA SOCIO-ECONOMICA Y POLITICA DE POBLACION *

Por Joseph J. Spengler

"Fijaos que el hombre ha de tener cuidado, no sea que arrogantemente siga opiniones populares, las cuales deberían ser medidas por la regla de la razón.- Montaigne, "Des Cannibales".

En la Conferencia Mundial de Población realizada en Roma en 1954, fueron discutidos programas legislativos y administrativos que se suponían tener que ver con los movimientos de población, y se presentaron un cierto número de documentos que trataban de las "políticas de población" francesa, escandinava, británica, indú y de otras naciones. "La Política de Población" es mencionada también en años recientes en algunos de los muchos libros y artículos sobre la "población". Un cuidadoso examen revela, sin embargo, que los autores rara vez se han tomado el trabajo de definir con cuidado que es lo que ellos quieren decir por política de población. El propósito de esta nota es, por lo tanto, hacer ciertas distinciones que se cree deberían ser tomadas en consideración al tratar lo que es llamado "política de población".

Es esencial distinguir, en todos los casos en que se trate de cuestiones de "política", entre los objetivos de la política y los instrumentos de la política, esto es, entre los propósitos aceptados y los instrumentos sociales específicamente creados para realizar esos propósitos o hacerlos realizables. Los propósitos aceptados deberían ser definidos concretamente y, si es posible, operacionalmente, de tal manera que ellos puedan ser reconocidos. Además, los propósitos aceptados deben ser distinguidos de los efectos reales ocasionados por los instrumentos de la política en el caso de que esos efectos difieran empírica y operacionalmente, de los propósitos, aún cuando los propósitos no fueran

* Traducción del artículo "Socioeconomic Theory and Population Policy" que aparece en el libro Population Theory and Policy, editado por J. J. Spengler y O. D. Duncan - The Free Press pags. 456 - 61.

realmente llevados a cabo, Los instrumentos de la política deberían también ser definidos en términos de sus operaciones, incluyendo reglas y prácticas conjuntamente con la manera en la cual estas reglas y prácticas son administradas y llevadas a cabo.

Lo mejor es limitar el término "política" a los instrumentos sociales o institucionales establecidos, porque entonces es posible decir que es lo que un organismo de la nación, digamos el estado, está haciendo y, también, es posible determinar los efectos de las operaciones que componen esta "política". El término "objetivo de la política" puede entonces ser limitado a los propósitos aceptados de los instrumentos de la política. El objetivo de la política generalmente es múltiple, y por lo tanto es de naturaleza similar a la de un número índice, y por eso no es definible tan concretamente y con tanta precisión como lo son los instrumentos de la política y sus efectos reales.

Ya sea que se prefiera emplear el término "política" para representar lo que hemos llamado objetivo de la política, o para indicar tanto el objetivo como el instrumento de la política, las distinciones que se hacen más adelante retiene su utilidad. La razón para esto es que sea cual sea la forma en que el término "política de población" es actualmente empleado, estas distinciones servirán para clarificar la discusión.

Los objetivos de la política de población deben ser definidos en términos cuantitativos, espaciales y cualitativos. Si el objetivo es de carácter cuantitativo, consistirá en un aumento, en una disminución o en la prevención de cualquier cambio, en la magnitud de una población, en su tasa de crecimiento, o en uno o en ambos de los dos determinantes del incremento natural (i.e. mortalidad o natalidad), o en uno o en ambos de los dos determinantes del aumento (o disminución) a través de la migración (i.e. emigración bruta, inmigración bruta). Si el objetivo es de carácter espacial consistirá en un cambio o en la prevención de un cambio en la distribución de la población en un espacio geográfico. Si el objetivo es de carácter cualitativo, consistirá en un cambio o en la pre-

vención de un cambio en la composición cualitativa de la población. Puesto que son posibles tantas composiciones de una población como criterios de clasificación de la población existen, conjuntamente con las combinaciones factibles de estos criterios, es importante que el significado de término "cualitativo" sea restringido. Hay, en realidad fuertes argumentos para hacer el término "composición cualitativa" sinónimo del término "estructura genética" ^{1/}, ya que tan pronto como el significado del término "composición cualitativa", tal como es empleado por los estudiosos de la población, se hace más amplio que el término "estructura genética", se introducen bases para clasificación las cuales, al ser de carácter económico, social o político, son mucho más eficazmente tratadas en estos términos. En contraste, el término "estructura genética", aunque biológico en su carácter, por mucho tiempo ha sido tradicionalmente una materia de la demografía o de los estudios de la población.^{2/}

Dadas estas definiciones de los objetivos de la política de población, una política nacional de población puede ser definida como incluyendo todas y cada una de las acciones provenientes de los organismos de un estado soberano, que hacen la cantidad, la calidad o la distribución espacial de la población de ese estado, diferentes de lo que podrían haber sido en ausencia de tales acciones. Si dentro del estado grupos más pequeños y no públicos, tales como una confederación de trabajadores, una asociación de patrones o una organización eclesiástica, se empeñan en actividades que afectan a la población en forma similar, se tendría una política de población no publica. Pero lo que se ha dicho en relación con el nivel nacional es usualmente aplicable a niveles más bajos.

Si los objetivos en relación con la población y la política de población son definidos como se indicó antes, resulta evidente que los estados siempre tienen políticas de población, puesto que ciertas acciones de algunos órganos de cada estado afectan la cantidad, la calidad o la distribución espacial de su población y, a menudo, en una medida importante. Este hecho fue subrayado por los mercantilistas y por los cameralistas; fue a menudo reconocido por los economistas clásicos y por los neo-clasi

cos, y se da por supuesto en esta edad de étatisme, economías mixtas y sociedades que se dicen son totalitarias.

Es necesario, por lo tanto, distinguir entre políticas de población explícitas, las cuales reflejan o son el producto de intentos conscientes de parte de los organismos del estado, y las políticas de población implícitas, las cuales ejercen influencia similar, aunque no han sido diseñadas y establecidas con ese propósito. Los escritos que se refieren a política de población están preocupados con la política de población explícita, aunque los partidarios de las políticas u objetivos de población explícitos algunas veces insisten en la importancia de modificar a propiamente las políticas implícitas.

Los efectos asociados con políticas de población explícitas pueden ser divididos en aquellos que inciden sobre la cantidad, la calidad o la distribución espacial de la población, y aquellos que no ejercen este tipo de influencia. Los primeros pueden ser llamados "efectos demográficos"; sólo ellos son de relevancia en la presente discusión. Los efectos demográficos pueden ser divididos en efectos que fueron intentados o sea, algunos o todos los propósitos aceptados de la política de población en cuestión- y efectos que fueron no intentados. De estos últimos efectos, algunos o todos pueden reforzar o pueden actuar en contra de los efectos intentados, sirviendo así para aumentar o disminuir la influencia agregada de estos efectos. El efecto neto de una política de población es la suma algebraica de sus efectos intentados y no intentados.

Desde que la capacidad de una política de población para producir efectos de población intentados, no intentados y netos, es una función del tiempo, es esencial distinguir entre aquellos que son de largo plazo y aquellos que son de corto plazo. En la medida en que ambos efectos son similares, esta distinción no es importante a menos que nosotros estemos tratando de describir la distribución en el tiempo del efecto neto de una política de población. Puede suceder, sin embargo, que

el efecto neto a largo plazo de una política de población pueda ser diferente de su efecto neto a corto plazo. Por ejemplo, la tasa de crecimiento natural de una nación podría ser aumentada a corto plazo por una política de igualación del ingreso; sin embargo, si esta política reduce sensiblemente la tasa de formación de capital podría, andando el tiempo, hacer que la capacidad demográfica de la nación sea menor de la que de otra manera podría haber sido.^{3/} En igual forma, una política, la cual estimula la natalidad a corto plazo, puede también, andando el tiempo, actuar significativamente para disminuir los incentivos hacia la formación de la familia y la reproducción y así, en el largo plazo, hacer que la población crezca menos de lo que de otro modo habría crecido.

Habiendo hecho las distinciones descritas en la sección precedente, podemos en esta sección y en la próxima, referirnos brevemente a la tarea de evaluar las políticas de población. Las políticas explícitas o, para este efecto, las políticas implícitas, pueden ser juzgadas desde dos puntos de vista : a) en su status como finés en la cadena de medios - fines que termina en los fines últimos de un pueblo como individuos y como una colectividad, respectivamente, y b) en su status como medios respecto a finés que son en sí mismo nada más que medios en esta cadena de medios-fines.

El primer tipo de evaluación podría ser el que un economista del bienestar podría emprender, El segundo tipo podría ser comprendido por cualquier científico social que buscara determinar la conexión funcional entre los elementos de una política de población y los movimientos de variables demográficas particulares.

Una evaluación de las políticas de población desde el punto de vista de su status como finés requiere el uso de un índice de bienestar apropiado en función del cual la política puede ser evaluada. Diferentes índices de bienestar podrían ser establecidos para naciones dadas, y podría ser determinado entonces, con base en cada uno de esos índices, si podría ser mejor usar los recursos que se supone están siendo dedicados

a la política de población explícita para llevar a cabo esa política o emplear estos recursos para otro propósito. Podría entonces determinarse cuál de estos índices de bienestar representa mejor los gustos y los criterios morales de la población y las políticas de población explícitas podrían hacerse compatibles con este índice más representativo. Las políticas de población explícitas predominantes podrían, por supuesto, no ser consonantes ni con un índice de bienestar en el cual tienen relativamente mucho peso, los gustos y los criterios morales de una o de varias de las élites que componen la sociedad que se considera.^{4/}

Entre más simple sea el índice de bienestar bajo consideración, más fácil será apreciar la significancia de sus efectos. Fue bastante fácil, por ejemplo, en los siglos dieciocho y diecinueve, cuando el carácter parroquial y efímero de la soberanía nacional no era todavía tan manifiesto ^{5/} determinar que ciertas políticas de población producían efectos demográficos que tendían a aumentar el valor de un índice simple de poder militar. En una era nuclear, sin embargo, en la cual un apropiado índice de poder militar debe considerar, entre otras cosas, muchos factores tecnológicos conjuntamente con una vasta extensión geográfica, no es tan fácil determinar la influencia de los efectos de población sobre el índice. La tarea necesariamente se hace más difícil cuando el índice de evaluación resulta ser uno que abarca el "bienestar general" en lugar de sólo una dimensión del bienestar.

Aunque es posible determinar si una política de población está aumentando o disminuyendo el valor de un índice de bienestar dado, no es probable que una política de población pueda ser hecha para maximizar el valor del índice. Es relativamente fácil para un empresario maximizar su índice de bienestar (e.g. "los beneficios") incrementando la producción al punto donde el costo marginal y el ingreso marginal coinciden, ya que el tiene tanto, la capacidad como el deseo de hacerlo, conjuntamente con la información requerida. Pero ningún miembro individual de una población tiene la capacidad y a mucho les falta el deseo y la información requerida, para maximizar un índice de bienestar general. A

lo sumo, por lo tanto, una política de población puede ser empleada para incrementar el valor de un índice escogido.

Es más fácil determinar si una política explícita de población está sirviendo sus propósitos aceptados que descubrir si tal política está incrementando el valor de un índice de bienestar. Esto es así porque como se ha notado, un gran número de medios pueden ser empleados para cambiar la distribución de la población de la nación en el espacio geográfico y al menos una docena de medidas pueden ser adoptadas para modificar la cantidad o la calidad de la población (1) negación (facilitación) del acceso a anticonceptivos, abortivos, etc. (2) modificación de la estructura de los gustos en favor (o en contra) de la reproducción. (3) alteración de la estructura de precios y/o de ingreso del país, estableciendo efectos de sustitución y/o de ingreso en favor de (o en contra) de la reproducción. (4) mejoramiento de las condiciones que afectan la salud; (5) estimulación (retardo) de la inmigración (emigración); y (6) una combinación de las medidas listadas bajo (1)-(5) con el propósito de mejorar la calidad de la población.

La determinación de los efectos demográficos de las políticas de población explícitas es obstaculizada de al menos de tres maneras. Primero los economistas no han resuelto, en detalle, la incidencia de los costos o de los cambios en el ingreso que son ocasionados por una clase particular de política de población. Así puede suponerse que a corto plazo el costo de un sistema de salario familiar dominado por el empleador pesa mucho más fuertemente sobre la clase trabajadora que el de una política financiada a partir de los ingresos públicos, particularmente cuando los ingresos son obtenidos a través de un sistema de impuestos progresivos sobre el ingreso. Pero el grado de diferencia que se obtiene a corto y a largo plazo aún está por ser descubierto. Segundo, dado que las políticas de población a menudo son diseñadas para producir efectos demográficos, así como corrientes sobre el bienestar ^{6/}, es necesario separar cada uno de los dos tipos de efectos. Tercero, los efectos de las políticas de población implícitas deben tenerse en cuenta. Ahora bien, pese a los obstáculos citados, las técnicas estadísti-

cas y otros tipos de técnicas pueden ser utilizados para evaluar los efectos de población producidos por las políticas de población explícitas.

Aun cuando las técnicas estadísticas y las técnicas relacionadas se muestren inadecuadas, uno podría ser capaz de usar la teoría sociológica y la económica para aislar la dirección, si no la extensión de los efectos demográficos de las políticas explícitas de población, ya que los modelos teóricos tienen usualmente incorporadas en ellas hipótesis de origen empírico en relación con ciertas relaciones funcionales. Es evidente, por ejemplo, que cuesta menos dinero modificar la estructura de precios y establecer un efecto de sustitución dado en favor (o en contra) del incremento natural que alcanzar el mismo resultado a través de una distribución del ingreso monetario en forma de pagos monetarios a las madres; o que los pagos en especie a las madres son, con posibles excepciones, menos practicables y más costosos que otras formas alternativas de pago; o que se pueden llevar a cabo economías dividiendo una población en grupos relativamente homogéneos y calculando costos y asignaciones por niño sobre una base marginal para cada grupo.^{2/} También la teoría sociológica tanto como la teoría económica sugieren que una modificación de la estructura de gustos, aunque muy apropiada para producir efectos de población persistentes, es difícil de lograr en la práctica. Aún así, dada una elasticidad de ingreso positiva de la demanda por población y una necesidad de inversión continua en capital industrial, capital para gastos fijos económicos (economic overhead) y capital social, la teoría sugiere que a largo plazo el crecimiento de la población es más probable que sea estimulado por inversiones que aumentan el producto que a través de la redistribución del ingreso para el propósito de lograr efectos demográficos.

La teoría económica sugiere que los incrementos en la cantidad de población podrían ser obtenidos a expensas de la calidad de la población y con efectos económicos desfavorables. Como se sabe es principalmente a través del progreso tecnológico y de la automatización de

la industria, que el producto nacional bruto de una población puede ser aumentado, ya sea el país desarrollado o poco desarrollado. Pero con el progreso tecnológico y la automatización la demanda relativa por mano de obra no calificada desciende mientras que la de calificada y profesional se incrementa. Además, el progreso tecnológico y la automatización de la industria reclaman inicialmente una gran cantidad de capital industrial, público y social para inversiones en industrias, servicios, etc. y para el entrenamiento y educación de la población. Parece preferible, por lo tanto, desde la mayoría de los puntos de vista y en la mayor parte del mundo, que los recursos sean dedicados a equipar la población existente y a mejorar su calidad y no a la multiplicación de sus relativamente incompetentes elementos, como puede suceder fácilmente bajo las así llamadas políticas de población "democráticas".

REFERENCIAS

1. "Dos poblaciones tienen la misma estructura genética cuando: a) cada una consiste del mismo conjunto de genotipos; b) las frecuencias de los mismos genotipos son las mismas" (Lancelot Hogben, An Introduction to Mathematical Genetics, New York; W.W. Norton Co., 1946, p.1)
2. Es cierto que, formas de composición de la población diferentes de la "estructura genética" son tratadas como estando fuera del dominio de la demografía o de los estudios de población, los cambios dentro del campo de la demografía deben ser reconocidos como capaces de producir cambios en muchas formas no demográficas de la composición de la población, justamente como cambios en la composición de la población pueden producir cambios en las formas de comportamiento humano en las cuales el demógrafo está particularmente interesado.
3. Para un análisis breve pero bueno de los efectos de largo plazo ejercidos sobre la capacidad para producir ingreso por políticas que al mismo tiempo incrementan consumo y disminuyen significativamente la formación de capital, ver Kenneth E. Boulding, "The Fruits of Progress and the Dynamics of Distribution", American Economic Review XLIII, No 2 481-83 (1953),

4. En relación con varios de los puntos involucrados, ver si "Welfare Economics and the Problem of Over-Population", Scientia, XLVIII (1954) 128-38, 166-75; también si "Population Theory", en B. F. Haley (d.) A Survey of Contemporary Economics (Homewood, III.: Richard D. Irwin, Inc., 1952), II, 110 ff. En la amplia literatura sobre índices de bienestar producida después de la Primera Guerra Mundial, las dificultades que acompañan la construcción y aplicación de índices de bienestar adecuados no fue generalmente advertida.

5. Ver A. J. Toynbee, A Study of History (London: Oxford University Press, 1939), IV, 156. ff, 414 ff.

6. Probablemente no está lejos de la verdad afirmar que en cierto grado un sistema de salarios familiar dominado por el patrono, y un sistema de subsidio familiar dominado por el estado, son políticas distributivas de derecha y de izquierda moderada, respectivamente, que enmascaran una política de población.

7. En relación con algunos de estos puntos ver si "Some Economic Aspects of the Subsidization by the State of the Formation of 'Human Capital'", Kylos, IV (1950), 316-43.

Fórm. 306-Junio 1971

2
3
4

7
8
9

10
11
12