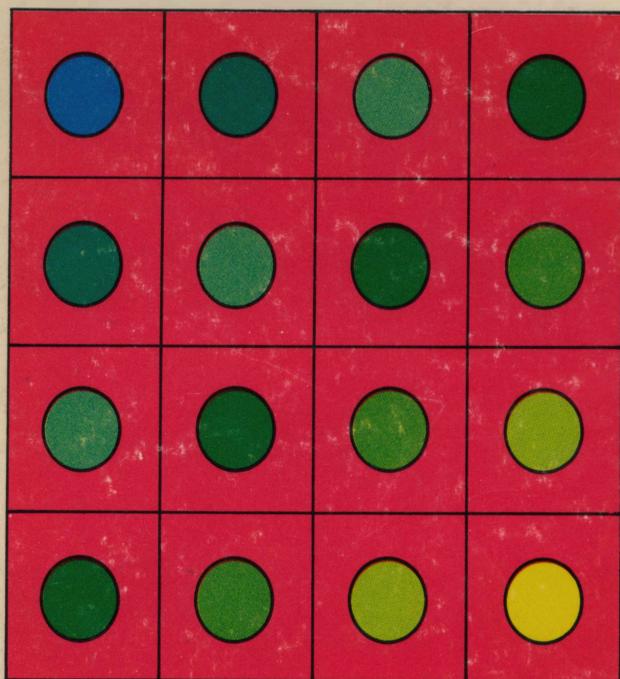


Daniel Rodríguez ● Ricardo Yocelvezky

Política y población en América Latina

Revisión de los aportes del PISPAL



PISPAL/EL COLEGIO DE MÉXICO



Política y población en América Latina

Revisión de los aportes del PISPAL

**Programa de Investigaciones Sociales
sobre Población en América Latina**

Política y población en América Latina

Revisión de los aportes del PISPAL

**Daniel Rodríguez
Ricardo Yocelvezky**



PISPAL/EL COLEGIO DE MÉXICO

Primera edición, 1986

**D.R. © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
10740 México, D.F.**

ISBN 968-12-0344-5

Impreso y hecho en México/Printed in Mexico

Índice

<i>Introducción</i>	9
<i>Capítulo I. Los enfoques teóricos</i>	23
1. Contexto en el que se ubican los enfoques teóricos	23
2. Tipificación de los enfoques	27
3. Conclusiones	32
<i>Capítulo II. Aportes al conocimiento de los hechos</i>	35
1. Sobre la trayectoria de los estudios de población	35
2. El tema del crecimiento de la población	39
a) La política de control de la natalidad en Chile	39
b) Políticas públicas y transición demográfica en Brasil, Costa Rica, Cuba y Chile	45
3. Los estudios referidos a la distribución de la población	51
a) Políticas de colonización	51
b) Concentración urbana	60
c) Coyuntura política y migraciones	84
<i>Capítulo III. Política y población: un campo de estudio por explorar</i>	93
1. Recapitulación	93
2. La población como variable independiente	97
3. La población como variable dependiente	100
a) Las políticas de población	100

i) Las políticas de población y el crecimiento demográfico	102
ii) Las políticas de redistribución espacial de la población	110
b) Fenómenos políticos específicos que afectan variables de población	117
i) Integración nacional	117
ii) Coyuntura y población	119
4. El aporte de PISPAL dentro del campo	123
5. Elementos para un enfoque metodológico alternativo	130
Bibliografía	137
Anexo 1	141

Introducción

1. El objetivo central de este documento es hacer una revisión del conocimiento aportado por las investigaciones que, con apoyo financiero del PISPAL, se han desarrollado en el campo de “política y población”, una de las tres áreas prioritarias de investigación desde las primeras fases del Programa.

A partir de lo anterior se buscó cubrir un segundo objetivo, relevante para el propósito de orientar los trabajos de investigación en la próxima fase del PISPAL, que consiste en la definición de un conjunto de temas y líneas de investigación.

Se consideraron nueve investigaciones (ocho concluidas y una en marcha), más un conjunto de documentos que principalmente fueron elaborados en el seno de la ex Unidad Central del PISPAL sobre el tema. En total se consultaron más de 30 documentos, la mayor parte producto de las investigaciones financiadas total o parcialmente por el Programa (Anexo 1).

Como parte del propósito principal del presente documento —hacer una revisión de los aportes del PISPAL a este campo del conocimiento—, se ha considerado importante prestar especial atención a la parte teórica de las investigaciones. Este punto se desarrolla más adelante.

En la segunda parte de la Introducción se presenta, en términos generales, la forma en que la dimensión política fue incorporándose a los estudios demográficos, y la evolución que esta incorporación ha tenido. Para cumplir este objetivo se revisaron principalmente los documentos elaborados por el PISPAL, tanto pronunciamientos oficiales del Programa como documentos de miembros de la ex Unidad Central y de personas especialmente contratadas.

Vale la pena señalar algunas características básicas de las investigaciones que aquí se consideran. Cuatro tienen un carácter regional, es decir, se

refieren a varios países de América Latina. Dos abordan el caso específico de Chile, una al de Brasil, una al de Colombia y otra al de Ecuador. Seis de las nueve investigaciones las realizaron organismos internacionales (tres el CELADE y tres la FLACSO). Como era de esperar la mayor parte de los investigadores responsables son sociólogos y politólogos; llama la atención la prácticamente total ausencia de demógrafos (sólo en una investigación participaron de manera secundaria).

Desde un punto de vista temático, las investigaciones abarcan una amplia gama de campos, desde revisiones del tratamiento del tema población en la literatura de ciencias sociales hasta el carácter del Estado latinoamericano en el periodo 1945-1970, pasando por recopilaciones de leyes que afectan o se refieren a la población y a las políticas de redistribución de la misma. En términos genéricos los dos temas que parecen haber preocupado más a los investigadores fueron los de las "políticas de población" y el de los efectos de las estrategias de desarrollo en las variables demográficas.

Cabe hacer notar que en los diferentes proyectos se involucraron varios de los centros e investigadores de mayor prestigio y tradición en las ciencias sociales latinoamericanas,¹ lo que puede ser considerado como muestra del interés que el tema provocó en la región.

También hay que recordar lo incipiente de la preocupación por la incorporación de la dimensión política al estudio de los procesos demográficos, que difícilmente puede remontarse más allá de la década de los sesenta. Tener presente esto, así como el proceso de desarrollo de la preocupación por el tema en las dos últimas décadas, puede permitir una evaluación más precisa del aporte del Programa.

2. La hipótesis general que se sustenta en el presente documento, con base en la cual se ha ordenado el material examinado, es que la preocupación y la producción del PISPAL en el tema "Política y Población" se debe entender como un esfuerzo por constituir este campo en un área de estudios científicos necesarios para lograr la adecuada comprensión de los procesos demográficos en los países de América Latina, a los que se ha caracterizado como periféricos, dependientes y subdesarrollados.

La introducción de la dimensión política en los estudios demográficos no la inició el Programa; empero, aquí se sostiene que su aporte ha sido de gran importancia para constituir el mencionado campo de estudios, proceso que aún no se puede dar por concluido.

La relativa dispersión de los estudios, la diversidad de marcos teóricos y el carácter preliminar de todos los resultados son inteligibles dentro de un proceso de desarrollo científico marcado todavía por el método de ensayo y error, cuyo resultado global, en términos del Programa, no es

¹ CELADE, FLACSO, CEBRAP, CCRP.

desalentador. Por el contrario, parece que se logró un avance significativo en el esfuerzo por constituir el campo de estudios; los documentos oficiales del Programa que se examinan a continuación son un buen reflejo de ello.

En la definición original de los objetivos del Programa se establecía que su labor de investigación tendría por objeto comprender “la problemática y el papel social y económico de la población en relación con la formulación de políticas generales y específicas de población. . .” (PISPAL, s.f., A, p. 5), proponiéndose como temas concretos de estudios de población en relación con la dimensión política los de “estructura de poder e inestabilidad política”, “ideologías de población y formulación de políticas”, “factores socioculturales, económicos y políticos de la fecundidad”, “estudios de los costos de los programas de salud y sus efectos sociales y económicos”, y finalmente “evaluación de políticas que afectan variables de población”. En rigor, en estos documentos aún no se había desarrollado un campo de estudio propiamente tal sino sólo una enumeración de ciertos aspectos de la dimensión política eventualmente vinculados con la población.

Posteriormente, en un documento de agosto de 1973 se sostenía como una de las líneas básicas de estudio la que considerara “los factores de la población insertos en la problemática de la ciencia política, en relación con el proceso de formulación, ejecución y evaluación de políticas de población” (PISPAL, 1973, p. 5).

En el programa de actividades para 1975-1977 se observa un avance en la definición del campo de estudios, que se denominó “sistema político y políticas de población”, proponiéndose que “dentro de sistemas políticos concretos se estudiarían los procesos de formulación, toma de decisiones e implementación de políticas orientadas a obtener, directa o indirectamente, objetivos demográficos y aquellas otras que, sin proponérselo, afectan de una u otra manera los resultados obtenidos con las primeras, y los efectos políticos de la estructura y dinámica demográfica” (PISPAL, 1974, p. 5).

Puede decirse que allí se intentó definir un campo de estudios que vincula la dimensión política a la población, básicamente a partir de las políticas de población y de las políticas con efectos demográficos.

Los principales avances dentro de esta nueva definición fueron presentados en el seminario “Estructura política y políticas de población” que, auspiciado por el PISPAL, organizó el CELADE en Santiago de Chile en 1975. Los trabajos presentados, así como los comentarios de que fueron objeto en aquella ocasión, se reúnen en un libro que, con el mismo título del seminario, publicó el PISPAL en 1977.

Otro paso significativo se dio con el documento “Líneas prioritarias de investigación para la III fase”. En él se definió como una de esas líneas la de “estilos de desarrollo, procesos político-ideológicos, cuestión poblacional y políticas con efectos demográficos”. “Al establecer esta línea de trabajo se trató de delimitar un campo de reflexión específicamente refe-

rido a la dimensión política de los procesos demográficos” (PISPAL, 1978, p. 21). Esta vez la vinculación entre política y población no sólo se enfocó por medio de las políticas estatales (de población o con efectos demográficos), sino de la denominada “cuestión poblacional”, es decir, los “procesos demográficos que tienen lugar en una sociedad concreta, cuando éstos —por razones que es preciso determinar en cada caso— pasan a constituir uno de los elementos que definen el campo de relaciones entre las fuerzas sociales, sean éstas de alianza o de conflicto” (*ibidem*).

De esta manera, la cuestión poblacional posee una dimensión política a partir de la definición teórica del término. La problemática demográfica puede ser entendida como parte de las alternativas sociopolíticas que caracterizan a diversos sectores sociales. En este sentido no todos los sectores sociales definirán de un mismo modo la cuestión poblacional, de forma que una cuestión poblacional concreta (*i.e.* la “explosión urbana”) puede constituirse en un obstáculo significativo para una cierta estrategia de desarrollo, pero no serlo para otra. Sin embargo, hasta aquí se seguía privilegiando en el análisis la perspectiva del Estado.

En noviembre de 1979 la Secretaría Ejecutiva convocó a una reunión de politólogos para discutir diversos problemas que dificultaban el desarrollo de las investigaciones sobre política y población. En el documento preliminar que surgió de dicho encuentro se señaló la necesidad de recuperar en el análisis la perspectiva de los sectores subordinados y no sólo la de los hegemónicos. De hecho se mencionó la reacción de algunos sectores sociales que han cuestionado ciertas políticas de población en países que han intentado aplicarlas.

Hasta aquí se han señalado los que pueden considerarse los principales mitos de la evolución del pensamiento “pispalino” en el intento de constituir el campo de estudios en el que confluyen política y población.

Sin embargo, esta evolución no se ha dado en el vacío. Ha estado profundamente influida por corrientes de pensamiento y de acción que, como en tantos otros campos, han venido desde los centros del sistema capitalista mundial. A continuación se expone, de manera sintética cómo se ha dado la relación entre las corrientes poblacionales venidas de esos centros y la producción del PISPAL.

3. Si se sitúa el comienzo de una reflexión sistemática sobre la relación entre política y población a mediados de la década de los sesenta puede sostenerse que los temas que concentraban y motivaban el trabajo de investigación en el área eran dos: el efecto político de las migraciones y las políticas de población.

El enfoque dominante en el estudio del primer tema era el orientado por la llamada “teoría de la frustración”, que básicamente intentaba explicar el fenómeno del radicalismo político a partir del proceso migratorio rural-urbano. Allí se postulaba que la migración campo-ciudad contribuía

a aumentar el radicalismo político y que tales movimientos migratorios se constituirían en uno de los elementos explicativos de la inestabilidad política de los países de la región. La teoría de la frustración sostenía que los problemas de adaptación del migrante al medio urbano producían en éste un alto grado de frustración (*i.e.* económica, psicológica), la que a su vez produciría una tendencia hacia la agresión que encontraría un canal de expresión en el comportamiento político radical (R. Atria y J.C. González, 1977, especialmente pp. 13-37).

Atria y González sostienen que “hay que tener presente que este enfoque no es una teoría integrada de la asimilación del migrante y su comportamiento político sino que es una amalgama de generalizaciones que *han tenido su origen en diversas fuentes fuera del contexto latinoamericano*” (*idem*, p. 14, subrayado nuestro).

Puede sostenerse que este tipo de aproximación a la dimensión política de los procesos poblacionales reconoce su origen básicamente en las orientaciones de la sociología y la ciencia política estadounidense, que partían del enfoque “dualista” de la realidad (*i.e.* integración-desintegración) que originalmente se elaboró para estudiar la migración internacional y los procesos de adaptación del migrante a Estados Unidos. “Dicho dualismo, que opera con oposiciones simples, entiende la sociedad latinoamericana en términos de una dicotomía de contextos altamente diferenciados: centros urbanos-“hinterland”; sociedad tradicional-sociedad moderna...” De acuerdo con estos enfoques el movimiento migratorio era entendido como el pasaje de una situación de estabilidad e integración en el polo rural (sociedad tradicional) a otra de crisis y de “derrumbe” del orden, lo cual explica la migración hacia el polo urbano (sociedad moderna). Aquí la teoría original —a diferencia de la de frustración— suponía que el migrante entraría en un momento pasajero de “no integración” a la sociedad moderna pero que finalmente esta integración se produciría² (Najenson, s.f.).

La otra variante teórica que se encuentra en los orígenes de la preocupación por la migración rural-urbana como fenómeno políticamente desestabilizador, es la del “hombre marginal”. También esta corriente se refiere a procesos migratorios a Estados Unidos en los años veinte. Las dimensiones privilegiadas en este enfoque eran la “cultura” y la “personalidad”. Así, algunos entendían como “marginal” al hombre que se encuentra en los márgenes de dos culturas. Para otros la “personalidad marginal” refleja la situación de conflicto cultural que vive ese individuo (J. Giusti, 1973, cap. I).

² Una síntesis de estos planteamientos y una crítica sugerente se encuentra en J.L. Najenson, *La dimensión política de la cuestión poblacional: algunas notas metodológicas para su investigación en América Latina*, PISPAL, s.f., inédito.

La aplicación acrítica de una amalgama de estos enfoques (y algunas derivaciones de los mismos) condujo a la teoría de la frustración a un notorio fracaso para explicar lo que pretendía. Numerosa evidencia empírica demostró que la mayor parte de los supuestos de esa teoría no se cumplían en cuanto a la situación económica del migrante, la desintegración familiar, etc. Respecto al punto crucial del comportamiento político se encontró que el conocimiento político del migrante es menor que el del nativo, que el comportamiento político de ambos grupos es muy parecido y que al contrario de lo que se suponía habría una serie de razones que llevarían al migrante a adoptar conductas políticas más bien conservadoras. El intento de explicación se vio frustrado (Atria y González, 1977).

La segunda gran temática que concitaba la preocupación de los investigadores fue la de las políticas de población. A diferencia de la despertada por las migraciones, este interés surgió a partir de cuestiones eminentemente pragmáticas.

Las razones que se esgrimían para prestar atención al tema suponían, y aún hoy —en su versión más extrema— suponen, que el acelerado crecimiento poblacional es una causa importante del retraso económico y de la imposibilidad de lograr el “desarrollo”. Esto a pesar de que en los años treinta se habían atribuido efectos semejantes a la causa opuesta, es decir, tal como lo señala Weiner (1971), a la declinación de la población.

Así, por ejemplo, la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) ha demostrado especial preocupación por los fenómenos demográficos. Su inquietud por las altas tasas de crecimiento de la población se debe a los efectos socioeconómicos de ésta; también destaca la importancia del rápido crecimiento de la población “para la seguridad pública y la estabilidad política”, y propone como meta “reducir la tasa de crecimiento de la población para lograr *tasas más altas de desarrollo económico*” (M.M. Errázuriz, 1974, p. 34, subrayado de la autora). En el mismo sentido, aunque de modo mucho más cauto, se pronunció el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población (UNFPA), al señalar que la disminución de la tasa de crecimiento demográfico “es uno de los medios de fomentar el crecimiento económico y el adelanto social” (M.M. Errázuriz, 1974).

Este tipo de planteamientos, al igual que en el caso de las migraciones, tiene su origen en puntos de vista provenientes del exterior, en particular de los organismos internacionales, como el Banco Mundial y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). También ha sido importante el énfasis que pusieron directamente los políticos extranjeros en la necesidad de aplicar políticas de población (entendidas básicamente como control natal) para superar los problemas de la región. ¿Cómo no recordar, a propósito de esto, las palabras del ex presidente norteamericano Lyndon Johnson, quien, ante la Organización de las Naciones Unidas, sostuvo que había que

tener en cuenta “que cinco dólares invertidos en la tarea de limitar la población valen tanto como cien dólares destinados al progreso económico”?

En un estudio que analiza el tratamiento del problema de la población, tal y como aparece en la producción intelectual de los científicos sociales chilenos, se concluye que “los organismos internacionales son los que se destacan por la frecuencia con que tratan los temas de población como elemento central de sus trabajos” (M.M. Errázuriz, 1974, p. 49). Y agregan que en el análisis se resalta “el mayor peso que, en general, se ha dado en este tipo de trabajos al crecimiento de la población”.

Algunos científicos sociales de la región y de fuera también concluyeron que en “América Latina el crecimiento de la población —el más rápido del mundo— opone un obstáculo formidable y acaso el principal a los empeños del desarrollo económico y social” (Romero, 1965). Otros, más recientemente, han seguido trabajando con la misma lógica de que el crecimiento actual de la población es un problema grave para el futuro de la humanidad, y en tono a veces dramático han expresado “la urgente necesidad de frenar el crecimiento poblacional en todas partes” (Clinton, 1977, p. 176), llegando incluso a recomendar —con espíritu de buenos consejeros— que “los científicos sociales de los países pobres que se interesan por la materia del desarrollo tienen que ponerse a la cabeza de un movimiento multidimensional para reducir cuanto antes las tasas de crecimiento poblacional”, ya que se supone, además, una creciente escasez de alimentos y materias primas (*idem*, p. 181).

En cambio, una investigación basada en entrevistas a personeros de gobierno y líderes políticos chilenos alrededor del año 1970, concluía que “el crecimiento de la población [en Chile] en sus niveles y tendencias recientes tiene para los dirigentes una baja significación política tanto en términos de poder político como de la solución a los principales problemas del desarrollo económico y social en el corto plazo” (G. González, 1977, p. 218).

Pareciera entonces que la base y el fundamento para el planteamiento de una política de población cuyo objetivo principal, y a veces único, fuera la reducción de la tasa de crecimiento demográfico se originó fundamentalmente fuera de la región y con base en teorías discutibles. Esta situación quizá explique, que en sus comienzos la respuesta a este tipo de planteamientos haya tenido un marcado sesgo ideológico y que las voces más ponderadas llamaran la atención sobre la necesidad de estudiar científicamente el problema. Instituciones tan disímiles como la Iglesia católica, la FAO y el PISPAL reaccionaron en un sentido similar.

Así, por ejemplo, el papa Juan XXIII sostuvo que “la relación entre el incremento demográfico, por una parte, y el desarrollo económico y la disponibilidad de medios de subsistencia, por otra parte, no parece, al menos por ahora y en un futuro próximo, que cree dificultad: en todo caso son

demasiado inciertos y oscilantes los elementos de que disponemos para poder sacar de aquí conclusiones seguras” (encíclica *Mater et magistra*, mayo de 1961).

Por su parte, Urzúa, al comentar las afirmaciones de Clinton, cita estudios de la FAO y algunos otros investigadores, como Roger Ravelle, que estiman que la humanidad cuenta con los recursos y la tecnología para alimentar entre 40 000 y 50 000 millones de habitantes, es decir, a una población aproximadamente diez veces mayor que la que actualmente existe en toda la Tierra (Urzúa, 1977).³

A su vez, al establecer los “Principios” del propio Programa, el PISPAL llamaba la atención sobre “la presión política de algunos países desarrollados a través de las ‘grandes soluciones’ que simplifican los problemas y proponen el ‘control de la población’ [como] condición necesaria para cualquier desarrollo económico. De esta manera, se da al crecimiento demográfico una importancia por encima de la propia estructura social de la cual depende”, y se agrega que “esta presión en muchos casos ha significado el posponer la implementación de programas de investigación tendientes a hacer evidentes las relaciones entre la población y el proceso de cambio” (PISPAL, Primera Reunión del Comité del Programa, marzo de 1973).

De un modo u otro con estos pronunciamientos se intentó poner en sus justos términos el problema del crecimiento y de las políticas de población. Este intento se puede sintetizar diciendo que no hay elementos suficientes como para suponer: *a)* que el crecimiento de la población es un obstáculo para el desarrollo, y *b)* que el establecimiento de políticas de control natal, *per se*, sea un medio para alcanzar el desarrollo.

Frente a las teorías dualistas, de la marginalidad o de la modernización, que intentaban explicar las migraciones rural-urbanas y sus eventuales consecuencias políticas en América Latina, se elaboró lo que dio en denominarse el enfoque “histórico-estructural”, el cual, según la evidencia disponible, ha permitido una capacidad de comprensión y explicación de tales fenómenos mucho mayor que la existente antes del surgimiento de dicho enfoque.

Frente al tema de las políticas de población hubo una respuesta en dos momentos. Primero, la que buscó darle un contenido más amplio al que originalmente aquellas tenían (control natal). En este sentido el aporte más importante parece haber sido el que situó las políticas de población como

³ Colin Clark, por su parte, ha estimado que la Tierra podría alimentar a 157 billones de personas (Banco Mundial, 1975). Otros autores han discutido la hipótesis de creciente escasez de energéticos y materias primas no alimenticias, concluyendo que tal preocupación carece de sentido, “por lo menos en un plazo que de alguna manera puede interesar a la humanidad actual” (el autor se refiere a un par de milenios más) (Herrera, 1974).

parte integrante e indisoluble de lo que se llamó el proceso de desarrollo de cada país. De esta forma, se descartó de plano la idea de adoptar una política de población autónoma, así como una de aplicación general, y se enfatizó que la política de población “sólo podrá darse adecuadamente en el contexto de la planificación global coordinada por las metas de desarrollo económico y social. Y por estas mismas razones, referidas a una situación concreta” (Miró, 1971, p. 4). Esta forma de conceptualizar las políticas de población fue una respuesta contundente para quienes apresuradamente establecían relaciones mecánicas entre crecimiento demográfico y desarrollo, válidas para cualquier país en cualquier etapa de desenvolvimiento económico y con cualquier estilo de desarrollo.

El segundo momento de la respuesta puede definirse como un intento sistemático de introducir la dimensión política en la explicación de los fenómenos demográficos. Para cumplir adecuadamente esta tarea, ha debido hacerse un esfuerzo que ha privilegiado la elaboración teórica como paso previo a la realización de investigaciones empíricas.

Es en este esfuerzo que se sitúa la producción del PISPAL sobre el tema. Los diversos intentos de elaborar enfoques para introducir la dimensión política en la explicación de lo demográfico hay que valorarlos a partir de la situación general antes descrita, y dentro del contexto en que estas discusiones tuvieron lugar en América Latina, cuestión que abordamos en el próximo capítulo.

Ha sido entonces la inexistencia de una problemática científica, constituida a nivel teórico —ya sea dentro o fuera de la región—, en torno al tema “política y población”, lo que hace explicable la permanente importancia que ha tenido el aspecto propiamente teórico en las investigaciones financiadas por el Programa.

Una aclaración pertinente en este punto es que, hemos expuesto la evolución de los planteamientos sobre el tema de manera deliberadamente maniquea: externa-interna a la región, explicativo-no explicativo, adecuado-inadecuado. Se ha hecho así para resaltar los aspectos más relevantes en la evolución de los planteamientos sobre las temáticas. Por otra parte, es innegable que, *grosso modo*, la dialéctica del pensamiento latinoamericano en relación con la dimensión política de lo poblacional estuvo movida por el tipo de oposiciones simples que se han señalado. Sin embargo, en los hechos —como siempre— el movimiento concreto fue bastante más complejo. Basten aquí algunos señalamientos generales que conviene tener presentes para no caer en visiones esquemáticas demasiado alejadas de la realidad.

Siendo en esencia verdad que los esquemas más criticados en América Latina, por científicamente “inadecuados” y por políticamente apolégicos al sistema imperante, nos llegaron de fuera de la región —característica que todos los autores revisados resaltan y reconocen en dichos enfoques

(entre ellos Miró, 1971, Atria y González, 1977, Najenson s/f, M.M. Errázuriz, 1974)—, es bueno recordar que todos esos esquemas en su momento (y a veces incluso a destiempo) contaron con el apoyo entusiasta de científicos, instituciones y grupos típicamente locales. Es decir, en los hechos no hubo una oposición externa/interna en el campo de las ciencias sociales. Es más, puede sostenerse que fue precisamente el entusiasmo con que ciertos investigadores y centros de estudio tomaron acríticamente planteamientos venidos desde países centrales para estudiar una realidad diferente, lo que permitió en un momento posterior el surgimiento de un pensamiento crítico más adecuado para entender la dinámica de dichas realidades.

Es cierto que hubo ocasiones en que los países centrales elaboraron “recetas” para ser aplicadas en la periferia (claramente puede ser el caso de las políticas de población entendidas como políticas de control natal) y que tales recetas llevaban planteamientos implícitos que pretendían ser explicativos de nuestras realidades. También lo es que se ejercieron presiones directas e indirectas desde los países centrales.⁴ Pero en definitiva estas “recetas” no hubieran tenido éxito si en la región no hubiesen surgido firmes portavoces que, convencidos, hicieron llamados para adoptar las nuevas, grandes y definitivas “soluciones” para los problemas que aquejaban a América Latina.

Con todo, hay que reconocer que aun los planteos más ideológicos sobre la cuestión poblacional estimularon a investigadores y centros de la región a buscar modelos y explicaciones que se pudieran contraponer con eficacia a los anteriores. Situados en esta perspectiva los logros no han sido despreciables.

Por último, habría que señalar que en el proceso de la búsqueda de respuesta a menudo la mirada se volvió hacia obras y teóricos que nada tienen de latinoamericanos. Si bien de estos autores se tomó sólo parte de sus teorías, las cuales incluso en ciertos casos han sido redefinidas, es indudable que poco o nada se hubiera avanzado si el pensamiento latinoamericano se hubiera replegado sobre sí mismo. El aspecto “latinoamericano” que ha distinguido a la respuesta como globalidad ha sido el hecho de repensar ideas y teorías —aun parte de las criticadas— a la luz de los fenómenos específicos y concretos que afectan a la región. Es probable que por lo que hasta aquí se ha mencionado, quede la impresión de que existe un excesivo optimismo acerca de los aportes de América Latina al tratamiento de la

⁴ En un análisis acerca de los factores que hay que tomar en cuenta para entender la adopción de políticas de población en América Latina, se ha sostenido que “es necesario recordar que las decisiones en el campo de la población han estado fuertemente influidas por presiones de otros países” (Raúl Urzúa, 1979). En otra página del mismo texto se agrega que “los partidarios de los programas de planificación familiar negaban enfáticamente las influencias externas, que en realidad existían. . .”.

dimensión política de los procesos demográficos. Tal optimismo sólo se deriva de la comparación de lo logrado con el punto de partida descrito. Sin embargo, se habrá notado a lo largo de estas páginas el uso constante de términos como “esfuerzo”, “intentos”, “búsqueda” y otros para matizar dicho optimismo y señalar el carácter fundamentalmente inacabado y, más aún, incipiente que estas elaboraciones revelan, lo cual se podrá comprobar en los capítulos siguientes.

4. Para la elaboración de los capítulos que siguen hemos considerado los “productos” (informes finales o parciales de investigación) de las siguientes investigaciones:

1) Del proyecto “Actores en la formulación de políticas de población”:

a) “El tratamiento del problema de población en la producción de los científicos sociales en Chile”, de M.M. Errázuriz, el cual constituye un análisis de contenido de los materiales producidos en varios centros de investigación en Santiago de Chile en los años 1958-1972. Las finalidades principales fueron: definir la incidencia de los temas de población en el conjunto de la producción en ciencias sociales en ese periodo; seguir la evolución de la temática poblacional en ese contexto, y destacar las características de los enfoques aplicados en este campo.

b) “Actores políticos y políticas de población en un sistema democrático”, de Gerardo González, del cual hemos considerado el documento presentado por el autor al seminario sobre “Estructura política y políticas de población”, realizado en el CELADE, Santiago de Chile, en mayo de 1975 con el auspicio del PISPAL y publicado en 1977. Como complemento del trabajo de Errázuriz, este documento presenta las opiniones acerca de los problemas de población que las organizaciones políticas chilenas, y los políticos más prominentes de esas organizaciones, presentaban al respecto.

2) Del proyecto “Ley y población” se prestó especial atención al documento elaborado por J. Sulbrandt y M. Ferrera sobre “Ley y crecimiento poblacional: el caso chileno”, el cual es un recuento analítico de la legislación respecto del crecimiento de la población (y su posible efecto sobre este). Para ello se examinó un variado conjunto de disposiciones que, teóricamente, se puede suponer que tendrían algún efecto sobre este fenómeno poblacional.

3) Del proyecto “Políticas de desarrollo y redistribución de la población en países selectos de América Latina”, se tomó en cuenta principalmente el informe final, el cual examina el caso colombiano. Este informe reúne cuatro trabajos que se refieren a: i) la fuerza de trabajo en el sector rural, ii) la política agraria, iii) la política industrial, y iv) la política de vivienda. Todos se reúnen bajo la orientación de un marco teórico común

que busca poner en evidencia las características de la acción estatal y, dentro de ésta, de la planificación y sus efectos sobre la distribución de la población en el territorio.

4) Del proyecto "Estrategias de desarrollo y transición demográfica. Los casos de Brasil, Costa Rica, Cuba y Chile", dirigido por Gerardo González, se ha considerado principalmente el informe final, cuyos dos volúmenes contienen la descripción de las trayectorias y las características de la mortalidad y la fecundidad para cada caso de estudio, así como un intento de conectarlas con la evolución de las políticas sociales y el lugar que éstas ocupan en la estrategia de desarrollo en cada país incluido en la investigación.

5) Del proyecto "Flujos migratorios chilenos y bolivianos hacia la región cuyana", se examina aquí el informe final, "Migración tradicional y migración de crisis. Una década de afluencias bolivianas y chilenas a Argentina y la región cuyana", elaborado por Heras y otros. Este informe compara las migraciones "normales" (durante varias décadas hasta la de los setenta) con la ola de inmigrantes chilenos a Mendoza que provocó el golpe de estado de 1973. Esto da lugar a un intento de tipificación de las migraciones que los autores llaman económicas y políticas.

6) Del proyecto "El carácter del Estado latinoamericano en el periodo 1945-1970 como marco global de interpretación de la acción pública estatal", dirigido por Enzo Faletto, se examinaron dos documentos:

- a) "Proceso de industrialización y proceso político en América Latina", que contiene un examen de las características de la industrialización sustitutiva de la región, con especial atención en las condiciones y el periodo en que cada país se incorpora a este proceso, de lo cual resultan tanto una periodización de éste como una tipología de los países que lo experimentan.
- b) "El proyecto popular alternativo", el cual también contiene un intento de periodización y de tipificación de las situaciones observables en los distintos países, pero esta vez desde el punto de vista del otro proceso que caracteriza, para los autores, el periodo de estudio: la presencia de masas. Este intento de periodización y tipificación se hace a partir de un análisis de los cambios en la composición e ideología de los sectores populares y de sus relaciones con las clases dominantes y con el Estado.

7) Del proyecto "Distribución del gasto público y migraciones en Ecuador", realizado por Alan Middleton, se consideró el informe final, del mismo título, en el cual se analizan los gastos del Estado ecuatoriano en el periodo 1972-1976 en términos de su distribución entre administración, desarrollo económico y social (en estas categorías los ministerios se agruparon de acuerdo con su función predominante) y conectando esta distribución del gasto con las migraciones observadas en razón de los efectos que los gastos del Estado tienen o tendrían en la creación de empleos.

8) Del proyecto “Política y población en la Amazonia”, se consideró aquí el producto final, el libro *Amazonia, expansão do capitalismo*, de Cardoso y Muller, que analizan el desarrollo regional de la Amazonia desde la perspectiva del desarrollo histórico de la región, inserta en el sistema capitalista del país. El análisis, privilegia la acción del Estado y del capital privado; la población es incorporada principalmente a través de las migraciones y de los planes de colonización.

9) Del proyecto de investigación comparativa, “Desarrollo regional, políticas públicas, migraciones y primacía urbana en América Latina” se examinó el informe comparativo coordinado por Raúl Urzúa y que reúne los resultados de investigaciones realizadas en Argentina, Colombia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. En este documento las descripciones del proceso de industrialización en cada país durante el periodo 1950-1975 se confrontan con las características de las migraciones internas y los efectos de éstas, en particular en el proceso de crecimiento y concentración urbanos, prestando gran atención a la creación de empleo como nexo entre los diferentes procesos.

No se incluyen aquí otras investigaciones que tocaron aspectos políticos en su desarrollo, pues formalmente caen fuera del área de la política y población, en tanto su objetivo central los ubica en otras áreas temáticas definidas por el Programa. Por ejemplo, en los proyectos e investigaciones sobre estructura agraria y población se analizan algunos temas en los que se vinculan política y población, tales como ciertas reformas agrarias que entre sus objetivos tenían algunos demográficos. Sin embargo, la razón fundamental para excluirlos es que creemos que la variedad de investigaciones consideradas es suficiente para señalar el conjunto de problemas importantes a los que se enfrenta la investigación en este campo.

La dispersión temática y la disparidad en el tratamiento de los diversos problemas, que se pueden observar en la muy apretada síntesis que hacemos en esta introducción del contenido de los documentos considerados explican, en gran medida, las características y la estructura de la exposición que sigue. Al no disponer de un marco único que oriente el análisis de este conjunto de investigaciones, hemos recurrido a tres medios distintos, pero no absolutamente independientes, para ordenar los materiales producidos en este campo. Los tres capítulos que siguen se estructuran alrededor de cada uno de estos esquemas de ordenamiento.

En el primer capítulo hacemos una tipificación de los enfoques teóricos usados para encarar el análisis de las relaciones entre política y población. Para esto intentamos recuperar las concepciones, explícitas o implícitas, respecto del Estado, los procesos políticos y el problema de población, que son utilizados como instrumentos teóricos que permitirían la comprensión de los problemas investigados. Atendiendo también a la importancia que distintas escuelas de pensamiento han tenido en las diversas etapas del pro-

ceso de desarrollo de las ciencias sociales en América Latina, hemos designado los tres enfoques definidos como: *a)* “tradicional”, en el que agrupamos las investigaciones que de alguna manera muestran su filiación con las distintas variantes del estructural-funcionalismo, considerado como el pensamiento dominante en la primera etapa de la implantación de la práctica institucional de las ciencias sociales en la región, *b)* “marxista”, que es el que se usa en la única investigación (de las revisadas) que reclama para sí la afiliación con tal escuela de pensamiento, aun cuando observamos que tal adhesión se efectúa dentro de una tendencia muy particular del marxismo (el althuserianismo), el cual, por su difusión en América Latina, tiene especial importancia a pesar de que las posibilidades de aplicación de ese pensamiento no se han agotado, y *c)* “histórico-estructural”, el cual es distinguido más por su uso instrumental de los elementos teóricos que por su adhesión a alguna escuela particular de pensamiento acerca de la sociedad.

El segundo capítulo pretende ordenar y describir los principales avances que, en el terreno empírico, representan estas investigaciones. Para esto hemos agrupado los aportes considerados en los dos grandes tipos de temas de población estudiados: su crecimiento y distribución. En el primero reseñamos los estudios que tocan la política de control de la natalidad en Chile (el único país cuya política en este sentido fue objeto de análisis en los documentos consultados) y la investigación sobre políticas públicas y transición demográfica en países seleccionados de la región. El segundo tema, el de la distribución de la población, atrajo la mayor atención de los investigadores. Ello permitió agrupar sus hallazgos en tres categorías temáticas más particulares: políticas de colonización, concentración urbana, y coyuntura política y migraciones.

En el tercer capítulo, de conclusiones y sugerencias, el esquema de ordenamiento resulta de un cruce de las principales dimensiones políticas y demográficas tocadas por este conjunto de estudios. De este ejercicio resulta un cuadro en el que es posible: *i)* observar las áreas de contacto entre política y población que han atraído la atención de los investigadores, *ii)* hacer algunas observaciones acerca de la intensidad de la atención prestada a estos temas, y *iii)* definir algunos importantes vacíos de conocimiento, a partir de lo cual se desprenden algunas recomendaciones para el futuro desarrollo de la investigación en este campo. En este mismo capítulo se ofrecen algunas reflexiones generales sobre ciertas posibles dificultades para avanzar en esta área de estudios.

Capítulo I

Los enfoques teóricos

1. Contexto en el que se ubican los enfoques teóricos

El examen de los elementos teóricos contenidos en el conjunto de investigaciones del que aquí nos ocupamos hace necesaria una breve consideración de las características teóricas y político-ideológicas del contexto en que se desarrolla la problemática de “política y población” en América Latina y de los intentos científicos por dar cuenta de ella. En la introducción se esbozó la trayectoria histórica del “problema de población” y de los estudios y políticas asociadas con él en América Latina. De ello recuperaremos un par de rasgos centrales y luego trataremos de caracterizar el contexto teórico en el que se desarrollaron los distintos puntos de vista sobre estos problemas con el fin de enmarcar nuestro examen de los enfoques teóricos tal como se emplean en el conjunto de las investigaciones financiadas por el PISPAL en el área.

Una primera cuestión, que nunca estará de más recordar, es que la preocupación por el rápido crecimiento demográfico y las políticas de control natal inmediatamente asociadas con ella, procede de fuera de América Latina (Waissman, 1973; Errázuriz, 1974). La historia de la importación de esta ideología y de estas políticas está por escribirse, lo cual no obsta para que su significación sea determinante para los desarrollos posteriores que nos preocupan. Si se ubica la llegada del “problema de población” y sus “soluciones” a comienzos de la década de los sesenta y, por otra parte, se recuerda que el crecimiento demográfico se ha presentado como un “obstáculo al desarrollo”, se tiene una primera aproximación de lo que sirvió como “pista de aterrizaje” de este cargamento ideológico. La problemática del desarrollo en América Latina dominaba ya el horizonte teórico e

ideológico, y en éste el socialismo competía más como una “vía de desarrollo” alternativa al capitalismo que como un “modelo de sociedad” originado en alguna forma de pensamiento utópico. Que esto no sea privativo de América Latina y que entre sus causas haya que atender a los avatares de la historia propia de la ideología socialista, y en particular del marxismo, poco importa aquí. Lo que queremos resaltar es una característica del ámbito ideológico al que arriba el conjunto que contiene tanto el problema de población como sus soluciones.

La preeminencia alcanzada por la problemática del desarrollo en América Latina a partir de la segunda posguerra se explica en gran parte por el impulso que le dieron las ideas y las actividades de la CEPAL. Sin embargo, en algunos aspectos es válido considerar que toda esta evolución de la ideología y las ciencias sociales de la región eran de alguna manera la teorización tardía de las consecuencias, esperadas y no esperadas, de las políticas aplicadas con el fin de paliar los efectos de la crisis de 1930. Así, se observa que todo este fenómeno es parte de un proceso global de modernización de la política y del Estado en América Latina en el cual desempeña un papel central la incorporación de los valores y las prácticas (con características que por ahora no es del caso analizar) de la planificación.

Los elementos señalados traen a colación algunas otras características importantes del mundo científico latinoamericano. Una es el carácter foráneo del conjunto de las ciencias sociales como práctica académica o tecnocrática. Señalar este hecho apunta simplemente a recordar que el trabajo teórico de investigación en América Latina es más que nada un esfuerzo por implantar pensamientos desarrollados en países con tradiciones culturales distintas y construidos a partir de problemas concretos que se dieron en circunstancias históricas diferentes de las que prevalecen en esta región. Sí vale la pena recordar que este ejercicio dio algunos frutos que aspiran, —y generalmente se les reconoce ese derecho— a figurar como teorías. Uno de ellos es el pensamiento de la CEPAL (y en particular, el de Raúl Prebisch); otro, construido como una opción al anterior, es la teoría de la dependencia. En lo general, la práctica de las ciencias sociales latinoamericanas se inscribe en tradiciones, escuelas o corrientes de pensamiento de carácter universal dentro de la disciplina de que se trate y, aunque los científicos sociales latinoamericanos desarrollan su práctica con características que hacen distinta su producción, son reconocibles los orígenes y la pertenencia a estas corrientes teóricas.

En estas condiciones, las semillas de las teorías de la población como “obstáculo” al desarrollo, de la urbanización rápida y de las migraciones como elementos desestabilizadores caían en terreno bien abonado en el campo científico, lo cual, de paso, las vacunaba contra los posibles ataques de un adversario teológico o ético particularmente virulento en el asunto de las políticas de control de la natalidad: la Iglesia católica. Sin embargo,

aquí aparece un tema digno de investigación histórica. Parece ser que en lo referente al control natal, quienes primero lo importaron fueron los técnicos y teóricos de la salud pública, que compartían la preocupación de los practicantes de las ciencias sociales y la planificación del desarrollo en un momento en que se podía pensar que el partido sería ganado en el campo científico por el equipo antinatalista, dada la ausencia de contrincante. El campo parecía reservado a un encuentro amistoso entre la demografía y la salud pública.

No ocurrió lo mismo con los problemas relacionados con la distribución de la población. En efecto, las ciencias sociales latinoamericanas disponían ya de instrumentos teóricos para cuestionar las teorías y sus políticas asociadas. Esto produjo un desequilibrio en la atracción que los dos tipos diferentes de problemas ejercen sobre los investigadores de la región, a favor de este segundo tipo; este desequilibrio es notorio aun entre las investigaciones de que nos ocupamos en este documento.

Comienza entonces el desarrollo y examen de este paquete que contiene la problemática preteorizada y preconceptualizada y que incluye las políticas terapéuticas aparentemente apropiadas. En este proceso se incorporan distintos puntos de vista que intentan acercarse a la cuestión abierta y este es el momento de diferenciación teórica cuyas características nos gustaría aclarar.

Por todas las condiciones que hemos señalado, en el terreno de la sociología y la ciencia política, quienes se acercan desde el marco del estructural-funcionalismo parten con algunas ventajas. Éstas se derivan del papel que el pensamiento con esta orientación tuvo en el proceso de incorporación de las ciencias sociales a la práctica académica institucionalizada y al desarrollo de las técnicas de planificación en nuestra región. Esto hacía que los científicos sociales y los planificadores recibieran con naturalidad la calificación de "científico" que ostentaban los análisis y recomendaciones que llegaban del exterior. Hay que recordar que los primeros productos de la orientación crítica "dependentista" aún se estaban elaborando cuando hizo su aparición el "problema de población" y que el "boom" académico del marxismo en América Latina es posterior a la teoría de la dependencia, originándose más bien a fines de la década de los sesenta y comienzos de la siguiente.

Por otra parte, en lo referente a la planificación, es muy importante notar que en América Latina se asocia al marco teórico "estructural-funcionalista con una metodología empiricista y positivista lógica" (Borsotti, 1977). El instrumento disponible más importante para el estudio de los problemas de población, la información demográfica, no es tampoco neutral teóricamente (Torrado, 1977). Con todo esto, los datos aparecían aún más cargados (lo cual tendremos oportunidad de comprobar más adelante).

En estas condiciones, no es raro que el primer punto de contacto entre los problemas políticos y los de población sea el estudio de las “políticas de población”. Sin embargo, aun en este punto ya aparecieron los cuestionamientos que en definitiva dieron origen al esfuerzo por constituir un campo de estudio que asocie política y población. Los supuestos teóricos y las consecuencias políticas, en especial en lo que se refiere a los estudios y políticas sobre la distribución de la población, dieron lugar a que se cuestionara que las ciencias sociales latinoamericanas hayan dado un carácter propio a la “cuestión poblacional”, a la que se incorporaron rasgos comunes al desarrollo de las disciplinas particulares en la región.

A partir del análisis de las políticas de población se abrió un abanico de realidades que, en general, tienden a agruparse en dos categorías: por una parte, la que busca los factores políticos que influyen en el desarrollo de los fenómenos poblacionales y, por otra, la que busca la influencia que estos últimos tienen o pueden tener en la política; a ello hay que agregar, desde el comienzo, los intentos para definir esas políticas de población. Estos tres tipos de análisis parecen confluir en una problemática única, lo cual ha conducido al esfuerzo por precisar lo que tendrían en común —además de definir con exactitud cada uno de estos tres tipos de estudios—, para constituir un campo problemático que se pueda asumir como objeto de estudio. El problema no es simple, pues al ponerse en juego instrumentales teóricos de distinta procedencia concurrimos a una presentación de conceptualizaciones distintas de los elementos básicos de la definición del campo de estudio denominado política y población.

Aparentemente la magnitud de las dificultades no guarda relación con lo modesto del objetivo: constituir un campo problemático. Lo que ocurre es que los componentes de la relación básica a estudiar vienen definidos desde distintas corrientes teóricas, las cuales no han recibido un tratamiento análogo a dichos componentes, sin embargo, no se trata de construir una teoría demográfica de la política ni una teoría política de la población a partir de las definiciones *ad hoc* de ambos términos. Por el contrario, la práctica que observamos en la investigación de estos problemas en América Latina intenta aplicar los paradigmas de la teoría social o política a este aspecto de la realidad. Por ello no estamos frente a una confrontación de teorías sino más bien a una contraposición de “enfoques” que reconocen su filiación a marcos teóricos más amplios. Sin embargo, estos esfuerzos no son simples “aplicaciones” de teorías generales ya que esto supondría un desarrollo de los instrumentos teóricos de cada corriente que permitiera dentro de ella la constitución del objeto de estudio sin más. Si esto no es así es porque la población y la política son fenómenos globales pero, al mismo tiempo, su relación no es tan obvia como para hacer imprescindible que cada corriente de pensamiento elabore una teoría particular acerca de ella. Antes bien, como cada uno de los términos es supuesto del otro, en el

desarrollo de la teoría que se ocupa de cada uno de ellos por separado el otro permanece en el cajón del *ceteris paribus*.

Antes de entrar a caracterizar los enfoques teóricos usados en el conjunto de investigaciones que nos ocupan, nos parece necesario reiterar un par de rasgos comunes a todas ellas que tienen consecuencias para la elaboración teórica que observamos. Uno es el supuesto que, con distinto grado de afirmación, está, por lo menos, implícito en todas estas investigaciones: que en alguna medida y de alguna manera es posible introducir la planificación en la relación entre política y población. El otro se refiere a la información empleada en estas investigaciones. En su gran mayoría proviene de datos censales o de encuestas levantadas con otros fines y por otros investigadores, lo cual hace que tal información no sea inmediatamente utilizable en función de cualquier marco teórico.

Con todas las reservas y precauciones que parece necesario derivar de lo que hemos expuesto hasta aquí de modo somero, procederemos ahora a caracterizar los enfoques teóricos usados en las investigaciones que estamos considerando. Para esto intentaremos tipificar tres de ellos, a partir de sus concepciones del proceso político, del Estado y de la población. Este esfuerzo aún presenta dificultades que exponemos a continuación.

2. Tipificación de los enfoques

Todo esquema clasificatorio, al definir categorías constituidas por tipos más o menos abstractos, presenta una relativa pero necesaria falta de correspondencia con los elementos que pretende clasificar. En el caso de las investigaciones que aquí se abordan, hemos intentado clasificarlas de acuerdo con el tipo de enfoque teórico utilizado, lo cual plantea un conjunto de problemas:

1) Al no existir una teoría que relacione específicamente los fenómenos políticos con los poblacionales, lo que se observa es la aplicación de instrumentos teóricos que obedecen al desarrollo del conocimiento científico en uno de los polos de esta relación. En nuestro caso, casi siempre se hace hincapié en las cuestiones políticas.

2) En el proceso concreto de investigación, el uso específico del instrumental teórico disponible debe ajustarse a necesidades que hacen que a veces las concepciones más generales de donde se está extrayendo ese material queden implícitas.

3) Por inscribirse todas las investigaciones a las que se refiere este documento dentro de una discusión en curso, y en algunos aspectos aún incipiente, la confrontación no se produce entre enfoques teóricos acabados y definidos como alternativas entre sí. Por el contrario, la coexistencia en un campo problemático común y la comunicación frecuente entre los

investigadores dentro del área, produce una suerte de contaminación teórica en la que la clasificación de una investigación dentro de un determinado tipo de enfoque teórico no resulta inequívoca o indiscutible.

De acuerdo con las características generales que hemos señalado para todas estas investigaciones, nuestra clasificación se basa en el enfoque teórico —explícito o implícito— que cada una de ellas emplea para llegar a una concepción del Estado, del proceso político y del “problema de población”. A partir de estas tres dimensiones, como se dijo, hemos distinguido los enfoques “tradicional”, “marxista” e “histórico-estructural”.

A continuación expondremos las concepciones de cada enfoque en términos globales. Es ésta una reconstrucción que se basa en el examen del uso de la teoría en las investigaciones revisadas.

La denominación de “tradicional” que aplicamos al primer enfoque que caracterizamos aquí requiere una breve justificación. Consideramos que el desarrollo de las ciencias sociales en América Latina constituye ya una trayectoria en la que los elementos tomados de ámbitos foráneos, o simplemente más generales, se han incorporado de una manera distintiva alrededor de problemas propios de la realidad latinoamericana. En la medida en que esto puede constituir una “tradicción”, dentro de este enfoque ubicamos aquellas investigaciones que de alguna manera se identifican con la teoría más general que se asocia a la primera etapa del proceso de implantación de la práctica institucionalizada de las ciencias sociales en esta región, ya sea como práctica académica o como funciones de planificación. Esto quiere decir que hemos denominado enfoque tradicional a las nociones que se asocian al marco más general del estructural-funcionalismo, o a algunas teorías más particulares derivadas de él.

Dentro de este enfoque, entonces, hemos tratado de precisar una concepción del Estado que en alguna medida sería común a los estudios que se agrupan en esta categoría. El primer rasgo que caracteriza a dicha concepción es el desprendimiento del Estado con respecto a su contenido social. Aparece como una abstracción definida por el carácter más bien “técnico” de sus funciones en la búsqueda de fines dados. El Estado queda definido por sus funciones de administración, quedando las de dominación ausentes o mencionadas de tal manera que no se constituyen en un elemento distintivo. En esta concepción no hay lugar para un cuestionamiento del contenido social de la acción del Estado; sus funciones aparecen ordenadas tras la búsqueda del equilibrio, para lo cual dispone de instrumentos que le permiten lograr la estabilidad o el cambio, y de medios para conservar o restaurar el equilibrio. En presencia de cambios concretos en el carácter del Estado en América Latina, de acuerdo con este enfoque, lo definitorio de un cambio estaría contenido en las características técnicas de su acción, lo cual se revela en el cambio en el tipo de personal del aparato estatal. La modernización del Estado quedaría definida por el paso de una institución

liberal, caracterizada por una burocracia contable, a una burocrática, caracterizada por una burocracia planificadora.

El proceso político consiste, de acuerdo con lo anterior, en una sucesión de periodos de estabilidad y cambio que se podrían representar como una onda que oscila sobre un eje, marcando al intersectarlo los puntos de equilibrio. Desde que se formaliza así el proceso político, el eje de equilibrio se convierte en el fin último de la observación y del proceso mismo, por lo cual el contenido, ya sea de la estabilidad o del cambio, pierde importancia. Se describen las características de los periodos de estabilidad y de cambio, pero se les integra desde una perspectiva cíclica en que se suceden mutuamente.

Dentro de este enfoque el problema poblacional se define autónomamente. La población es una variable cuyo comportamiento puede transformarse en "problema" para el sistema social global. Sin embargo, la consideración de las dos características principales de la población, su tamaño y su distribución, pone de manifiesto algunos aspectos en los que éstas se interrelacionan con los fenómenos políticos ya conceptualizados. El tamaño define de manera importante los límites físicos (actuales y posibles) del sistema, en tanto que la distribución plantea un conjunto de problemas al aparato estatal-administrativo. Ambas características pueden ser, al menos, parte de la definición cuando no fuente de periodos de estabilidad o inestabilidad, lo que plantea la posibilidad, si no es que la necesidad, de la acción estatal con respecto a la población.

En el caso del enfoque que se desprende de la teoría marxista debemos mencionar de nuevo la limitación que se señaló páginas atrás. Sin embargo, consideramos que es útil tipificar esta forma de encarar los problemas, dada su difusión en América Latina, que la convierte, al menos, en una de las concepciones importantes en las disputas teóricas dentro de la corriente marxista y entre ésta y alguna otra.

Ubicándose en el polo opuesto de la concepción tradicional del Estado, la marxista beneficia sobre todo las funciones de dominación propias del Estado y la definición de éste por el contenido social de esa dominación. El Estado es aquí esencialmente un aparato de dominación de clases. Este contenido define las características de la acción estatal ya que su finalidad propia es la conservación y reproducción de tal situación de dominación. En el caso particular del Estado capitalista, su función es la reproducción de las condiciones de explotación que definen al sistema. El contenido y los actores de la dominación quedan definidos por su situación en el aparato productivo; en algunos casos, la explicación de su acción se relaciona con algún grupo identificable por su posición en la producción, al considerar a los actores políticos como representantes de alguna clase social (fracción política). Al Estado se le define, en sus rasgos principales, por las características de la dominación que corresponde a un determinado modelo

de sistema productivo (modo de producción). En el nivel más concreto (formaciones económico-sociales), el Estado conserva los rasgos esenciales que provienen de esa definición más abstracta, ya que se le ha definido de acuerdo con el modo de producción dominante en una formación económico-social determinada. Sin embargo, hay lugar para una mayor complejidad en la consideración de la acción del Estado cuando ésta se estudia en el plano de la formación económico-social, donde el modo de producción dominante se combina con residuos de otros modos de producción.

El proceso político es conceptualizado así de manera concreta (formación económico-social); los actores son también clases determinadas por el modo de producción pero donde se combinan (enfrentan o conciertan alianzas) clases definidas por su pertenencia a distintos modos de producción. La complejidad del modo de producción capitalista es recuperada a través de la definición de diversas fracciones de clase (por ejemplo, fracciones de la burguesía especificadas como fracciones del capital). Una tercera fuente de complejidad está dada por los mecanismos de representación a través de los cuales las clases se expresan en el terreno político (fracciones políticas de clase).

Este proceso se constituye en el transcurso de la dominación. Es decir, es el conflicto entre explotadores y explotados, representados por sus fracciones políticas de clase que son las portadoras de las ideologías correspondientes. Este conflicto define lo esencial del proceso político y la acción estatal. Sin embargo, la complejidad de la formación económico-social hace necesario considerar al sector dominante como un "bloque" en el poder, dentro del cual transcurren conflictos que afectan también el proceso político. El carácter del capitalismo en cada una de sus etapas está definido por la dominación de una fracción distinta del capital con respecto a otras fracciones o a grupos que provienen de modos de producción pre-capitalistas. Frente a estos conflictos la tarea del Estado es, imponer la racionalidad del conjunto del sistema —que expresaría también los intereses de la fracción dominante en la etapa que corresponda— frente a los intereses particulares y de las fracciones que deben ser subordinados. Al expresarse ideológica y políticamente, estos conflictos dan lugar a procesos políticos y acciones estatales que se concretan en políticas del Estado.

Dentro de esta visión, el problema de población no se constituye autónomamente como tal. Antes bien, lo que ocurre es que en la etapa actual del desarrollo capitalista en América Latina se generan un conjunto de contradicciones que los representantes intelectuales y políticos de algunas fracciones de la clase dominante conceptualizan ideológicamente (en el sentido de deformación de la realidad). De tal manera, el estudio de las políticas de población es un ejercicio de desmitificación, ya que por su carácter, y en términos de sus objetivos explícitos, tales políticas están por definición condenadas al fracaso. Sin embargo, no basta demostrar esto. También

estas políticas refuerzan las condiciones de explotación y dominación. Por lo tanto, hay que mostrar cómo los problemas de población no existen como tales sino que son consecuencia del desarrollo capitalista, que determina necesidades de concentración de volúmenes de fuerza de trabajo en condiciones que hagan posible su explotación, y cómo, si bien los problemas de población no son más que la conceptualización que los ideólogos burgueses hacen de las consecuencias de las contradicciones del sistema, las políticas dirigidas a solucionarlos no sirven a esos fines explícitos sino a reforzar la dominación y la explotación.

El tercer enfoque que intentamos tipificar es el denominado “histórico-estructural”. No se trata en este caso de un enfoque que se desprenda de una corriente general de pensamiento sino más bien de una proposición de asimilación crítica de los instrumentos teóricos disponibles en más de una teoría social general en función de los problemas propios de la realidad latinoamericana. En este sentido no sería comparable a los otros dos enfoques. Sin embargo, dentro del esquema de tipificación que nos hemos propuesto, es posible reconstruir también una visión del Estado, del proceso político y de los problemas de población que sería común a los investigadores que, de una u otra manera, hemos identificado con este enfoque.

En el caso del Estado, esta visión se aproxima más a la concepción marxista, en tanto privilegia las funciones de dominación por sobre las de administración. Sin embargo, no supone que el contenido social de la dominación tenga un cierto grado de fijación a partir de los grupos definidos por el modo de producción. Antes bien, una vez definido el contenido de la dominación en términos de clases sociales, el problema de investigación es definir el carácter concreto, determinado, histórico de cada forma de Estado, considerando que este carácter es determinado por una correlación de fuerzas sociales que se expresan en sistemas de alianzas tácticas y estratégicas en las que la acción política adquiere cierta autonomía. Si bien aquí se destacan las funciones de dominación del Estado, también se reconoce que las tareas de administración y el papel de la burocracia estatal deben considerarse en la definición de ese Estado. Esto significa que no se puede suponer o deducir la acción política a partir de algún “deber ser” de los grupos, fracciones de clase o clases sociales. La dominación es, entonces, un proceso en el que los actores sociales y políticos se mueven con un grado de autonomía tal que permite la conformación de bloques que expresan alianzas cambiantes y que son objeto de investigación para definir cada situación específica.

El proceso político es visto como el conflicto donde se dibujan los bloques y las alianzas que determinan la correlación de fuerzas que señala el carácter del Estado para un periodo dado. De nuevo, este enfoque beneficia el examen de la situación concreta por sobre el “deber ser” que la teoría permitiría eventualmente atribuir a los actores políticos. Además,

la consideración de la autonomía relativa de la acción política y, más en particular de la acción estatal, permite incorporar al análisis las funciones de administración que desempeña el Estado, sin hacerlas deducibles a partir del carácter fijo de su definición como aparato de dominación de clases, sino viéndolas más bien en su desarrollo concreto como producto de una específica correlación de fuerzas.

Dentro de la perspectiva de este enfoque, el problema de la población aparece, como un elemento que no necesariamente se constituye en objeto de la acción política, pero que en ciertos casos sí es observable como tal. Estos casos son siempre situaciones específicas, en las que es necesario vincular las cuestiones de población al carácter concreto del Estado y a las ideologías por medio de las cuales se formula el problema y se orienta la acción estatal en este terreno, cuando ella ocurre. La consideración de los elementos ideológicos que intervienen en estos procesos asume para este enfoque un carácter distinto del que se le atribuye en la visión que hemos tipificado anteriormente. No se trata de denunciar su carácter deformador, en tanto ideología, sino de integrarlos como elementos del complejo explicativo de los procesos políticos, en la medida en que se reconoce también a la ideología una autonomía relativa que da a los fenómenos que ocurren en ese ámbito algún peso en la búsqueda de relaciones que expliquen la configuración de fenómenos políticos específicos.

Esta tipología de los enfoques teóricos empleados en la investigación en el área de política y población se formuló a partir de los elementos contenidos en las investigaciones consideradas para la elaboración de este documento. No creemos que su alcance sea general, en el sentido de que representen una tipología de los marcos teóricos disponibles o usados en las ciencias sociales en América Latina. Sin embargo, en nuestra opinión su utilidad no se limita al ordenamiento del material expuesto en esta ocasión. Creemos que puede ser útil en el análisis de investigaciones agrupadas con un criterio algo más inclusivo que el que delimita el campo de que nos ocupamos aquí; por ejemplo, para ordenar investigaciones sobre políticas públicas.

3. Conclusiones

Hemos querido presentar las diferencias observables en el enfoque teórico de los problemas de población desde la perspectiva de la política. Para ello hemos recurrido a un esquema clasificatorio construido en función de las concepciones del Estado, del proceso político y del problema de la población en América Latina. Hemos observado que, además de las posiciones polares definidas, hay un enfoque que no presenta un esquema teórico alternativo como bloque sino que busca un uso diferente de una teoría y una teorización de los procesos concretos a partir de la investigación.

A continuación presentamos un cuadro sinóptico de las diferencias que hemos establecido entre los tres enfoques en nuestro esfuerzo tipificador.

Tipificación de los enfoques

<i>Enfoque teórico</i>			
<i>Visión</i>	<i>"Tradicional"</i>	<i>"Marxista"</i>	<i>"Histórico-estructural"</i>
Del Estado	Aparato más bien técnico que "administra" buscando el equilibrio, ya sea por medio de la estabilidad o del cambio. El tipo de "personal" determina su carácter (por ejemplo: administrador contable o planificador)	Aparato de dominación de clase que obedece a las necesidades del mantenimiento de ésta, como condición de la reproducción de la explotación, requisito para la existencia y reproducción del capital	Sistema de dominación definido en su acción relativamente autónoma por la correlación de fuerzas sociales, expresadas en bloques específicos que reflejan alianzas cambiantes. El Estado se concibe como proceso de dominación, no como aparato. En esta definición no se desestiman las funciones de administración
Del proceso político	Ciclo en que se alternan periodos de estabilidad y de cambio como pasos dentro de una sucesión de puntos de equilibrio, independientemente del sentido y contenido de los cambios	Conflictos entre dominadores y dominados, explotadores y explotados, representados por sus fracciones políticas portadoras de ideologías. De manera subordinada, pueden generarse, conflictos entre el capital y las formas residuales de modos de producción precapitalistas o entre fracciones del capital	Conflicto en que se definen las correlaciones de fuerzas, variables en cuanto a los sujetos que le dan vida para periodos históricos concretos
Del problema de la población	Problema posible de teorizar autónomamente ya que afecta los límites del sistema (tamaño) o su equilibrio (distribuciones potencialmente desestabilizadoras). El problema de la población existe como tal	No existe como tal. Es una deformación ideológica usada por fracciones de la burguesía en sus luchas intestinas. Las políticas concebidas para su solución están condenadas al fracaso, de acuerdo con sus propios objetivos, pero sí refuerzan las condiciones de explotación y dominación	La población puede o no constituirse en problema, pero siempre en relación con un tipo específico de Estado, dimensión que puede o no figurar en la acción de éste y en las ideologías que la orientan. La autonomía de la ideología hace necesario que su análisis no se agote en la denuncia de su carácter deformador sino que se incorpore su papel en el proceso político

Delimitadas así las diferencias cabe anotar algunas características de los resultados de la confrontación de estos enfoques teóricos en el terreno de la investigación.

1) No nos parece posible en este momento que se pueda dirimir la disputa teórica por medio de la investigación empírica. Al enfrentar, dentro de cada investigación, el marco teórico con sus hallazgos empíricos, nos parece que aquéllos son, en general, plausibles pero no pueden buscar su legitimación en los datos contenidos en la investigación presuntamente orientada por ellos.

2) El trabajo empírico (como se verá en el capítulo siguiente), se realizó fundamentalmente con base en datos secundarios, lo cual significa, de acuerdo con las características de la información disponible que señalamos en la introducción de este capítulo, que los problemas metodológicos a los que se enfrentan todos los enfoques pertenecen con propiedad al ámbito del estructural-funcionalismo.

3) La solución del diferendo teórico queda, pues, pendiente de la demostración del valor heurístico de cada enfoque, en el esfuerzo por constituir el objeto propio de análisis de "política y población", para lo cual nos parece más plausible y promisorio el enfoque histórico-estructural, por su uso instrumentalista de la teoría, que elimina la pretensión de constituir una teoría general acerca de este campo.

Capítulo II

Aportes al conocimiento de los hechos

Consideraremos aquí las investigaciones que el PISPAL ha apoyado en el campo de la política y la población, independientemente de los marcos teóricos que en ellas se proponen. Intentaremos establecer una suerte de balance del conocimiento empírico en este campo, con el fin de estructurar el objeto de conocimiento que le sería propio. Esto último quiere decir que no presentaremos una reseña completa de cada investigación en forma aislada sino más bien intentaremos agrupar sus hallazgos en torno a algunos ejes temáticos.

Hemos creído de utilidad en este caso no elaborar una agrupación que implique una justificación teórica; esto se intentará en el capítulo final, como parte de las conclusiones de este documento. Hemos agrupado las investigaciones en torno a las dos preocupaciones tradicionales de estos estudios: por un lado, el crecimiento de la población y las políticas asociadas con él, y por otro, la distribución espacial de la población y algunas políticas o hechos políticos que presumiblemente la afectan o intentan hacerlo. En este segundo caso los estudios se agruparon en torno a tres tipos de fenómenos: *a)* las políticas de colonización; *b)* la concentración de la población, y *c)* fenómenos políticos coyunturales que afectan variables de población.

Antes de exponer estos aportes hemos creído provechoso presentar el estudio de Margarita María Errázuriz acerca de las características de los estudios mismos en este campo.

1. Sobre la trayectoria de los estudios de población

La investigación de Errázuriz intenta caracterizar el tratamiento que el pro-

blema de la población recibió en la producción de los científicos sociales en Chile entre 1958 y 1972. Por sus propósitos, su esfuerzo es de alguna manera semejante al nuestro en este documento, aunque el de ella tiene mucha mayor amplitud.

Otra razón para describir con algún detalle esta investigación es que apunta hacia una caracterización del tratamiento del "problema de la población" en ciencias sociales que puede ser muy útil en nuestra discusión más restringida, entre otras razones porque su consideración incluye este tipo de preocupaciones en América Latina en el periodo anterior al inicio de las actividades del PISPAL.

Para su estudio la autora ha analizado la producción de los científicos sociales, nacionales y extranjeros, en Chile en el periodo ya indicado. Entre los extranjeros, la presencia de los latinoamericanos es la más importante y, teniendo en cuenta los trabajos en Chile, en ese mismo periodo, de un conjunto de organismos internacionales, sus análisis son una buena indicación de las características de ese tipo de estudios en la región.

Lo anterior es válido, en general, aunque la explicación de Errázuriz busca vincular los estudios que analizan el proceso político chileno mas que el contexto latinoamericano.

La primera comprobación del estudio de Errázuriz es la creciente importancia que van adquiriendo a lo largo del periodo los estudios sobre problemas poblacionales que ella analizó. Una subdivisión del periodo, que incorpora las características del contexto político chileno, lleva a distinguir los dos sexenios presidenciales que cubre el estudio, el de Jorge Alessandri (1958-1964) y el de Eduardo Frei (1964-1970). Si se comparan los subperiodos semejantes por sus características coyunturales (1963-1964, 1969-1970, que corresponden a las campañas presidenciales, y 1958-1962 y 1965-1970, que son los periodos de ejercicio de los mandatos presidenciales sin campaña electoral para su renovación) se observa un aumento notable de los estudios que, de acuerdo con las definiciones de la autora, se preocupan de los problemas de población. En el caso de las campañas electorales, los estudios analizados pasan de un total de 33 en 1963-1964 a 45 en 1969-1970, y en los periodos de ejercicio del mandato presidencial pasan de 20 en 1958-1962 a 74 en 1965-1968 (cuadro 17, pp. 102-105).

De acuerdo con la definición de la autora (p. 22), el total de 206 trabajos considerados en el cuadro sólo incluye los estudios de población (definidos como aquellos que establecen relaciones entre variables demográficas y variables políticas, económicas o sociales), excluyendo tanto los análisis estrictamente demográficos (que únicamente establecen relaciones entre variables demográficas) como los estudios que no establecen relaciones entre variables. De acuerdo con esta clasificación los estudios que tratan temas de población se distribuyen así:

1) No establecen relaciones entre variables		227
2) Sí establecen relaciones entre variables		247
a) Análisis demográficos	41	
b) Estudios de población	206	
 Total de estudios que tratan el tema		 474

Totales de los cuadros 13, 14, y 15, en pp. 55, 57, 59

El hecho más sobresaliente que revela este análisis es la importancia que los organismos internacionales, y en particular el CELADE, han tenido en la producción de estudios relacionados con problemas de población. De acuerdo con los datos presentados en los cuadros citados, el aporte de los organismos internacionales representa un 75% de los estudios que no establecen relaciones entre variables, un 63% de los análisis demográficos propiamente tales, y un 48% de los estudios de población. Sólo el aporte del CELADE, aparte de los demás organismos internacionales, ha sido de 53% de los estudios que no establecen relaciones entre variables, 53% de los análisis demográficos y 22% de los estudios de población.

En los trabajos que no establecen relaciones entre variables se incluyen los materiales y herramientas necesarias tanto para la docencia en temas demográficos como para realizar análisis de este tipo de fenómenos. Esto explicaría la gran participación del CELADE en este tipo de estudios como en los análisis demográficos, debido a que es el único organismo que tenía el tema de población como su preocupación central.

Acerca de la relación entre los organismos internacionales y los estudios centrados en la problemática poblacional, la autora establece en sus conclusiones varios hechos. Uno de ellos es la preponderancia de los estudios de población en el periodo 1965-1968 y, dentro de los mismos, la mayoría corresponden al área de desarrollo. "En otras palabras, se destaca la relación población-desarrollo. Al considerar esta observación debe tenerse en cuenta que alrededor de 1963 se inician las actividades de algunas agencias internacionales en el campo de población en el país. Por lo tanto debe pesarse su posible influencia tanto en el diagnóstico de la situación al cual se ha hecho referencia como en el aumento en los estudios de población" (p. 107).

Por nuestra parte creemos que no es superfluo conectar estas comprobaciones de Errázuriz con algunas observaciones que hicimos en un capítulo previo acerca de las características del contexto ideológico y científico en América Latina en la década de los sesenta. Las teorías y la ideología del desarrollo económico vivieron en esos años lo que probablemente será su época de gloria debido a que tanto los gobiernos de la región como la

política exterior de Estados Unidos se orientaban a la búsqueda de una alternativa política a la Revolución cubana, cuyo ejemplo ejercía en esa época su máxima influencia. Esta tendencia era la que se encarnaba tanto en el gobierno de Eduardo Frei como en el programa de la Alianza para el Progreso, elementos, ambos, del marco en que se produce el incremento de actividades de organismos internacionales en Chile al que se refiere Errázuriz.

Sobre la orientación temática de los estudios de población, la autora afirma: "Los estudios sobre desarrollo y crecimiento de la población corresponden a dos tipos de temas de discusión. El desarrollo es el tema de discusión básico del contexto general y el tema del crecimiento de la población es el tema principal de las agencias internacionales que se ocupan del campo de población" (p. 109). Por otra parte también verifica que "las posiciones más apasionadas en contra del control de la natalidad son sostenidas por personas que no trabajan en unidades internacionales (Hubner, Matterlart, Parisi) no obstante no sostener un mismo enfoque entre ellos" (p. 110).

A la luz de estos hechos establecidos en el estudio de Errázuriz, nos parece importante destacar que parece haberse producido un desplazamiento del interés dentro de los estudios de población desde los problemas relacionados con el crecimiento de la población hacia los que se presentan en relación con su distribución, en particular entre los que intentan vincular las políticas de población con la política en general. La autora comprueba algunas diferencias en el tratamiento de estos temas: "la mayoría de los estudios sobre el crecimiento de la población han sido publicados por unidades de investigación internacionales y otros sobre distribución espacial por centros universitarios, entre los cuales hay algunos que han mostrado un alto grado de radicalización política expresada en el cuestionamiento del sistema" (p. 109). La explicación de este fenómeno habría que buscarla, de acuerdo con Errázuriz, en el contexto social, para lo cual la autora propone considerar algunos elementos. Como se dijo, el tema de discusión básico del contexto general es el desarrollo y el del crecimiento de la población es el tema principal de las agencias internacionales que se ocupan del campo de población. Que la discusión acerca del desarrollo esté centrada en una confrontación de alternativas de acción, le da a ésta un carácter eminentemente político, por lo cual se produce una atribución de intencionalidad a cualquier propuesta de acción, en la cual se ven incluidas las agencias internacionales. "En cambio, para el estudio de la distribución espacial no hay más tema de discusión que el del desarrollo, y al no existir un posible choque de intereses, el problema no sería considerado crítico para afirmar una determinada postura política y se le analiza entonces en los términos más tradicionales del análisis científico" (p. 109).

De esta manera aparecería una situación en la que los científicos sociales vinculados a las unidades nacionales buscarían trabajar en un terreno menos conflictivo (la distribución espacial de la población), aunque, tal

como señala Errázuriz, las propuestas de las agencias internacionales son atacadas desde distintos bandos políticos, siempre dentro del campo de las ciencias sociales. En esta situación, la política de población del gobierno chileno no parece haber sido objeto más que de una discusión limitada, por lo menos en lo que respecta al campo de las ciencias sociales. Este es el tema de la siguiente sección.

2. El tema del crecimiento de la población

A partir de las características generales que se han señalado en el apartado anterior, examinaremos ahora los hechos más importantes apuntados en algunas investigaciones sobre el tema específico del crecimiento poblacional y las políticas que, explícita o implícitamente, tendrían algún efecto sobre él.

Para esto consideraremos, además de lo ya señalado en el trabajo de Errázuriz, dos investigaciones sobre el caso específico de las medidas de control de la natalidad tomadas en Chile a partir de los años sesenta y un estudio comparativo de la evolución de las políticas públicas y los fenómenos demográficos en países seleccionados de América Latina.

a) *La política de control de la natalidad en Chile*

En lo que se refiere al campo de la política misma en Chile, dentro del periodo considerado por Errázuriz, no parece haber existido un debate particularmente rico acerca del crecimiento de la población y las políticas que podrían afectarlo. Sin embargo, sí hay evidencia de que en este terreno existieron políticas y que se aplicaron. Al respecto reseñaremos algunos hechos analizados en el documento "Ley y crecimiento poblacional: el caso chileno", de José Sulbrandt y María Alicia Ferrera.

Los autores afirman que "hasta el presente [1974], Chile no ha definido jamás una política de población", entendiéndose por tal "una política que contemple los problemas de fecundidad, mortalidad y migración como partes integrantes del proceso de desarrollo total del país" (p. 15). Ante esta carencia, los autores centran su estudio en los programas de salud pública desarrollados en el país en relación directa con la conducta reproductiva de la población.

En un breve recuento histórico, los autores ubican los primeros intentos de planificación familiar en los años del gobierno del Frente Popular (1938-1941). Sin embargo, estos intentos son restringidos ya que no llegan a conformar un programa global ni son incorporados dentro de los marcos más generales de los servicios de salud. La inclusión de la planificación familiar al Servicio Nacional de Salud (SNS), ocurre apenas en 1962. Esto no representa tampoco un paso definitivo, pues al año siguiente los progra-

mas de protección a la familia auspiciados en esta línea quedan al margen de los planes oficiales del servicio de salud. Sin embargo, es interesante notar, como lo hacen los autores, que el Comité formado en 1962 ya se había constituido en 1963 como filial de la Federación Internacional de Planificación de la Familia y que su actividad continuó, a pesar de no tener carácter oficial, "a un ritmo e intensidad crecientes" (p. 19). En 1965 se designa una comisión asesora del Ministerio de Salud en asuntos de población y familia. En tres meses, aproximadamente, esta comisión emitió un informe que fue aprobado unánimemente por el Consejo Técnico del Servicio Nacional de Salud y que concluye, en lo fundamental, recomendando la "incorporación de las actividades de regulación de la natalidad (en cuanto se refieren a beneficiarios del Servicio Nacional de Salud, y se ejecutan en sus dependencias) a los programas regulares de asistencia materno-infantil de la institución" (p. 20). En septiembre de 1966 el Director General del SNS ordenó a los jefes de estos servicios poner en práctica las recomendaciones del informe de la comisión mencionada, con lo cual se dio inicio oficialmente al programa de control de la natalidad en el SNS, aunque los programas experimentales se venían desarrollando desde 1962.

Según el SNS y la comisión asesora, en Chile el problema de la población tenía dos componentes principales. Por una parte, una alta tasa de mortalidad materna e infantil, entre cuyas causas destacaba el aborto inducido (debido a las condiciones sépticas en que se practicaba por ser una actividad ilegal) y, por otra, un índice de crecimiento de la población de 2.7% anual que se atribuía a tasas de natalidad persistentemente altas y a un descenso de la mortalidad general. Consecuentemente, los propósitos del programa, tal como figuran en el Oficio Circular de 1966, ya mencionado, son:

a) "Disminución de las tasas de mortalidad materna, condicionadas en alta medida por el aborto clandestino."

b) "Descenso de las tasas de mortalidad infantil, determinada esta mortalidad en forma prevalente por el deterioro del nivel de vida de una fracción importante de la población."

c) "Promoción del bienestar de la familia, favoreciendo la procreación responsable, que permita a través de una información adecuada, el ejercicio del deber y el derecho de la paternidad consciente" (citado en Sulbrandt y Ferrera, pp. 21-22).

Sobre la importancia política de estos hechos y las circunstancias que los rodearon, los autores remarcen algunos hechos dignos de consideración:

a) La importancia del SNS, "encargado de implementar los programas de salud pública y el mayor proveedor de servicios en ese campo. En efecto, opera sobre el 80% de las camas de hospitales de la nación y emplea a cerca de la mitad del personal de salud, atendiendo al 70% de la población" (pp. 18-19).

b) La imposibilidad de medir las consecuencias de la acción del SNS en el campo de la regulación de la natalidad: "A pesar de los informes presentados por el SNS acerca del número de personas que reciben contraceptivos y el método que emplean, hay serios problemas en relación con la validez de esos datos, pues la información es incompleta y los procedimientos para obtenerla son inadecuados. Además, dichos informes no cubren a las clínicas que no están bajo control del SNS. Otro problema que se presenta en relación con la información es la imposibilidad de cubrir al sector privado que usa píldoras, ya que como se ha expresado éstas son vendidas en las farmacias sin necesidad de recetas" (p. 37). A esto se agrega el hecho aducido por Arthur Conning (citado por los autores): que el descenso de la tasa de fecundidad se habría iniciado en Chile con anterioridad a la puesta en práctica de los programas de planificación familiar y por tanto, éstos habrían contribuido a mantener una tendencia ya iniciada.

c) Las características políticas de las decisiones: "Los aspectos legales que de manera más directa afectan la fecundidad no están expresados en las leyes, sino que éstas generan un campo o marco en el cual las autoridades públicas formulan e implementan programas destinados a aquel efecto [...] A mediados de la década del sesenta se pone en práctica un programa de regulación de la natalidad por parte del SNS. . ." (p. 75).

Sobre esto cabe remarcar que si bien, metodológicamente los autores amplían el campo de la legislación para incluir no sólo leyes sino también "todas las normas legales derivadas, como serían decretos supremos, resoluciones administrativas y jurisprudencia de los tribunales" (p. 6), el carácter que cada uno de estos tipos de normas asume en términos políticos es distinto, ya que sólo las leyes propiamente tales son materia de debate en el parlamento (que en el sistema político vigente en Chile hasta 1973 constituía un foro fundamental de confrontación ideológica y política). Sin embargo, no parece que esto fuera producto de un escamoteo deliberado, por parte del gobierno, del debate acerca de este problema. Aunque hay probablemente una contradicción ideológica en un gobierno de orientación marcadamente tecnocrática, constituido por un partido demócrata-cristiano (que no siendo oficialmente católico tiene lazos históricos fuertes con la Iglesia católica), al tomar una decisión de este tipo todo parece indicar que el programa de control de la natalidad no habría dado lugar a una gran confrontación política. Al respecto los autores indican que en el periodo de gobierno de 1958 a 1964 (de J. Alessandri) se da el primer intento de oficializar los programas de planificación familiar, que es suspendido al año siguiente. En el periodo presidencial de E. Frei (1964-1970) se oficializan las actividades de regulación de la natalidad incorporándolas a las políticas generales de salud y poniendo en práctica las medidas correspondientes, justificándolas por los objetivos de disminución de la mortalidad materna y la promoción del bienestar de la familia. El gobierno de S. Allende (1970 a

1973) continúa con los programas de planificación familiar, pero “la tónica de las actividades de regulación de la natalidad adquiere una connotación levemente distinta” (p. 23), que consiste en ver el control natal como “parte importante del problema de salud y bienestar familiar, promoviendo el derecho de la familia a tener conocimiento y acceso a los medios necesarios para regular su fecundidad. Al mismo tiempo, en sus formulaciones pone énfasis en una posición de rechazo a la planificación familiar como la solución al problema del desarrollo económico” (p. 24). El gobierno que tomó el poder en 1973 atribuye, según los autores, una alta prioridad al programa de planificación familiar y señalan que, junto con el programa de nutrición del SNS, son contribuciones importantes a la elevación del nivel de vida de los sectores de bajos recursos. Hay que observar, con respecto a este punto, que la posición del gobierno militar chileno cambió con posterioridad a la fecha de redacción del trabajo que venimos comentando. Hoy, el gobierno de Pinochet se opone a toda medida de control natal.

Entre los sectores políticos se observa una suerte de consenso sobre la acción en el campo de la regulación de la natalidad, remitiéndose el debate a los elementos del contexto que debe enmarcar y dar sentido a dicha acción. Esto tendría como consecuencia un debate ideológico que resulta más o menos irrelevante para los sectores tecnocráticos vinculados con cada uno de estos gobiernos, con lo cual la situación sería de alguna manera semejante a la observada por Errázuriz entre los investigadores en ciencias sociales, quienes, más que enfrentar la discusión acerca de la regulación de la natalidad, dirigen su atención hacia otros aspectos del problema poblacional, principalmente las migraciones.

Con relación a este punto (el debate político sobre la política de población en Chile), existe un estudio que proyecta alguna luz sobre el extraño consenso que parecería adivinarse tras los hechos analizados por Sulbrandt y Ferrera. Se trata de la síntesis de resultados del estudio de Gerardo González, “Actores políticos y políticas de población en un sistema democrático”, presentado al seminario sobre “Estructura Política y Políticas de Población” auspiciado por el PISPAL y el CELADE en Santiago de Chile en mayo de 1975. Se trata de una versión resumida de los hallazgos hechos en la parte referida a partidos y dirigentes políticos, dentro del proyecto sobre actores en la formulación de políticas de población. De este último proyecto es parte el análisis de la producción de los científicos sociales contenido en el trabajo de Errázuriz que ya hemos reseñado.

Para la parte que concierne a los actores políticos dentro de dicha investigación se analizaron los documentos doctrinarios y programáticos de los partidos chilenos y se entrevistó a algunos dirigentes políticos importantes. La conclusión más importante de este estudio es que, en realidad, ninguna fuerza política tenía una posición definida respecto de los proble-

mas poblacionales. Entre los documentos analizados, la población sólo aparece como un dato para calcular las necesidades que deberían tomarse en cuenta en las políticas económica y social (p. 209). En cuanto a las entrevistas, se observó que “los diagnósticos hechos por los dirigentes eran consistentes con las ideologías de sus partidos y, por lo mismo, diferían entre sí; sin embargo, en ninguno de ellos se incluía a los factores demográficos entre los principales obstáculos para el desarrollo económico y social, o entre los factores determinantes de dichos obstáculos” (p. 210). En las entrevistas quedó claro que ninguno de los partidos había debatido la cuestión poblacional y que, por lo tanto, las respuestas se improvisaron en el transcurso de las mismas, frente al estímulo de las preguntas.

La importancia de las observaciones de González resalta aún más si se considera el alto grado de ideologización e influencia sobre la población que exhibían los partidos políticos en Chile. Además, una parte muy importante de esos partidos se identificaban o pertenecían a organizaciones y corrientes políticas internacionales.

Frente al problema del crecimiento de la población, González sintetiza el pensamiento dominante en todos los partidos en los siguientes puntos:

“1) Chile puede absorber una población mucho más numerosa que la actual; en consecuencia, no se vislumbra un problema de sobrepoblación absoluta.

”2) El actual ritmo moderado de crecimiento puede ser excesivo dado el estancamiento económico que vive el país, pero podría ser absorbido favorablemente si éste dinamiza su economía y utiliza racionalmente los recursos productivos de que dispone.

”3) En todo caso el crecimiento de la población no se incluye entre los factores determinantes del problema y su solución de fondo debe venir por medio del desarrollo económico” (p. 212).

Con respecto a la distribución espacial de la población parecía haber una posición bastante coherente y a la vez, generalizada en tanto se le consideraba sólo como un aspecto de un problema más general, constituido por el desequilibrio sectorial y espacial del desarrollo y que las soluciones deberían transitar por el camino de los proyectos de desarrollo regional, a los cuales se tendría que conferir prioridad.

En lo referente a fecundidad y crecimiento de la población, González describe las posiciones de los políticos chilenos como “menos claras y más ambivalentes” (p. 215). La reducción de la natalidad ocurrida en Chile en los años sesenta era vista como positiva en tanto paliaba los efectos del estancamiento económico, pero no como una solución a este último problema. La mayoría de los entrevistados hizo explícito su apoyo a las acciones que en este campo tomaron los gobiernos de Frei y Allende. “Según la información proporcionada por los entrevistados el programa de planificación familiar había sido objeto de discusión en las comisiones técnicas

de algunos partidos y en la Cámara de Diputados pero, en general, no se habían considerado en esas ocasiones sus probables efectos demográficos" (p. 215).

González concluye que "el programa, aunque haya recibido estímulos y apoyo financiero externo, nació y se desarrolló en respuesta a una necesidad sentida de regular los nacimientos que sería resultado a nivel motivacional de las características del contexto económico y social". Esta afirmación González la extiende, más adelante, y la considera válida, al contexto latinoamericano:

"... las mismas características del sistema político que harían poco probable la formulación de una política de población con objetivos y metas más explícitas en términos de fecundidad y crecimiento demográfico, son las que explicarían, en parte al menos, la adopción desde larga data de un conjunto de políticas sociales que, sin pretenderlo, habrían producido el descenso de la fecundidad, y consecuentemente, de la tasa de crecimiento" (pp. 219-220).

Hay acuerdo entre González y Sulbrandt y Ferrera en algunos puntos sobre lo que fue la experiencia en las acciones de regulación de la natalidad en Chile:

- 1) prácticamente no fue objeto de un debate político ni ideológico;
- 2) todas las fuerzas políticas activas en ese tiempo aceptaron los programas emprendidos por los distintos gobiernos;
- 3) las acciones se decidieron entonces en función de la voluntad de los actores tecnocráticos vinculados a los organismos oficiales de salud;
- 4) el condicionamiento representado por la disponibilidad de los medios técnicos para iniciar estos programas se vio solucionado por el estímulo y el financiamiento proveniente del sector externo, presente tanto a nivel privado como oficial por medio de distintos organismos internacionales.

Estos hechos parecen justificar un estudio del funcionamiento del sistema político chileno vigente hasta 1973 a partir de situaciones como las que reseñan los autores citados. En efecto, en sus conclusiones González incluye algunas hipótesis generales sobre el condicionamiento de la actitud de los partidos políticos por las necesidades planteadas a partir del funcionamiento del sistema político. Sin embargo, este tipo de investigación no continuó por esa línea.

Sulbrandt y Ferrera no limitan su estudio al análisis de las normas relativas al control de la natalidad, sino que consideran también un conjunto amplio de normas relacionadas, al menos teóricamente, con la fecundidad, el cual incluyó las leyes sobre matrimonio, divorcio, educación, servicios sociales, vivienda, etc. Del análisis de todos estos elementos legales concluyen que, no habiendo sido formulados específicamente para propósitos relacionados con el tamaño de la población, es muy difícil evaluar su impacto sobre éste. Que, si bien a algunas disposiciones se les puede atri-

buir teóricamente un carácter pronatalista, “por las condiciones reales en que operan resulta difícil afirmar que tengan efectos en ese sentido y, si lo tienen, ello no sería significativo” (p. 74).

González, por su parte, sin considerar específicamente la legislación sobre servicios sociales, atribuye a la extensión de éstos el descenso de la fecundidad y, consecuentemente de la tasa de crecimiento (pp. 219-220). A partir de esto concluye que la investigación sobre las políticas de población sería más provechosa si prestara más atención a las políticas públicas puestas en práctica que a aquello que los políticos piensan o declaran en relación con la población (p. 222). En consecuencia, la investigación comparativa del mismo autor, *Estrategias de desarrollo y transición demográfica en Brasil, Costa Rica, Cuba y Chile*, aparece como una continuación lógica del esfuerzo por comprender las relaciones entre política y políticas de población en América Latina.

b) *Políticas públicas y transición demográfica en Brasil, Costa Rica, Cuba y Chile*

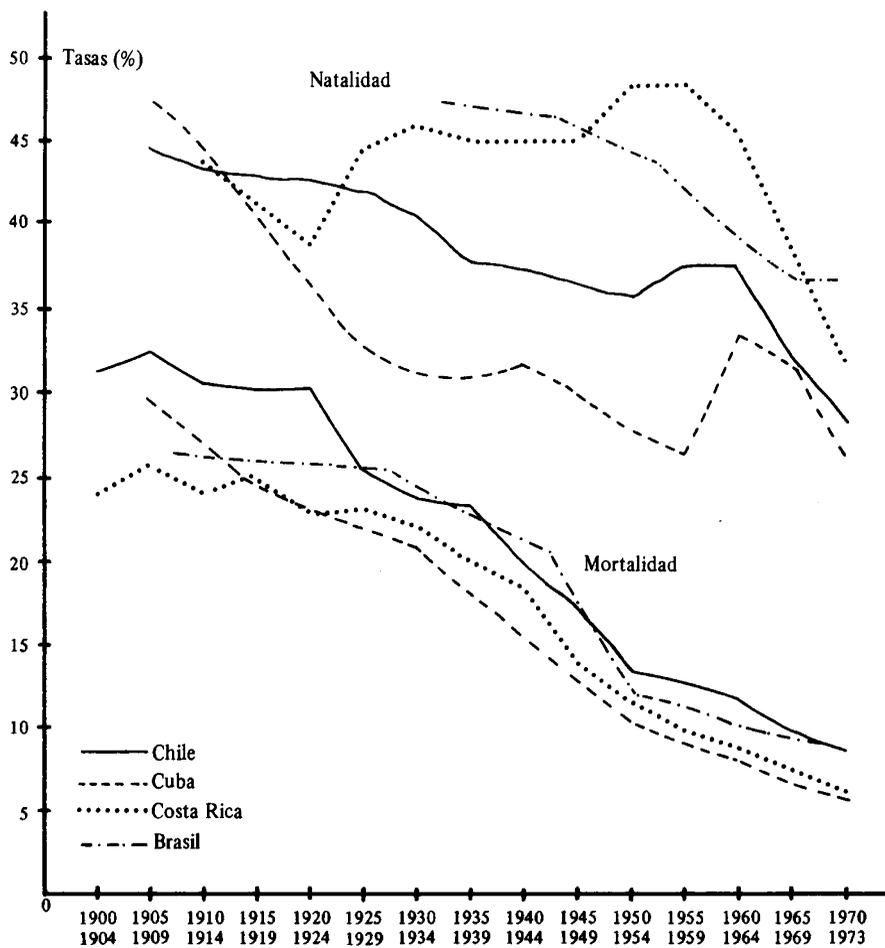
En este estudio se emprende primero la comparación a nivel descriptivo de las trayectorias seguidas por la mortalidad y la fecundidad en los cuatro países en estudio. La primera comprobación es que la tendencia de la mortalidad en Brasil, Costa Rica, Cuba y Chile es semejante, iniciándose un descenso en la década de los veinte y alcanzando su mayor velocidad en la medida en que cada país se acerca a situaciones límite; Cuba y Costa Rica especialmente llevan una delantera de diez años aproximadamente a los otros dos países.

Estas tendencias pueden observarse muy claramente en la gráfica 1. Allí se ve que si bien los distintos procesos nacionales tienen diferentes velocidades, todos apuntan inequívocamente hacia una creciente y sostenida baja de la mortalidad.

En los cuatro países la natalidad es alta a principios de siglo pero, desde entonces siguen trayectorias muy diferentes en cada uno de ellos. Se puede señalar que en Cuba y Chile, los casos en que se observa una urbanización más temprana, el descenso de la natalidad se inició antes que en los otros dos. Esto hace necesario una descripción por separado de cada trayectoria de la natalidad. En Cuba la caída de la fecundidad se inicia en la primera mitad de los años veinte, observándose la mayor velocidad de este descenso entre los censos de 1919 y 1931. Desde el triunfo de la revolución se produce un cambio en esta tendencia, al elevarse la natalidad hasta 1963, cuando vuelve a la tendencia anterior y se inicia una caída más rápida que las del pasado. En Chile se produce una primera caída en la década de 1930, manteniéndose luego con algunas oscilaciones hasta 1963, cuan-

GRÁFICA 1

Tasas brutas de mortalidad y natalidad en Chile, Cuba, Costa Rica y Brasil a partir de 1900



Escala temporal: años exactos y representación de tasas en punto medio de intervalos.

Fuente: González, 1980, gráfico II-1, p. II-2.

do se inicia una declinación más rápida y sostenida.⁵ Costa Rica es el país que experimenta más tardíamente el descenso de la natalidad (en los sesenta); éste, sin embargo, fue muy rápido, pese a que todavía el decenio anterior había experimentado un alza. En el caso de Brasil se cuenta con datos poco confiables; sin embargo se estima que hubo una muy lenta caída a partir de los treinta y que habría comenzado a acelerarse a partir de los primeros años de los setenta.

A continuación, González analiza las diferenciaciones internas de la mortalidad y la fecundidad en cada país. Cuba y Brasil, representan los casos extremos opuestos. Para 1970 la mortalidad en Cuba habría alcanzado un alto grado de homogeneidad, en la cual todos los sectores sociales tendrían una esperanza de vida semejante a la de los sectores altos de los otros tres países; Brasil sería el que presentaría una mayor diferenciación por sectores sociales, mientras Costa Rica y Chile serían los casos intermedios en que los desfases del descenso de la mortalidad entre sectores sociales serían importantes.

González emprende el análisis de los cambios de la fecundidad en cada uno de los cuatro países con base en la información censal y de algunas encuestas (cuando éstas existen para el caso tratado). Intenta establecer el grado de heterogeneidad de estos cambios a partir de las diferenciaciones que los datos permiten: la regional por país, la rural-urbana en cada región o país y por sectores sociales de acuerdo con su inserción en el aparato productivo. Para esto último usa diferentes indicadores, también de acuerdo con las limitaciones planteadas por las características de los estudios y datos disponibles.

La síntesis de la descripción de la trayectoria seguida por la fecundidad en cada caso es como sigue: en Brasil los antecedentes examinados parecen indicar que en la década de los sesenta prosiguió la tendencia histórica al descenso en las áreas urbanas de las regiones de mayor desarrollo relativo; un inicio de este mismo proceso, pero en forma paulatina, en las áreas urbanas del nordeste a comienzos de la década; con posterioridad a 1972, la incorporación a esta misma tendencia de las zonas rurales en las regiones de mayor desarrollo y, por último, indicios de que hacia la mitad de la década este proceso se inició en la población rural nordestina (pp. 11-61).

En Costa Rica este proceso está caracterizado por un desfase de la fecundidad por clases o sectores sociales que habría entrado en una etapa de homogenización desde mediados de los sesenta, cuando el comportamiento

⁵ En un estudio más reciente (Morales, 1981) se incluyen datos para el caso chileno que muestran un aumento de la natalidad en los años del gobierno de Allende (1970-1973), que nosotros consideramos como un efecto de la coyuntura política sobre el cual volveremos en las conclusiones de este documento.

reproductivo, así como las pautas y los valores culturales asociados a él, se orientan hacia una familia pequeña. En función de este objetivo, desde el inicio de la actividad reproductiva se recurre a métodos de control natal. (pp. 11-81).

En el caso chileno se concluye que el descenso de la fecundidad se inició entre la clase media en la década de los treinta; a comienzos de los sesenta va extendiéndose progresivamente a otros sectores urbanos, para alcanzar, a fines de esa década, a los sectores marginales de las ciudades. Esto se habría manifestado en los sectores urbanos de todo el país, pero habría sido más pronunciado en las comunas con mayor concentración proletaria y marginal donde hasta 1960 los niveles de fecundidad eran relativamente altos. En el sector rural, se concluye, ocurrió un descenso en la fecundidad de 1960 a 1970 que afectó diferencialmente a los estratos de empleados agrícolas, a los pequeños propietarios y a los asalariados; el descenso mayor ocurrió en los estratos más altos (pp. XI, 98-100).

En Cuba, al igual que la mortalidad, la fecundidad ha experimentado un proceso de homogenización. Esto se afirma a partir de los datos sobre natalidad para 1977, en los que se comprueba que las zonas que tradicionalmente tenían una tasa elevada, como la provincia de Oriente, tienen en este año una natalidad cercana a la de La Habana antes de la revolución y a la de Uruguay en 1978, país que se considera se encuentra al término de su transición demográfica. La Habana, por otra parte, muestra en 1977 niveles de fecundidad tan bajos que parece poco probable que sigan descendiendo. Parece previsible así, que la brecha entre zonas de alta y baja fecundidad en Cuba siga disminuyendo y que pronto llegue a los niveles de reposición y de elevada esperanza de vida, ambas generalizadas en todo el país (pp. 11-122).

El intento de explicación de estos fenómenos se centra en un examen detallado de las estrategias y modalidades de desarrollo experimentadas por cada país. Se presta especial atención a los grados de heterogeneidad social y socioespacial producidos por estas estrategias y modalidades y a la importancia que en cada caso asume la acción redistributiva del Estado por medio de políticas sociales, como elementos contrarrestantes de esas tendencias a la heterogeneidad. Casi todo el estudio está dedicado al análisis descriptivo de cada país en función de este esquema; sin embargo, las conclusiones se sintetizan en una presentación en la que, de nuevo, los países aparecen ubicados en una suerte de continuo donde los extremos están representados por Cuba y Brasil y las posiciones intermedias por Costa Rica y Chile.

En Cuba, se dice, el desarrollo no elimina las fuentes de la heterogeneidad social y socioespacial puesto que se conservan la heterogeneidad tecnológica y la consecuente heterogeneidad de la productividad del trabajo. Sin embargo, la acción del Estado corta la relación entre productivi-

dad e ingresos y, a la vez, universaliza el derecho a los servicios sociales, fijando como una meta explícita de su acción la eliminación de las diferencias entre regiones y contextos urbano y rural. Así, si bien en Cuba no hubo aumento del PIB per cápita durante los sesenta, el cambio en la composición de éste, con aumento sustancial en la provisión de servicios sociales y una distribución más igualitaria, habría determinado niveles de mortalidad muy bajos en todos los sectores sociales y un descenso generalizado de la fecundidad.

Del análisis más detallado del caso de Brasil se desprende que la acción del Estado, expresada en la estrategia de desarrollo del gobierno, tiende a reforzar la heterogeneidad socioespacial producida por el desarrollo heterogéneo de la economía. El desarrollo social tiene una baja prioridad y consecuentemente la acción del Estado en la provisión de servicios sociales es limitada, por lo cual el aumento del producto aumenta la heterogeneidad en las condiciones de vida de los diversos sectores sociales. Las consecuencias demográficas de esto se aprecian tanto en el agregado nacional y en el lento descenso de la mortalidad y la fecundidad, como en los desfases observables entre los distintos sectores en este proceso.

En los casos intermedios (Costa Rica y Chile), la acción redistributiva del Estado es importante en la provisión de servicios sociales (educación, salud y seguridad social), los cuales son de particular relevancia para el descenso de la mortalidad y el cambio en el comportamiento reproductivo. Sin embargo, esto neutraliza sólo parcialmente la heterogeneidad social y socioespacial que persiste, dada la relación existente entre nivel tecnológico, productividad y nivel salarial (pp. IV-27-30).

Un elemento más que se debe considerar en estos cuatro casos es la existencia de servicios de planificación familiar. Para Brasil, Costa Rica y Chile se presentan datos de la influencia directa de los programas de planificación familiar (definida como el porcentaje acumulado de mujeres que ingresan a los programas de planificación familiar, del total de mujeres de 15 a 49 años en un año determinado) (p. IV-25). En Costa Rica y Chile en 1975 esa tasa de influencia directa se estima en 35% en tanto que para Brasil es de sólo un 4% en el mismo año. No se dispone de este dato para Cuba. Sin embargo, para los cuatro casos se conoce el financiamiento externo destinado para estos programas, aun cuando en el caso de Cuba se ignora qué fracción de los fondos donados por el UNFPA se destinó a servicios materno-infantiles y cuánto a planificación familiar; por lo tanto se contabiliza el total de éstos.

En su análisis González rechaza la idea de que estos programas sean los causantes de una determinada fracción del descenso observado en la fecundidad y propone que a las acciones en el campo de la planificación familiar se les considere "factores facilitantes". Para él, "la expansión de los servicios de planificación familiar en los casos de Costa Rica, Chile y Cuba puede

**Financiamiento externo de los programas de planificación
familiar en 1975
(Dólares por mujer en edad fértil)**

Costa Rica	4.48
Cuba	0.76
Chile	0.73
Brasil	0.13

González, *op. cit.*, p. IV-26.

entenderse como una respuesta normal de sistemas socializados a una demanda específica y son, por lo mismo, un producto de las modalidades desarrollo económico-social que se han dado en estos tres países" (p. IV-26).

Respecto a esta conclusión de González podemos hacer algunas observaciones. Ya hemos anotado las dificultades metodológicas que presentaba, según los autores, el intento de medir de cualquier forma el impacto de los programas de control de la natalidad en Chile. Este es un problema general, no sólo para el caso de Chile, como se ve en el estudio de González. Esa dificultad metodológica también se presenta en el análisis de las políticas públicas en general, sobre todo si se quiere medir su impacto en un campo específico, como el de la población, y no son siquiera políticas explícitamente dirigidas a influir en ese ámbito.

Nos parece que González tendría razón al rechazar el intento de búsqueda de un modelo causal que aisle los programas de planificación familiar y su impacto sobre las tasas de natalidad. Podría ser un intento vano. Sin embargo, nos parece poco claro que se considere que los programas sean sólo "factores facilitantes" y "respuestas normales" a "demandas específicas". En primer lugar, todo lo que hemos dicho acerca del carácter importado de los productos usados, los programas en que se integra su distribución y las justificaciones científicas e ideológicas de los mismos, les restarían el carácter de "normal" y, en segundo lugar, en las condiciones anotadas no aparece en absoluto clara la presencia preexistente de una "demanda específica" dentro del modelo de desarrollo de los países estudiados. Si se acepta que el descenso de la tasa de natalidad comenzó antes que los programas destinados a regularla y que esa baja estaría indicando la presencia de una demanda, ésta habría entonces que definirla en términos precisos ya que la acción de un "factor facilitante" puede afectar el ritmo y la extensión de los sectores sociales involucrados en el proceso que se describe. Por último, no nos parece que se pueda atribuir el mismo sentido a estos programas en las modalidades de desarrollo de los países que González agrupa como "sistemas socializados" (Costa Rica, Cuba y Chile).

3. Los estudios referidos a la distribución de la población

En esta sección se concentra la mayoría de las investigaciones consideradas para la elaboración de este documento. Más que una reseña de cada una de ellas, en su totalidad y en forma aislada, hemos intentado agruparlas alrededor de tres ejes temáticos y describir sus principales aportes respecto de éstos. Los tres ejes, y las investigaciones que total o parcialmente hacen referencia a ellos, son:

a) políticas de colonización, que incluye las investigaciones de Cardoso y Muller sobre la Amazonia; la de Jorge Vallejo Murillo, quien tuvo a su cargo los dos capítulos sobre cuestiones agrarias en el proyecto sobre Colombia, y la de Urzúa *et al.*, sobre urbanización y primacía urbana en países seleccionados de América Latina, con algunas referencias al caso de Paraguay;

b) concentración urbana, que incluye el grueso del informe de Urzúa *et al.*, los capítulos pertinentes del proyecto sobre Colombia, y la investigación de Middleton sobre el caso ecuatoriano;

c) coyuntura política y migraciones, en el cual la principal investigación es la de Heras *et al.*, sobre la afluencia de chilenos a Mendoza a partir de 1973, pero que no constituye un fenómeno único en la medida en que encontramos algunas referencias a migraciones políticas para el caso de Uruguay, contenidas en el trabajo de Urzúa *et al.*

a) políticas de colonización

En su estudio sobre la Amazonia, Cardoso y Muller analizan un caso de desarrollo regional en el cual los elementos de política demográfica aparecen integrados en el conjunto de fenómenos estudiados y en los varios niveles en que éstos son analizados. En primer lugar, en lo que toca a las políticas del Estado, se comprueba que la que se aplicó para el desarrollo de la Amazonia no es muy reciente ya que sus propósitos se integraron a la constitución en 1946 y sus objetivos más específicos fueron definidos por ley en 1953. En la enumeración de estos objetivos la política demográfica aparece en octavo lugar entre doce tareas a cumplir por el Plan de Desarrollo (p. 110). Los términos que definen tal política consideran "la regeneración física y social de la población de la región por medio de la alimentación, asistencia a la salud, saneamiento, educación y enseñanza, la inmigración de corrientes de población que más convenga a los intereses de la región y del país y el agrupamiento de los elementos humanos de la región o de otros Estados en áreas escogidas, donde puedan constituir núcleos rurales permanentes y desarrollar la producción económica".

Los objetivos del Plan en su conjunto fueron redefinidos en 1966 y, dentro de ellos, a los objetivos demográficos se les dio una formulación

diferente: “se debería aplicar una mayor suma de recursos en áreas seleccionadas según las posibilidades de desarrollo y la población ya existente; se debería buscar la ‘formación de grupos poblacionales estables, tendientes a un proceso de autosustentación’; se buscaría la ‘adopción de una política de inmigración para la región con aprovechamiento de los excedentes poblacionales internos y contingentes seleccionados externos’; se buscaría la fijación de poblaciones regionales, especialmente en lo que concierne a las zonas fronterizas; sería necesario especializar y calificar la mano de obra necesaria para el desarrollo de la región” (pp. 112-113).

Los autores analizan (en las pp. 113-115) las diferencias entre los objetivos de los dos planes tomándolos en conjunto. En lo referente a la población, son notables las diferencias en cuanto a la actitud del Estado con respecto a los servicios sociales y la asistencia. Donde se expresaban políticas populistas, en un lenguaje hoy probablemente pasado de moda, el plan de 1966 se plantea de manera “menos paternalista (y con mucho menos énfasis)” el objetivo general del “desarrollo autosustentado de la economía y del bienestar social de la región amazónica, de manera armónica e integrada a la economía nacional” (p. 114).

Para analizar la concreción de estos planes, Cardoso y Muller examinan tres formas de acción estatal en la región amazónica: las políticas de colonización y de incentivos fiscales y la construcción de la carretera Transamazónica. Estas tres formas de intervención estatal en el proceso de ocupación de la Amazonia no son independientes. Los autores rastrean sus fundamentos ideológicos, confrontan sus resultados y establecen las relaciones que en la práctica se han dado entre ellos.

Los fundamentos ideológicos de todo el proceso conforman un complejo en el que intervienen nociones demográficas, geopolíticas y de desarrollismo económico. La idea de un “vacío demográfico” en la Amazonia coexistiendo con un exceso de población en el Nordeste y, en particular, las condiciones de vida de esta población excedente, sirven para justificar un programa de colonización que incluye la provisión de servicios sociales para reubicar este contingente poblacional. Para la mentalidad geopolítica la idea de “vacío” en una región fronteriza plantea la tarea de ocupar la región en función de la integración nacional. Estos mismos contrastes hacen obvia la idea de compensarlos persiguiendo el desarrollo homogéneo, armónico y equilibrado del país.

Los programas de colonización dirigida no eran una novedad en Brasil. De hecho, los autores citan casos de este tipo de acción que datan de la primera década de este siglo (p. 140) y las evaluaciones de esas experiencias no son en absoluto halagadoras. A pesar de todo —dicen Cardoso y Muller, citando cálculos del excedente de población en el Nordeste—, en 1970, 300 000 familias de esa región estarían constituyendo una población subempleada para la cual —aun después de hacer los cálculos más optimistas

acerca del desarrollo del Nordeste y su capacidad para absorber mano de obra—, no se vislumbraba otra posibilidad de absorción distinta de la colonización de la Amazonia, la cual aparece como una “válvula de seguridad” para la “presión” demográfica que, de otra manera, podría provocar problemas mayores en la medida en que no se actuara para “reestructurar el estatuto de la propiedad” (p. 141).

Los logros de la colonización dirigida son magros, de acuerdo con los autores. Cifras provenientes de varias fuentes ubican el total de familias asentadas por los planes de colonización en alrededor de 6 000 (pp. 144-145).

La política de incentivos fiscales para atraer capital privado nacional y extranjero hacia la Amazonia incluía un conjunto de exenciones y deducciones en los impuestos a la renta y a la exportación e importación, que fueron caracterizadas por el mariscal Castelo Branco como “incentivos pragmáticos” (p. 154). Bajo estas premisas, en menos de tres años (de octubre de 1966 a abril de 1969) se aprobaron 239 proyectos acogidos a esta política de incentivos fiscales, (123 agropecuarios y 116 industriales). Ya en esa época el sector privado de la región criticaba la puesta en práctica del plan, sobre todo el burocratismo, la centralización de las decisiones en Belém, la falta de infraestructura y el tamaño de las reservas indígenas. Estas reivindicaciones del sector privado fueron acogidas por el gobierno. Un desarrollo importante, aún incipiente en 1969 era el de la orientación de la inversión privada hacia las actividades agropecuarias. (40% de los proyectos aprobados hasta 1968). El cambio de dirección de la inversión privada modificó las orientaciones del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, que en 1972 decidió vender al sector privado tierras públicas en la Amazonia, reduciendo las metas de colonización a las cifras mencionadas anteriormente, cuando al principio se había proyectado ubicar a 100 000 familias en la zona desarrollada a lo largo de la carretera Transamazónica (incluso se había llegado a hablar de 1 000 000 de familias para 1980) (pp. 156-157).

Lo anterior trae a colación la tercera forma de acción estatal analizada en este estudio, la construcción de la carretera Transamazónica, y su relación con las otras dos. En este caso se concede un gran relieve a los elementos ideológicos, dado el carácter propagandístico de logro nacional que el gobierno dio a esta carretera. Además, se presenta evidencia que permite pensar que la planeación y la ejecución de esta obra no estuvo sujeta a criterios económicos de viabilidad y rentabilidad ni a las necesidades de coordinación con los otros programas en marcha. Más bien se trató de subordinar el plan de colonización al trazo de la carretera y de justificar la ejecución de ésta en función de los problemas demográficos a los que el plan de colonización pretendía ser una respuesta.

La Transamazónica no estaba prevista en el Plan Nacional de Vías

aprobado en 1967. Su construcción fue decidida en 1970, después de un viaje del general Medici a las zonas afectadas por la sequía. En su fundamentación se encuentran elementos geopolíticos y demográficos ligados en un concepto de "integración nacional" que permita la ocupación del vacío y conectar la Amazonia con el Nordeste (p. 169), de tal manera que el vacío de una sea ocupado por el excedente poblacional de la otra.

Las críticas al proyecto de la Transamazónica se centran en la viabilidad financiero-administrativa, tachada de "ortodoxia" por los defensores del proyecto, que se basaban en el concepto de la "grandeza nacional" (p. 173). En este proceso, la política de colonización vinculada a la construcción vial fue improvisada (p. 178).

Como resultado de todo este complejo interactuar de políticas y acciones del Estado, sólo se ha logrado cumplir las metas del sector privado. La colonización no absorbe un contingente importante de la población excedente del Nordeste. Las condiciones de los colonos no garantizan la autosustentación y la infraestructura social provista por el Estado es altamente insuficiente. Los proyectos del sector privado, por su parte, tienen efectos sociales que muy poco tienen que ver con las metas del conjunto de la política de ocupación de la Amazonia tal como se había formulado. Por un lado no aseguran trabajo estable sino a una parte de la fuerza de trabajo que se emplea en la etapa de montaje de estos proyectos; por otro, por la manera en que se han desarrollado dichos proyectos, se perpetuarán las condiciones de vida de la población o aparecerán nuevos problemas (p. ej. el ciclo de ocupación de la tierra de los indios, mencionado en las pp. 155-156).

En resumen, para los autores el proceso descrito se efectuó en condiciones de superexplotación de la fuerza de trabajo en función de un proceso de acumulación acelerada por parte del capital (acumulación que beneficia al capital de otras regiones del país, o aun al extranjero) y la acción del Estado estuvo subordinada en este sentido al proceso (ej.: colonización) o desconectada del conjunto (ej.: Transamazónica).

Creemos ver en este estudio no sólo un ejemplo de análisis bien integrado de un proceso de gestación y aplicación de una política, sino también un caso donde la influencia de lo poblacional en lo político es tomada en su significación tanto subjetiva (niveles ideológicos de las distintas justificaciones de los planes), como objetiva (provisión de fuerza de trabajo, demanda de ella, condiciones de vida, etc.). Sobre la influencia de lo poblacional en lo político como forma de aproximación a los problemas de este campo de estudio nos extenderemos en las consideraciones finales, en el capítulo que contiene las conclusiones de este documento.

El segundo caso de estudio que hemos incluido en esta sección sobre políticas de colonización es el análisis de la reforma agraria en Colombia a partir de 1961, realizado por Jorge Vallejo Murillo y que aparece como

capítulo IV del proyecto más general sobre el caso colombiano. Lo incluímos en esta sección porque una de las principales conclusiones del autor es que esta reforma agraria fue, en la práctica, un programa de colonización, ya que afectó en un 92% a tierras nacionales. Por otra parte, nos parece interesante señalar desde ahora que el modo de aproximación al aspecto poblacional implicado en este proceso más bien se opone al del estudio que acabamos de reseñar, siendo presentadas aquí las cuestiones relacionadas con la distribución de la población como una consecuencia de la política agraria, y su consideración en la discusión del proyecto de ley, se señalan como un punto de vista ideológico destinado a ocultar los verdaderos problemas.

El objetivo del estudio es el análisis de la Ley de Reforma Agraria de 1961, su gestación, su significado ideológico y político y sus consecuencias. El autor justifica su opción por este episodio al plantear que en él se encuentran explícitas las posiciones que han caracterizado toda la discusión del problema agrario en Colombia a partir de 1936, pero que no alcanzan tanta claridad en otras ocasiones. Por otra parte, dice, se ha estudiado la política agraria de las décadas precedentes a la Revolución cubana pero no el periodo posterior ni el correspondiente al auge de la agricultura capitalista que siguió al periodo de la “violencia”.

Aparte de la trascendencia del ejemplo de la Revolución cubana, la lucha de clases en el campo colombiano revestía particular importancia, dado el desplazamiento (despojo y expulsión) de masas de campesinos ante el avance de las formas capitalistas de explotación en el sector rural.⁶ Esto repercutía también en el sector urbano, destino de los campesinos desplazados, produciendo incluso violencia, fuera ésta política o hamponeril. Recuerda Vallejo Murillo que en Colombia existían guerrillas ya desde mediados de los cincuenta, impulsadas por el Partido Comunista, y que antes de su insurgencia rural en 1964, el ELN actuaba en las ciudades como un grupo de izquierda armado.

La solución “modernizante” en la que se enmarcó la reforma agraria de 1961 fue propuesta por el Partido Liberal, con apoyo del sector “progresista” del Partido Conservador. Dentro de la línea general de pensamiento que impulsó la Alianza para el Progreso, la reforma agraria era vista como una pieza importante en la solución de los problemas económicos, políticos y sociales que planteaban el subdesarrollo latinoamericano. Esto no obedecía a un modelo desarrollista “puro”, basado en el empleo de la tecnificación de la agricultura a ultranza, puesto que era claro que no había expansión industrial posible que pudiera absorber la mano de obra que era (y sería, de aplicarse el modelo) expulsada por el sector rural. Lleras Res-

⁶ Las características de estos procesos son analizadas por el mismo autor en el capítulo anterior de este mismo estudio.

trepo, representante de la alternativa a ese modelo, en la cual se inscribe la reforma agraria, expresaba la necesidad de retener población en el campo, “aun en el caso de que en algunos sectores rurales tuviera que prolongarse una economía de simple subsistencia” (p. 67). Este es el proyecto que según el autor concitó el apoyo de los sectores mayoritarios y decisivos de la burguesía.

En el análisis del proceso de discusión de la ley de reforma agraria el autor destaca la oposición de los terratenientes y la explica tanto por la ambigüedad de los defensores del proyecto —para quienes la granja familiar era el “tamaño ideal” de la explotación agrícola (aun cuando el articulado de la ley no parecía dirigirse de manera alguna a la consecución de este “ideal”)—, cuanto por la oposición entre industria y terratenientes acerca de la renta que pagaban los cultivos de tipo industrial (algodón, etc.). Que la reforma agraria no era “radical”, lo revelan sus disposiciones respecto a las tierras que se verían afectas, lo cual no parece justificar la alarma de los terratenientes.

Las tierras por distribuir estaban constituidas principalmente por terrenos baldíos, propiedad del Estado. Se trataba de revertir la tendencia al acaparamiento de grandes extensiones, para lo cual la ley limitaba la adjudicación sólo a personas físicas y por no más de 450 hectáreas. En cuanto a las tierras incultas, la ley de 1936 disponía la prescripción del dominio en favor del Estado en el caso de que éste se dejara de ejercer por diez años, plazo que se extendió a 15 gracias a la Ley 100 de 1944. Las prioridades que ésta fija para la afectación de tierras son las siguientes: *a)* las incultas no cobijadas por las reglas de extinción de dominio, *b)* las inadecuadamente explotadas, *c)* las explotadas por aparceros y arrendatarios en caso de que el propietario no ejerza la dirección ni aporte parte del capital necesario, y *d)* las adecuadamente explotadas cuando el propietario esté dispuesto a enajenarlas voluntariamente.

Además del orden de prioridades, la ley contiene otras garantías que protegen la gran propiedad. Las tierras de este tipo sólo podrían ser afectadas en casos especiales (que la ley define) y luego de un proceso judicial de tal naturaleza que de hecho impedía —y la práctica lo demostró— este tipo de expropiaciones.

El propósito, expresado en la ley, de constituir un sector de pequeños propietarios dotándolo de granjas del tamaño adecuado para una explotación familiar parecía poco practicable a la luz del avanzado nivel que había alcanzado el proceso de concentración de la propiedad de la tierra. Para 1961 las unidades de más de 100 ha., que representaban el 3.6% del total, controlaban el 66.6% de la tierra. Las mayores de 500 ha. (0.6% del total) absorbían el 40.4% de la tierra. Frente a esta concentración se planteaba la tarea de convertir en unidades agrícolas familiares los minifundios de menos de una hectárea (320 000), a lo cual se dedicaron los mayores es-

fuerzos y recursos en la aplicación de la ley, dado que este sector representaba un peligro de explosión social pues en él se gestaban las invasiones de tierras.

Los logros en la aplicación de esta reforma agraria no parecen muy impresionantes. Según el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), organismo encargado de ejecutar la reforma, el índice de concentración de la tierra (Gini) pasó de 0.856 en 1964 a 0.880 en 1970. Por otro lado, se dice, el crecimiento de la población incrementó el minifundio durante el mismo periodo.

De 1961 a 1969 el INCORA adquirió por compra o expropiación 140 500 ha (4.14% del total de tierras adquiridas). Por extinción del dominio, el Estado obtuvo cerca de tres millones de hectáreas y por cesión voluntaria 285 000 ha más. El 40% de las tierras compradas por el Instituto se ubicaban en regiones que presentaban condiciones anteriores de explotación muy pobres. De las superficies cedidas se dice que gran parte no eran explotadas y muchas no explotables. Las tierras revertidas al Estado por extinción de dominio, 50% se ubicaban en dos departamentos, Bolívar y Boyacá (Casanare). La mayor parte de las situadas en Bolívar eran inundables y las de Casanare estaban al margen de la frontera agrícola. En resumen, alrededor del 70% del fondo de tierras recuperadas por el Estado provenían de sólo 34 grandes extensiones, sin que se pueda pensar que eran aptas para la agricultura y la ganadería. Finalmente, respecto de la aplicación de la ley por el INCORA, se hace notar que 84.1% de las tierras compradas por éste fueron al contado o con documentos a cinco años (24.3% al contado y 59.8% en documentos).

El ritmo de parcelación de las tierras fue lento, dice el autor citando a Tamayo. Hasta junio de 1969 se benefició a 6 358 familias, con 114 317 ha., lo que representa un 4.5% de las adjudicaciones hechas por el Instituto. El 92% de los títulos adjudicados afectan a tierras nacionales, las cuales en su gran mayoría se ubicaban en zonas de colonización; los beneficiarios eran colonos espontáneos, ya que el Instituto no había realizado traslados de agricultores. Tamayo concluye que la acción de la reforma agraria se ha dirigido en un 96% hacia zonas periféricas, a las tierras incultas, limitándose en este aspecto a otorgar títulos a quienes no los poseían.

Estos resultados son una combinación de las dos políticas agrarias (la de los liberales y la del sector conservador), que no muestra resultados favorables a ninguna de las dos. Si los liberales propugnaban las "unidades agrícolas familiares", la reforma benefició a una ínfima proporción de familias campesinas. Por otro lado, la política conservadora de expansión de la frontera agrícola ubicando la población excedente en zonas de colonización, tampoco dio los resultados esperados pues en esas zonas se reproduce la estructura ya existente en la agricultura del país. Finalmente, los beneficiarios de las adjudicaciones de tierras no pueden en muchos casos empre-

der la explotación económica de éstas por falta de recursos o de mercados para su eventual producción.

Si las tesis reformistas suponían que la propiedad monopólica del suelo era una traba para el desarrollo capitalista en el campo, en la década de los sesenta se demostró lo contrario ya que entonces se observó no sólo un aumento de la monopolización del suelo sino también un crecimiento de las formas o relaciones capitalistas de producción. Esto es mostrado por Vallejo Murillo, que reproduce, en lo esencial, los argumentos del capítulo anterior, cuando analizó las relaciones entre agricultura “tradicional” y “moderna”. Sin embargo, la persistencia del sector tradicional, aun cuando representa un obstáculo al desarrollo de la agricultura comercial, encuentra su explicación en que, sirve para ubicar una población excedente que trabaja por salarios más bajos que el nivel de subsistencia y proporciona la fuerza de trabajo que la agricultura comercial demanda estacionalmente. Así, la agricultura “tradicional” persiste porque produce a bajo costo algunos productos y porque permite la subsistencia de una fuerza de trabajo disponible para ser ocupada sólo temporalmente, convirtiendo al sector parcelario de la agricultura en la fuente de migraciones estacionales.

Aunque el Estado no ha sido particularmente eficaz en la aplicación de la reforma agraria, en otras acciones —en las que ha eludido la confrontación política, ha mostrado mayor eficiencia. Se trata de las políticas de apoyo al sector comercial de la agricultura por medio del financiamiento, de la asistencia técnica y de la comercialización.

Las consecuencias sociales de todo este desarrollo se concretaron en la agudización de los movimientos campesinos en 1970 y 1972. Como resultado se llevó a cabo una reformulación de la política de reforma agraria, cuya gestación ideológica el autor reseña, calificándola como una ofensiva de los sectores terratenientes que encuentra en retirada a los sectores reformistas. Los resultados se plasman en las leyes 4a. y 5a. de 1973. A modo de conclusión, dice el autor: “si la Ley 135 (la reforma agraria de 1961) enfatiza los criterios sociales de la propiedad privada para viabilizar las posibilidades de compra por parte del Estado, la Ley 49 de 1973, partiendo de la misma postulación ‘social’, niega toda acción del Estado en este sentido y se centra en la necesidad de generar empleo de manera masiva” (p. 123).

De esta manera quedaría sentado que, dada la fuerza expansiva de la gran extensión como forma de penetración del capitalismo en el sector rural, las políticas que se propongan como paliativo a las consecuencias de esto para la pequeña propiedad campesina (especialmente la expulsión de población) estarían condenadas al fracaso; el carácter de clase del Estado burgués impide que sus políticas, al entrar en contradicción con el proceso señalado, se apliquen con la voluntad necesaria para alcanzar sus objetivos. Por otra parte, la formulación misma de estas políticas asume un carácter ideológi-

co (en el sentido de deformación de la realidad) desde el momento que atiende fundamentalmente a las consecuencias visibles y no a los procesos profundos que son las causas reales. Desgraciadamente el autor no incluye ninguna evaluación de los resultados de la nueva política agraria a partir de 1973.

El tercer estudio que hemos agrupado en esta sección no pertenece propiamente a ella. Más bien contiene alusiones marginales al tema, dado que su objetivo es otro. Se trata de la investigación coordinada por Raúl Urzúa acerca de las migraciones internas en Argentina, Colombia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

Se hace una referencia breve, pero necesaria por sus implicaciones con la distribución espacial, de las políticas de colonización y de reforma agraria que se han puesto en práctica en los países estudiados durante el periodo bajo examen. Respecto de este punto se dan tres tipos de situaciones: 1) países donde las políticas de colonización fueron integradas al marco de la reforma agraria, lo cual no implica necesariamente mayor profundidad de la política agraria aunque sí mayor amplitud (Colombia y Chile); 2) países en los que las políticas de colonización no fueron acompañadas por ningún intento importante para alterar la estructura agraria (Paraguay, el caso más puro y, marginalmente, Argentina y Uruguay); 3) el caso de Perú, en el cual, sin haberse desarrollado políticas de colonización en el periodo estudiado, se intenta la transformación de la estructura rural por medio de la reforma agraria en la segunda mitad de los sesenta.

En las consideraciones generales los autores ubican a los diferentes países de acuerdo con el grado de antigüedad e institucionalización que en cada uno de ellos reviste la práctica de la planificación y con la medida en que los planes de cada país incluyen metas explícitas en el campo de la distribución espacial de la población. En esta discusión se incluye a Paraguay que presenta características que resultan interesantes, pues, se dice, tiene una situación contradictoria. Por un lado la planificación nacional muestra una institucionalización relativamente precaria y tardía en comparación con otros países de la región. Sin embargo, el Plan de Desarrollo 1967-1968 contiene formulaciones análogas a las de otros países, incluyendo una distinción de siete zonas jerarquizadas para la planificación regional. Por otra parte, es la nación que ha aplicado más sostenidamente políticas que han tenido consecuencias en la redistribución de la población hacia las zonas más alejadas del centro poblado del país, especialmente la política de colonización que busca la expansión de la frontera agrícola con el objetivo de "consolidar el territorio nacional".

Desgraciadamente el informe que estamos comentando no incluye un análisis de las políticas de colonización en Paraguay, a pesar de que en la descripción de las migraciones se dice que es, al parecer, el único país que ha dado un lugar importante a dichas políticas. Por ejemplo, señala que

Paraguay presenta un grado de urbanización muy bajo, aun cuando el censo de 1970 muestra por primera vez núcleos de 20 000 y más habitantes fuera de la capital. Sin embargo, este proceso tardío de urbanización presenta como característica el rápido crecimiento de nuevos centros urbanos, en particular P. J. Caballero y Coaguazú, ubicados en la zona fronteriza con Brasil uno y en una zona de colonización el otro, y cuyo crecimiento es superior al de los centros urbanos más tradicionales fuera de Asunción, tales como Encarnación, Concepción y Villarrica.

Por otra parte se afirma que al inicio del periodo cubierto por este estudio (1950) las migraciones más importantes en Paraguay eran las interdepartamentales que se dirigían a Asunción, seguidas por las intrarrurales intradepartamentales y las internacionales hacia Argentina. A partir de fines de los cincuenta esta situación se hace más compleja. Continúa el predominio de las migraciones hacia Asunción, pero adquieren gran importancia las intrarrurales hacia las zonas de colonización, al tiempo que se acentúan los desplazamientos hacia ciudades cercanas a la capital. Las migraciones a Asunción, al departamento Central y al Alto Paraná, se ven poco afectadas por la distancia, en tanto que el resto de la migración interdepartamental es principalmente de corta distancia.

Lo que hace más interesante las descripciones contenidas en el trabajo de Urzúa *et al.* es que estaríamos en presencia de una política de colonización con cierto éxito, al menos en lo que se refiere a la reorientación de las corrientes migratorias. Por desgracia los autores no incluyen el análisis de la política paraguaya propiamente tal respecto de esto. Habría sido conveniente para establecer algunos paralelos entre estas tres políticas de colonización (Brasil, Colombia y Paraguay) para dilucidar algunas interrogantes que obviamente aparecen al ver estos resultados tan dispares y que, en su nivel más general, se formularían como la pregunta acerca de si el atraso relativo de Paraguay no es la razón de la diferencia, sin todavía entrar en los detalles más importantes, como serían el tipo de desarrollo agrario asociado a esta colonización y los elementos ideológicos en que se apoya.

b) *concentración urbana*

En esta sección intentaremos reunir los aspectos más relevantes de los trabajos que venimos comentando y que se relacionan con la distribución de la población y con la influencia de la política y las políticas en la creciente concentración de la población en los países de América Latina.

El informe que contiene las referencias más específicas al aspecto demográfico de estos problemas es el de Urzúa *et al.*, "Desarrollo regional, políticas públicas, migración y primacía urbana en América Latina". En el trabajo se definen tres aspectos de la concentración de la población a los

cuales prestan especial atención: 1) urbanización (concentración de la población en núcleos de 20 000 habitantes o más); 2) concentración urbana (concentración de la población urbana en núcleos de 100 000 habitantes o más), y 3) metropolización (concentración de la población urbana en la ciudad capital). Desgraciadamente desde el punto de vista de los objetivos de este documento, el estudio se centra en el análisis y explicación de las migraciones y las cuestiones políticas, que figuran entre los objetivos planteados al principio del informe, no aparecen directamente vinculadas al modelo explicativo presentado al final de éste.

El trabajo consiste en un estudio comparativo a partir de investigaciones realizadas en Argentina, Colombia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. El objetivo es definido como un esfuerzo por “clarificar empíricamente y sobre una base comparativa las relaciones existentes entre las modalidades de desarrollo seguidas por los países y las migraciones al interior de ellos, en cuanto éstas son responsables de las tendencias a la concentración de la población en sus ciudades principales” (p. 11).

El estilo de desarrollo de los países considerados se examina por medio de algunas características del proceso de industrialización en el periodo 1950-1975; a partir de ello se establecen tres grupos de países de acuerdo con su situación respecto de la transición entre un estilo de desarrollo hacia afuera y el desarrollo industrializador sustitutivo. En el primer grupo se encuentra Paraguay, cuyo desarrollo correspondería más bien al primer estilo; en el segundo se ubicarían Colombia y Perú, debido a su reciente incorporación al proceso de industrialización sustitutiva y, en el tercero, Argentina, Chile y Uruguay, que corresponderían a una industrialización temprana en el marco latinoamericano. El análisis del periodo 1940-1975 revela que la diferencia entre Colombia y Perú respecto de Paraguay se produce en este periodo. Los dos primeros —que inician en dicho periodo el proceso de industrialización y diversificación de su economía— son los que muestran el mayor dinamismo durante ese lapso, mientras aquellos que habían iniciado el proceso con anterioridad pasan a tener un ritmo más lento de crecimiento del producto, aun cuando su crecimiento sigue apoyándose en el sector industrial. Este proceso de industrialización sería el responsable de una creciente concentración del producto, en particular de la producción industrial, así como de la demanda de trabajo en los centros, por lo cual ese es el siguiente aspecto a examinar.

Los países incluidos en el estudio presentan distintas situaciones en cuanto a la formulación de políticas de redistribución espacial de la actividad económica y la población. En Colombia y Perú, a mediados de la década de los setenta, se formulan políticas que explícitamente incorporan objetivos de redistribución espacial en los planes nacionales de desarrollo. Colombia aprueba en 1975 el Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978 que pretende compatibilizar los procesos de urbaniza-

ción y crecimiento económico por medio de políticas de descentralización industrial y de desarrollo urbano. También Perú, a mediados de los setenta, formula una estrategia de desarrollo de largo plazo que plantea explícitamente la tarea de redistribución de la población de acuerdo con objetivos de desarrollo y seguridad nacional.

Estos planteamientos no son una novedad absoluta en esos países ya que existen antecedentes en planes anteriores, si bien en ellos estas metas pueden no haber sido explicitadas o cumplidas. En Colombia el Plan de Desarrollo 1969-1972 establecía una regionalización para los fines de la planificación (que no fue adoptada totalmente) y la definición de algunos polos de desarrollo (Barranquilla, Cali, Medellín y Bogotá). En Perú, la concentración urbana fue más temprana, por lo que el problema aparece como preocupación política con anterioridad. Ya la política industrial formulada en 1959 incluía estímulos fiscales para promover la descentralización industrial. Una nueva política industrial formulada en 1966 tenía fundamentalmente como propósito crear parques industriales en ciudades como Arequipa, Tacna, Puno, Cuzco y Trujillo. El Plan de Desarrollo 1967-1970 daba importancia al desequilibrio regional y explícitamente se proponía fortalecer polos de crecimiento alternativos a Lima-Callao en Chiclayo, Huancayo y Arequipa. El Plan de Desarrollo 1971-1975 extendió los objetivos de desarrollo regional fijando áreas de acción concentrada para las políticas públicas y buscando reorientar las corrientes migratorias hacia dos ejes costeros que deberían constituirse en polos de desarrollo (Chiclayo-Chimote-Trujillo en el norte y Arequipa-Tacna en el sur).

En Chile la planificación tiene un desarrollo relativamente temprano, sin embargo la consideración de los aspectos regionales sólo se institucionaliza a mediados de la década de los sesenta cuando se crea la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y se oficializa la creación de las oficinas regionales (ORPLAN), de entre las cuales la más relevante en la formulación de planes de desarrollo regional fue la de Bio-Bio, zona en la que se buscó estimular el desarrollo de la ciudad de Concepción como polo de crecimiento. Anteriormente, el gobierno central había impulsado planes de desarrollo regional a mediados de la década del cincuenta, por razones de seguridad nacional, buscando la integración de los extremos norte y sur del país. Estos son los casos de las franquicias arancelarias en las regiones de Arica, Aysén y Magallanes, el desarrollo industrial en Arica y la colonización en Aysén.

El caso paraguayo ya lo hemos reseñado en el apartado sobre políticas de colonización; el Uruguay no presenta rastros significativos de políticas de este tipo y Argentina no pudo ser incluida en esta parte del informe comparativo.

Una observación final respecto de las políticas de desarrollo regional es la comprobación de la existencia de intentos en este sentido por medio

de entes autónomos de base regional, en las décadas de los cincuenta y sesenta, que actúan principalmente como canalizadores de recursos financieros hacia la región del caso. Estos organismos aparecen en general antes de que se institucionalicen los sistemas nacionales de planificación y actúan en un marco de relativa autonomía con respecto al gobierno central. La descentralización representada por otros organismos se va debilitando a medida que se institucionaliza la planificación nacional, que, a su vez, representa una tendencia centralizadora con la cual los organismos de planificación regional no buscan reforzar la autonomía regional sino que actúan como extensión de la estructura centralista del Estado.

El paso siguiente en el análisis es la descripción del grado de concentración de la actividad económica y la generación de empleo. Para esto se considera la importancia del centro principal del país y su relación con subcentros al iniciarse el periodo en estudio, la dinámica económica mostrada por distintas unidades administrativas dentro de cada país durante el periodo y su importancia en la generación de empleos. Todo ello se plantea como una forma de aproximación a la evaluación de las políticas de desconcentración descritas.

El grado de desarrollo industrial de cada economía se examina a partir de la participación del sector industrial en el producto total y de la participación de las ramas dinámicas en el producto industrial, realizando este análisis para cada país incluido en el estudio y ordenándolos luego de acuerdo con las dos variables definidas. Hecho esto para las dos variables conjuntamente, se establece que los centros de los países de industrialización más temprana (Argentina, Chile y Uruguay) presentan un grado mayor de industrialización, seguidos por los centros de Colombia y Perú, de industrialización más reciente, y, por último, Paraguay, de escasa industrialización. El análisis por separado de las dos variables complica un poco este cuadro. En ambas Buenos Aires ocupa el primer lugar y Asunción el último. Montevideo ocupa el segundo lugar en la participación industrial en el producto, pero con baja participación de las ramas dinámicas; luego vienen Santiago, Bogotá y Lima-Callao. Sin embargo, en la participación de las ramas dinámicas Bogotá supera a Santiago.

El grado de concentración de la producción industrial en los centros ordena los casos de manera diferente. Entre los de industrialización más temprana Montevideo es el que muestra la mayor concentración, seguido por Buenos Aires y Santiago. En los países de industrialización más reciente las situaciones son muy distintas, casi polares, ya que Bogotá concentra sólo el 23%, en tanto Lima-Callao llega al 61.5%. Por último, Paraguay, pese al escaso desarrollo industrial, muestra también una concentración de cierta importancia de la producción industrial en Asunción.

La importancia de los subcentros en cada país se midió tanto por su participación en el producto total como por su grado de industrialización y

diversificación de la producción. Al considerar la participación del subcentro que sigue en importancia a la capital en el producto total en cada país, aparecen claramente dos grupos: 1) Argentina, Colombia y Chile, donde los subcentros concentran respectivamente el 13% (Santa Fe), 14% (Antioquia) y 10.4% (Valparaíso); 2) Perú y Uruguay, donde el segundo centro alcanza un 4.7% en Perú (La Libertad) y 7.4% en Uruguay (Canelones). En Paraguay no se puede establecer con exactitud esta medida debido a que el departamento Central, que ocupa el segundo lugar con un 12.9% de la ocupación, colinda con la capital y algunos de sus ditritos ya formaban parte del área metropolitana a comienzos de los años sesenta.

La importancia de estos subcentros cambia si se considera sólo la concentración industrial. Así, Antioquia posee un sector industrial similar al de Bogotá pero menos diversificado y con menor participación de las ramas dinámicas. En segundo lugar, pero muy lejos de la situación colombiana, se ubica Valparaíso, que concentra una producción industrial tres veces inferior a la de Santiago. En tercer sitio está Santa Fe, con una concentración ocho veces inferior a la de la capital federal y la provincia de Buenos Aires consideradas juntas, pero con un grado importante de diversificación. Uruguay y Perú presentan subcentros de muy escasa importancia frente a sus respectivos centros.

El segundo subcentro de cada país se ordenaría así: Valle, en Colombia, de relativa importancia por tamaño y diversificación; Concepción, en Chile, de menor importancia por su tamaño pero con un grado de diversificación significativo; Córdoba, en Argentina, con una baja participación en el producto industrial pero muy importante en las ramas dinámicas. En Perú y Uruguay los segundos subcentros tienen escasa relevancia.

Descrita así la situación a comienzos del periodo que cubre la investigación, se buscó determinar si la tendencia del desarrollo durante el periodo era concentradora o desconcentradora. Para la comparación en términos del producto industrial y su diversificación sólo se contó con datos para tres países: Colombia, Chile y Perú. De acuerdo con el indicador construido para determinar la tendencia a la concentración o no del incremento del PGB durante el periodo, se concluye que en Lima-Callao la tendencia fue hacia la desconcentración, en tanto Bogotá presentaría el extremo opuesto, es decir, una tendencia considerable a la concentración. Santiago, como caso intermedio de los tres, presenta una concentración no despreciable.

La distribución espacial de la creación de empleo es analizada como un corolario de los desarrollos anteriores. En este análisis se destaca el papel de los centros, subcentros y otras periferias en la creación de empleo. Para evaluar la importancia de los centros se compara su situación al inicio del periodo con la proporción del incremento del empleo que durante el mismo se ha concentrado en ellos. De acuerdo con este análisis, Bogotá es el centro más dinámico ya que la proporción del empleo que se ubicó allí es

9.33 veces su situación inicial (3.83 veces si se mide en PEA). En segundo lugar se ubica Santiago, con 1.93 veces su situación inicial; luego siguen Asunción con 1.52 veces y Lima-Callao con 1.42. En Argentina, la capital federal, separada de la provincia de Buenos Aires, pierde importancia en tanto esta última alcanza un valor de 1.65. El único centro que pierde importancia como generador de empleo es Montevideo.

La relación entre incremento de la producción y el empleo en los centros, desgraciadamente, sólo puede ser examinada en los casos de Colombia, Chile y Perú. De este análisis se concluye que la productividad de los nuevos empleos industriales en los centros fue relativamente inferior a la de las demás unidades administrativas ya que concentran una mayor proporción del crecimiento de la PEA que del producto industrial. En el sector servicios, sólo en Santiago los nuevos empleos tendrían una mayor productividad que en el resto del país. En el sector comercio se observa una mayor productividad de los nuevos empleos en Santiago y Bogotá, aunque en el caso de Lima-Callao se sospecha que el producto sectorial estaría subvaluado.

El mismo análisis realizado para los centros se utiliza para el caso de los subcentros, de lo cual se concluye que se pueden observar dos tipos de situaciones. Por un lado, en Colombia, Uruguay y Paraguay, los subcentros de primer nivel ganan en importancia debido a que los nuevos empleos generados superan la situación inicial. Sin embargo, se hace notar que en los casos de Uruguay y Paraguay se trata de unidades administrativas contiguas al centro y hacia las cuales se han expandido los límites urbanos de estos. En Antioquia la concentración inicial fue superada por el impacto de los nuevos empleos generados en el periodo, lo cual se ve atenuado si la medición se hace en PEA.

Por otra parte, en un segundo grupo, Argentina, Chile y Perú muestran una pérdida de importancia de los subcentros como generadores de empleo.

En cuanto a la relación entre dinamismo económico y generación de empleo en los subcentros de Colombia, Chile y Perú, se observa que en La Libertad (Perú) hay una correspondencia entre los dos elementos considerados, mientras en Valparaíso (Chile) y Antioquia (Colombia) la situación es más bien semejante a la observada en los centros, es decir, la generación de empleo supera el dinamismo económico. Esto se explica por la diferente naturaleza de los subcentros. La Libertad es un subcentro pequeño con un sector industrial altamente especializado en la rama de alimentos, en tanto Antioquia y Valparaíso son subcentros medianos y con estructuras productivas más diversificadas.

Repitiendo el análisis para los subcentros de segundo nivel se encuentra que en Chile y Perú muestran la misma tendencia que los subcentros de primer nivel al perder importancia como generadores de empleo. En Colombia el segundo subcentro gana importancia, al igual que el primero, pero en

mayor proporción. En Argentina y Uruguay los segundos subcentros conservan una importancia relativa prácticamente igual a la que tenían al inicio del periodo.

Comparando dinamismo económico y generación de empleo en los segundos subcentros de Colombia, Chile y Perú se encuentra que en los dos últimos casos (Concepción y Ancash) los subcentros de segundo nivel pierden importancia como generadores de empleo y el empleo producido en ellos es de una productividad media inferior al de otras unidades administrativas. Por otra parte, Valle (Colombia) gana importancia como generador de empleo pero en actividades de menor productividad relativa.

Subcentros de tercer nivel se definieron sólo para los casos de Argentina, Colombia y Perú ya que los otros países no justificaban el hacerlo. En este nivel se encontró que el comportamiento de las variables define tres situaciones para los países considerados. Perú es el caso en el que todos los subcentros pierden importancia como generadores de empleo en el periodo estudiado. El polo opuesto está representado por Colombia, donde todos los subcentros ganan en importancia relativa en este aspecto. En Argentina el primer subcentro (Santa Fe) perdió importancia en relación con su situación inicial, el segundo (Cordoba) la mantuvo y el tercero (Mendoza) ganó importancia en una proporción pequeña.

En los seis países en estudio se observó la presencia de unidades administrativas cuyas características estructurales las ubican como típicamente periféricas pero que, sin embargo, mostraban un alto dinamismo en la generación de empleo. En todos los casos esto se debe a producción de especialización debido a ventajas comparativas y al efecto que esto tiene en la generación de empleo en el sector terciario. La única excepción es el caso de Arica, en Chile, que generó empleo industrial.

De todo este análisis de los efectos del estilo de desarrollo, los autores concluyen que "la lógica propia de la industrialización sustitutiva, aun en sus fases más primarias, ha sido más fuerte que los esfuerzos por paliar sus efectos" (p. 125). El efecto principal considerado es la tendencia a la concentración.

El examen de la relación entre dinámica económica y generación de empleo y tendencias en la urbanización, lleva a los autores a las siguientes conclusiones: "la dinámica de la concentración (o desconcentración) del producto y el empleo en los centros encuentra su correlato en una dinámica análoga respecto a la concentración urbana en la ciudad principal" (p. 149). Así, dicen, hay una correspondencia entre la tendencia a la disminución de la concentración urbana en Buenos Aires y la conurbación de esta área metropolitana con La Plata, y la tendencia al aumento de la concentración del empleo en la provincia de Buenos Aires y la disminución de la participación relativa de la capital federal en la demanda total de fuerza de trabajo. En Chile coinciden la leve tendencia al aumento de la concen-

tración urbana en Santiago con la creciente concentración del producto y la demanda de trabajo en la provincia de Santiago. También en Colombia se corresponden las mayores concentraciones urbanas del producto y del empleo en Bogotá. En Perú, la tendencia a una menor concentración urbana en Lima-Callao corresponde a la menor concentración del producto. Por último, en Uruguay, la menor concentración del empleo en Montevideo corresponde a su pérdida de importancia relativa dentro de la población urbana.

Las correspondencias observadas entre estos dos tipos de fenómenos llevan a los autores a buscar las vinculaciones entre ellos. Aun cuando señalan que, en estricto rigor, deberían considerar en este punto tanto el crecimiento natural de las ciudades como las migraciones hacia ellas, la definición del objeto del estudio los hace centrarse en el segundo de estos fenómenos.

El capítulo final del estudio coordinado por Urzúa está destinado a integrar todos los elementos de los análisis previamente expuestos en un modelo explicativo que los incorpore en función de la "decisión de migrar". Lo que buscan es un conjunto de determinantes directos que actúen como mediadores entre los elementos estructurales analizados anteriormente y la decisión de migrar, considerada como un fenómeno individual o de grupo familiar. Para efectuar esta medición se definieron tres factores: *a)* oportunidades ocupacionales; *b)* condiciones de vida, y *c)* distancia entre los puntos de origen y destino. Estos factores fueron, a su vez, especificados en un conjunto de variables y de indicadores que permitieron examinar las relaciones entre ellos y las migraciones a través de dos análisis de regresión, uno para la migración desde las distintas unidades administrativas y el segundo para detectar los determinantes de la decisión de los migrantes hacia donde dirigirse. Este modelo descriptivo, dicen los autores, les permite estimar la tasa de emigración y la proporción de migrantes que se dirigirá hacia un punto determinado. Sin embargo, la intención de Urzúa *et al.* es construir un modelo que "refleje los procesos censales que están detrás de los resultados obtenidos en el análisis de regresión múltiple" (p. 219). El modelo propuesto busca descomponer los efectos de las variables definidas teóricamente sobre la forma como se distribuyen los emigrantes desde las distintas unidades administrativas entre las otras unidades.

De todos los casos incluidos en el informe comparativo coordinado por Urzúa sólo uno es objeto de análisis más detallado en otra de las investigaciones consideradas en este documento. En efecto para el caso colombiano contamos con dos capítulos del informe dedicado a este país, *Estrategias de desarrollo y políticas de distribución espacial de la población*. Primero resumiremos los aportes del análisis de la política industrial en relación con la distribución de la población, elaborado por Germán Rocha y Henry Arboleda; a continuación reseñaremos el capítulo sobre políticas

urbanas y de vivienda cuyo autor es Emilio Pradilla, y en tercer lugar la nota general sobre políticas de desarrollo regional y urbano con que finaliza este estudio, escrita por Ramiro Cardona.

Para describir la concentración industrial en Colombia, Rocha y Arboleda han agrupado los 22 departamentos del país en tres categorías.

Grupo I. Cundinamarca, Antioquia, Valle y Atlántico.

Grupo II. Santander, Boyacá, Risaralda, Bolívar, Caldas, Norte de Santander, Quindío y Tolima.

Grupo III. Nariño, Cauca, Huila, Córdoba, Meta, Sucre, César, Guajira, Chocó y Magdalena.

En 1966 el 75.5% de la producción industrial se concentraba en los cuatro departamentos del grupo I, mientras los ocho departamentos del grupo II aportaban sólo un 20% y los 10 departamentos restantes (grupo III) quedaban con sólo un 4.3%. En 1972 esta concentración se había acentuado de tal manera que el grupo I subió su participación a 79.1%, en tanto los grupos II y III bajaron la suya a 18.1 y 2.8 por ciento respectivamente. Considerando otras tres variables (valor agregado, empleo y sueldos más prestaciones) se observan niveles similares de concentración (79, 82 y 83 por ciento respectivamente para el grupo I en 1972), aun cuando, se dice, esto significa una ligera caída de la participación del grupo I en los seis años anteriores.

Dentro del grupo I, tres departamentos (Cundinamarca, Antioquia y Valle) presentan niveles comparables de producción industrial, en tanto Atlántico se ubica en el nivel más bajo dentro del grupo. Además, en los seis años considerados, ha habido una mayor concentración, para todas las variables, en Cundinamarca y Antioquia. Los cuatro departamentos de este grupo son los únicos que presentan una estructura compleja y participan significativamente en la producción de casi todas las ramas industriales.

Los departamentos de los otros dos grupos, con unas pocas excepciones, concentran su producción y empleo en industrias de bienes de consumo masivo, principalmente alimentos, bebidas y confecciones.

Definiendo la productividad como "valor agregado por trabajador", los autores encuentran que el grupo que ocupa el primer lugar es el II. Esto lo explican por un mejor uso de los factores fijos de producción, especialmente del capital, a causa de las economías externas, frente al factor variable (mano de obra) sustituyendo a la vez menos mano de obra por capital en relación con los otros dos grupos. Los departamentos de este grupo II no sólo muestran el mayor crecimiento de la productividad sino también el mayor crecimiento anual tanto de los salarios medios como totales y del empleo. Sin embargo, la inversión neta corrobora la tendencia a la concentración en los departamentos del grupo I. En 1972 esta última se distribu-

yó así: 75.5% para el grupo I; 22.6% para el grupo II y sólo 1.7% para el grupo III.

Examinando un coeficiente que relaciona el crecimiento del valor agregado y el crecimiento del empleo, encuentra que el grupo II presenta el valor más bajo, lo cual lo atribuye a una mayor sustitución de trabajo por capital en los grupos I y III. De esto concluye que el costo de inversión para generar un empleo adicional tiende a ser mayor en los grupos I y III y menor en el grupo II ya que en este último la industria ha alcanzado un menor grado de mecanización.

Un último indicador de la concentración industrial en Colombia citado por el autor es el número de establecimientos, el cual habría bajado, entre 1966 y 1972, de 31 178 a 5 210, lo que representa una reducción de cerca de un 83%. Creemos que en estas cifras puede haber una diferencia de definición o de registro.

Para explicar la tendencia a la concentración industrial, el autor examina a continuación la concentración del crédito a la industria; comienza por señalar que esto es sólo un aspecto más de la tendencia a la concentración del aparato burocrático y el poder político en Bogotá. Los datos globales sobre el crédito indican que, entre 1966 y 1973, el 85.2% correspondió a Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Estas ciudades concentraron en el mismo periodo el 70% del crédito oficial, el 89% del crédito privado y el 5.4% del crédito mixto.

En cuanto al crédito bancario, se observa que en 1971 sólo tres regiones (Antioquia, Valle y Bogotá) registraban el 84% de la cartera bancaria del país y que en 1974 concentraron el 94%. Calculando la distribución per cápita del crédito bancario, se dice que en estas tres regiones cada habitante representa \$812 de crédito al año en tanto en el resto del país esta cifra es de \$21. Las mismas cuatro ciudades citadas más arriba concentran también el 90% de los créditos de las corporaciones financieras y el 98% de los de fondos de inversión. Esto se debe a que los bancos han formado sus propias corporaciones financieras y fondos de inversión, distribuyendo los tres tipos de crédito con una misma lógica. Estos mismos bancos, con sus financieras y fondos de inversión, han formado grupos económicos que aceptan la participación extranjera, con lo cual se produce una fuerte concentración del crédito privado en entidades radicadas en las grandes ciudades.

Desde 1923 —fecha de fundación del Banco de la República— hasta 1940, éste era el único organismo encargado del apoyo financiero a la industrialización, lo cual se realizaba a través de la política de redescuento. En 1940 se funda el Instituto de Fomento Industrial (IFI) como corporación financiera estatal. Aunque se enuncian políticas de apoyo a la pequeña y mediana industria, el tamaño mínimo de operaciones requerido ha hecho que, en la práctica, las grandes empresas, especialmente en la industria

manufacturera, concentren cerca del 80% de los créditos aprobados por el IFI. En cuanto a su distribución regional, el 61% de los créditos aprobados hasta diciembre de 1974 se concentraron en los departamentos del grupo I. De los créditos al sector manufacturero, también hasta 1974, cerca del 80% se dirigió a industrias que poseen una alta concentración en los departamentos del grupo I. Del total de créditos aprobados por el IFI, el 80% se ha destinado a la adquisición de activos fijos y el 20% restante a la financiación del capital de trabajo.

Para corregir estos rasgos observados en el destino de los créditos del IFI surgió en 1967 la Corporación Financiera Popular (CFP), con el fin de alimentar a la pequeña y mediana industria con crédito de fomento especializado que pudiera destinarse tanto a capital de trabajo como para activos fijos o ambos. Sin embargo, se observa una alta concentración geográfica y sectorial del crédito otorgado por esta corporación. El grupo I de departamentos recibió el 74% de los créditos otorgados hasta junio de 1975. Además, el 82% del crédito se dirigió a la industria manufacturera (textiles y de productos metálicos); estas ramas a su vez, se encuentran altamente concentradas en los departamentos del grupo I.

En 1963 se creó el Fondo de Inversiones Privadas (FIP), con el fin de canalizar créditos externos hacia la industria privada. Los créditos otorgados por el FIP reflejan un cambio de énfasis en la política de industrialización, la cual pasó de dar prioridad a la sustitución de importaciones a enfatizar la necesidad de diversificar las exportaciones. Así, los créditos en moneda nacional para exportaciones otorgados por el FIP pasaron de 45% en el periodo 1963-1967, a 75% en el periodo 1968-1974. En los créditos en dólares la participación otorgada a las industrias que producen para el mercado externo redundaba en una concentración del crédito en empresas de gran tamaño y de tecnología avanzada, dados los requerimientos de la competencia en el mercado internacional. Este tipo de industria tiende a localizarse en los grandes centros, por lo cual no es sorprendente la concentración geográfica del crédito otorgado por el FIP en los departamentos del grupo I. En el periodo 1969-1974 estos departamentos concentraron el 74% de los créditos en pesos y el 89.4% de los créditos en dólares.

Para apoyar a la pequeña industria se creó en 1968, dentro del Banco de la República, la línea de crédito de Fondo Financiero Industrial (FFI). Los propósitos y medidas propuestos al crearse este fondo son interesantes pues incluyen entre sus objetivos la descentralización del crédito. Citamos los propósitos expuestos por los autores:

1. Financiar el capital de trabajo de la pequeña y mediana industria, definida como aquella que no supera los \$35 millones de activos totales.
2. Descentralizar el crédito hacia ciudades menores mediante un sis-

tema de redescuento preferencial que consista en dar un redescuento del 80% para ciudades con menos de 900 000 habitantes y del 65% para ciudades que superen tal población.

3. Generación de nuevos empleos (p. 147).

Las cifras de crédito del FFI muestran que estos objetivos no son fáciles de alcanzar con el solo instrumento del crédito. Las empresas han venido desplazando recursos de capital de trabajo hacia activos fijos. La participación de estos últimos en los créditos del FFI ha pasado de 21.7% en 1969 al 26.5% en 1972. En la distribución sectorial del crédito los renglones más favorecidos son en este caso los mismos que en el del IFI, CFP y FIP, es decir, industrias del sector moderno. En cuanto a la distribución geográfica, tampoco es diferente de las otras corporaciones financieras, ya que los departamentos del grupo I concentraron el 77.3% de los créditos otorgados por el FFI entre 1961 y 1974.

En una breve reseña, Rocha y Arboleda exponen los principales mecanismos tributarios que han servido de estímulo a las exportaciones. Para ellos, tanto la sustitución de importaciones como la política de diversificación de exportaciones han favorecido la concentración. Los productos industriales han aumentado su participación en las "exportaciones nuevas" de un 37% en 1969 a un 53% en 1973. Los productos con mayor participación son los que se concentran en los departamentos del grupo I, lo cual se ve corroborado por la distribución de los Certificados de Abono Tributario (CAT), (uno de los mecanismos de estímulo a las exportaciones), que en 1974 se concentraron en un 90% en Bogotá, Barranquilla, Medellín y Cali.

A todo lo expuesto, los autores agregan algunos datos acerca de cómo la distribución de otros créditos refleja y favorece la concentración de las cuatro grandes ciudades. Por ejemplo, un poco más del 50% de los préstamos aprobados hasta 1974 por el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, se había destinado a las cuatro grandes ciudades a pesar de que este organismo fue creado para financiar proyectos de inversión (como vías de comunicación, parques, obras de saneamiento, etc.) particularmente en las "ciudades intermedias". Asimismo, el 80% del total de créditos hipotecarios vigentes en diciembre de 1973 del Banco Central Hipotecario, Instituto de Crédito Territorial y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda se ha destinado a las cuatro ciudades principales.

Finaliza este capítulo presentando algunas características del proceso de concentración de la población en Colombia. Se señala primero la concentración histórica de la población en el área andina (zona de departamentos) que representa el 45% del territorio nacional y concentra el 95% de la población, en contraste con el resto (zona de "territorios nacionales") que representando el 55% del territorio sólo es habitada por el 5% de la población.

Luego se señala la tendencia al aumento de la población urbana en de-

trimento de la rural. Se dice que entre 1938 y 1973 la población total del país, pasó de 8.7 millones a 21.0 millones. En el mismo periodo la población urbana creció de 2.7 millones a 13.7 millones (incremento del 410%) en tanto la población rural sólo lo hizo de 6.0 millones a 8.8 millones (incremento del 46.3%). Entre 1951 y 1973 la población rural pasó de ser un 60.4% a sólo un 36.9%, en tanto la población asentada en las cabeceras municipales saltó de un 39.6% a un 63.1% en el mismo periodo.

La población colombiana, por razones históricas, no ha tendido a concentrarse en un centro principal sino en varios núcleos urbanos. Estos centros urbanos principales corresponden a las capitales de los departamentos del grupo I, Cundinamarca, Antioquia, Valle y Atlántico y son, respectivamente, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. La concentración de la población total del país en los cuatro departamentos del grupo I aumentó de un 44.28% a un 47.94% entre 1964 y 1973. En el mismo periodo, la proporción de población en los departamentos del grupo II bajó de 33.73 a 28.58 por ciento y la del grupo III de 20.58 a 18.26 por ciento.

La concentración de la población urbana en las cuatro ciudades principales pasó de 41.47% en 1964 a 44.99% en 1973, mientras la proporción de población urbana en las capitales del grupo II bajó de 13.80 a 11.65 por ciento en el mismo periodo, y permaneció constante, 6.05%, en las capitales del grupo III.

Se concluye que la población del país no sólo se está urbanizando sino además que tiende a concentrarse en las cuatro ciudades principales, las cuales en 1973 agrupaban el 57% de la población de sus departamentos y el 27% de la población total nacional.

Las características de las ciudades principales (la falta de comunicación entre las distintas regiones) hicieron que la primera etapa de la industrialización sustitutiva no llevara consigo una gran concentración en un solo centro sino que se produjeran concentraciones en las principales ciudades para abastecer a los mercados regionales. Esta situación prevaleció durante la década de 1930 y parte de los cuarenta, cuando comenzó la integración económica del espacio nacional con el progreso de las comunicaciones. Hasta 1960, Bogotá era la capital política pero no la capital económica ni el centro más dinámico. A fines de los treinta el liderazgo industrial lo ostentaba aparentemente Barranquilla gracias a su condición de puerto sobre el Atlántico. En la década de 1940 la primacía la tuvo Medellín al convertirse en el primer centro textilero del país y, en los cincuenta, Cali se transformó en la ciudad de mayor dinamismo, principalmente debido a la acción de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) que había sido creada a comienzos de esa década.

Fue a partir de los sesenta, cuando Bogotá se transformó, por primera vez, en el centro industrial más importante del país, uniendo así el liderazgo político y el poder económico.

Entre 1940 y 1960, las cuatro grandes ciudades concentraron prácticamente el 80% de los beneficios de la política de sustitución de importaciones lo que las ha colocado en una situación de ejercer prácticamente un monopolio de la producción industrial, el empleo industrial, los servicios, las finanzas y las instituciones.

“Consecuentemente, si se acepta el hecho de que uno de los factores de atracción más fuertes que generan las ciudades lo constituye la posibilidad de brindar ocupaciones estables y bien remuneradas y que el desarrollo industrial se le ha asignado la importante función de solucionar el problema de desempleo urbano, es evidente que los patrones de desarrollo industrial han condicionado la forma y la rapidez con que se han desarrollado la ocupación y poblamiento territoriales”.

“El acelerado crecimiento de la población urbana y su concentración alrededor de unos pocos centros urbanos, es concomitante con las rápidas tasas de expansión industrial en torno a dichos medios urbanos y la concentración de actividades productivas, los servicios y las instituciones que en ellos se presentan”.

“Finalmente se debe resaltar que no es posible atribuir a un solo factor, el desenvolvimiento industrial, el condicionamiento de un proceso de ocupación territorial” (p. 154).

El capítulo VI, “Políticas urbanas y de vivienda del estado y movimientos de población en Colombia” comienza señalando los tres hechos más relevantes que, a juicio de Pradilla, se desprenden de las cifras del censo de 1973. Estos hechos son: 1) disminución de la tasa de crecimiento anual promedio durante el periodo intercensal 1964-1973, con respecto al periodo anterior, 1951-1964, la cual habría bajado de 3.2% en el primer periodo a 2.1% según cifras oficiales o a 2.9% según cifras proporcionadas por fuentes periódicas que señalan un subregistro de entre 6 y 8 por ciento en el último censo citado; 2) una reducción general de la tasa de crecimiento de la población concentrada que deja a Bogotá como único centro que conserva un ritmo superior al promedio, separándose cada vez más del grupo Medellín, Cali y Barranquilla las cuales, manteniéndose cercanas al promedio, se separan, a su vez, del grupo de ciudades entre 100 000 y 300 000 habitantes; 3) finalmente, el censo muestra la magnitud del proceso de descomposición del campesinado y su éxodo hacia los pueblos y ciudades, al revelar que la población rural dispersa tiene una tasa de crecimiento negativa (-0.5%) al mismo tiempo que se comprueba que 300 municipios han disminuido su población en términos absolutos en los 10 años anteriores al censo.

A continuación se definen las formas en que las políticas urbanas y de vivienda actúan sobre los movimientos de población: a) inversiones en la construcción (ya sea infraestructura, servicios públicos, etc.), que por ser un sector que emplea gran cantidad de fuerza de trabajo por unidad de capital, resulta, según la localización geográfica, un factor de atracción de

mano de obra migrante; b) los distintos tipos de legislación (sobre propiedad del suelo y su comercialización, laboral, tributación, "incentivos") que afectan la localización de la inversión privada y su consumo de fuerza de trabajo; c) acción del Estado en el campo del crecimiento urbano, los servicios y la vivienda, con los cuales crea condiciones tanto para la reproducción del capital, como para la reproducción de la fuerza de trabajo; esto atrae a fuerza de trabajo a la que asegura ciertas condiciones de subsistencia y además crea expectativas en la población que se desplaza sobre el territorio; d) represión contra invasiones y en defensa del derecho propiedad del suelo urbano; e) acción ideológica del Estado que condiciona secundariamente la decisión de movilización de los individuos.

El periodo que cubre este estudio ha sido determinado por el carácter de "obligado" que el tema de la "política urbana" adquirió como constitutiva de las políticas durante el gobierno de Carlos Lleras R. (1966-1970), por el auge del sector de la construcción a partir del año 1965, después de una profunda recesión durante el gobierno de Valencia (1962-1966) y, por último, por la necesidad de estudiar un periodo determinado a fin de profundizar en el análisis.

La situación política y económica al momento de asumir el poder el gobierno de Carlos Lleras Restrepo es sintetizada, primero, en términos de la ubicación de las principales fuerzas políticas. En el marco del acuerdo del Frente Nacional (para la rotación en el poder de liberales y conservadores) toca el turno al Partido Liberal, cuya ala reformista comandada por Lleras R. asume el poder apoyada por el ala "unionista" del Partido Conservador. En la oposición se ubican el ala más reaccionaria del Partido Conservador, el Movimiento Revolucionario Liberal, dirigido por Alfonso López M. (que más tarde pactará con el ala oficial) y la populista Alianza Nacional Popular (ANAPO), dirigida por Rojas Pinilla. La situación económica que recibe el nuevo gobierno es definida como de recesión, caracterizada por la baja de la tasa de crecimiento del PIB (5.4% en 1965 a 4.2% en 1966) y del producto industrial (de 6.6 a 3.6 por ciento en los mismos años). Los orígenes de esta situación son atribuidos por una parte a la baja de los precios del café en el mercado internacional y, por otra, a la inflación (promedio anual 23% entre 1961 y 1965), que llevó al gobierno a aplicar una política antiinflacionaria de efectos recesivos, lo cual produjo una baja del empleo industrial en 1965 y 1966 a un promedio del 0.4% anual aumentando también el desempleo urbano total.

En el sector de la construcción, el índice del volumen de la construcción pública y el total aumentaron gracias a la inversión estatal en obras públicas y en construcción de vivienda a partir de 1965, en tanto el sector privado en ese año apenas se recuperó de su caída en los años anteriores. La tendencia a la baja en la construcción se observa desde 1962, después del *boom* de la edificación producida por la inversión en vivienda de los

fondos de la Alianza para el Progreso. Este descenso de la actividad del sector repercutió en la industria de materiales de construcción, cuyas ventas bajaron 13% entre 1962-1966.

La política económica del gobierno de Lleras se inscribe en la tendencia al intervencionismo estatal como apoyo al sector privado y como agente del desarrollo, lo cual no cuenta con el consenso de la burguesía sino que representa los intereses de la fracción industrial de ésta. Los elementos fundamentales de esta política económica eran: 1) incremento de la capacidad de intervención del Estado en la economía; 2) centralización del poder en el ejecutivo en detrimento del parlamento; 3) política agraria que, sin obstaculizar el desarrollo de la gran propiedad capitalista, asegurara la subsistencia de un sector de pequeña producción campesina con el fin de retener en el área rural a población migrante potencial; 4) una política de desarrollo industrial que enfatiza la producción de bienes de consumo durables y de medios de producción; 5) estímulos financieros al sector de la construcción y racionalización del mercado de tierras urbanas; 6) condiciones jurídicas que aseguren la sobre-explotación del proletariado.

La justificación de la política urbana y de vivienda del gobierno de Lleras reside, para el autor, en la recesión que afectaba particularmente al sector privado en la construcción. En el último año del gobierno de Valencia se había dado impulso a las obras públicas y a la construcción de vivienda por parte del Estado. El gobierno de Lleras propone acciones en dos planos para dinamizar el sector privado: 1) reformas jurídicas; 2) programas directos de acción. En el primero se ubican el proyecto de reforma urbana y la creación del Fondo Nacional del Ahorro (FNA), en tanto que en el segundo figuran el impulso al Banco Central Hipotecario (BCH) y la política de vivienda del Instituto de Crédito Territorial (ICT).

Los problemas que bloqueaban la reproducción del capital en el sector privado de la construcción son, en la visión del gobierno, las "imperfecciones" del mercado de tierras urbanas y la escasez de capital de rotación que padece el sector. Las medidas mencionadas están destinadas a solucionar uno o ambos problemas.

El Fondo Nacional del Ahorro, propuesto al Congreso a fines de 1967, sería administrado por el BCH y estaría constituido por las cesantías (fondos destinados a compensación de desempleo) acumuladas por las empresas industriales, comerciales, bancarias y de servicios, privadas y públicas. Se destinaría a financiar tanto la construcción de viviendas para los asalariados beneficiarios nominalmente de las cesantías, como otros planes de vivienda de instituciones públicas o privadas y la creación y desarrollo de industrias o empresas agrícolas. Este proyecto encontró la oposición del sector privado por lo que en la práctica se redujo a un fondo constituido con las cesantías de los empleados del sector público, con el agravante que el Estado está normalmente en mora en el pago de las cesantías de sus empleados.

El proyecto de reforma urbana fue presentado al Congreso en septiembre de 1969 y posteriormente retirado ante la oposición que encontró en él. A pesar de esto, el autor hace una reseña de su contenido. El proyecto no se refería explícitamente en sus objetivos a los movimientos de población en general o al proceso de urbanización, los que estaban presentes en él a través de la consideración de sus efectos (el crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades).

Los puntos centrales del proyecto eran: 1) planeamiento adecuado del crecimiento urbano y de la vivienda; 2) extensión y mejoramiento de servicios públicos; 3) mejor aprovechamiento de los terrenos urbanos; 4) aceleración de la construcción de viviendas; 5) aumento del empleo en el sector de la construcción. Todo esto sobre la base de un esfuerzo conjunto de los sectores público y privado. Las medidas contenidas en el proyecto tendían a: *a)* reprimir la especulación con terreno urbano por medio de un impuesto sobre el aumento de la renta del suelo y la expropiabilidad de este suelo cuando el Estado lo considerara necesario; *b)* generar una masa de capital circulante por medio del impuesto antes mencionado más emisiones de bonos del ICT y mejorar el sistema financiero de la vivienda mediante la nacionalización del Banco Central Hipotecario (BCH) (institución mixta) y su conversión en banco de redescuento; *c)* incentivar la construcción de viviendas "populares".

Si hubiera sido aprobada, esta ley habría tenido efectos sobre los movimientos de población, según el autor, no sólo por su influencia sobre el mercado de trabajo sino también porque sus mecanismos centrales eran aplicables sólo a los centros de más de 100 000 habitantes. La oposición cerrada que el proyecto encontró es atribuida por Pradilla a la importancia de los capitales que se habían refugiado en la especulación territorial durante la recesión de los años anteriores.

A pesar del fracaso del proyecto para su nacionalización, el BCH incrementó sus actividades de financiamiento a la construcción durante el gobierno de Lleras. Sin embargo, este apoyo benefició principalmente a los sectores de ingresos medios y altos ya que junto con el aumento del volumen de financiamiento se observa el incremento del monto promedio de los préstamos, lo cual los hace inaccesibles para los sectores de bajos ingresos.

La política de vivienda del gobierno quedó centrada principalmente en ICT, órgano de la inversión pública en vivienda de interés social. Las causas del "déficit de vivienda" definidas por el gobierno eran: 1) crecimiento demográfico; 2) la "mala" distribución del ingreso; 3) la escasez de recursos financieros en este sector; 4) la excesiva valorización de la tierra, y 5) la falta de planeación.

Además de solucionar el déficit de viviendas, otro de los propósitos de la política de vivienda era, servir como instrumento de planeación regional y urbana, al acompañar la inversión pública en vivienda de interés social a

inversiones productivas en “aquellas ciudades cuyo desarrollo equilibre y racionalice el crecimiento urbano del país”. Este propósito, que es el que más nos interesa aquí, se vio frustrado, tal como lo muestra la proporción de la inversión del ICT en las cinco ciudades más importantes (77.0% en 1965; 67.9% en 1966; 73.9% en 1967; 80.4% en 1968; 68.4% en 1969; 71.3% en 1970).

El plan tampoco logró sus metas para paliar el déficit habitacional. Para 1968 se había propuesto construir 25 000 casas y sólo se llegó a 12 148; 10 519 en 1969 y 13 157 en 1970, de las cuales una proporción cercana al 50% correspondió a planes para los grupos de ingresos medios, que “aseguraban una rentabilidad adecuada al Instituto”. Se había estimado que el déficit llegaba en 1969 a 600 000 habitaciones. La tendencia concentradora es legitimada al decidirse “concentrar las actividades del ICT en las localidades donde el problema es más agudo y evitar la atomización de los recursos”.

Es importante el papel que desempeña el ICT, como empleador de mano de obra no calificada, ya que representó 16.7 y 37.7 por ciento de la actividad del sector de la construcción, en 1969 y 1977, respectivamente.

La nota con que finaliza este estudio es una breve reseña de las políticas de desarrollo regional y urbano en Colombia, elaborada por Cardona. Comienza definiendo las diversas actitudes de los gobiernos hacia el proceso de urbanización a lo largo del desarrollo de este último. La primera, dice, buscó hacer volver a la población migrante a su lugar de origen; la segunda, quiso evitar que nuevos migrantes llegaran a la ciudad; la tercera, permitió el proceso migratorio a las ciudades “intermedias” y, finalmente, la cuarta aceptó que fueran a las ciudades, aun a las más grandes. Esta última actitud es la que atribuye a la administración anterior, la cual, en lo esencial, consistiría en aceptar como un hecho irreversible la migración a las ciudades y centrar la estrategia de desarrollo en el aprovechamiento de estos contingentes a través de la creación de empleo urbano, lo cual, se esperaba, tendría también el efecto de aumentar el ingreso en la agricultura.

La política que se desprende de esta actitud se concreta en un intento de reorientar los flujos migratorios y no de detenerlos. Para ello se elaboró un Modelo de Regionalización por parte del Departamento Nacional de Planeación durante la administración del presidente Lleras Restrepo. El modelo jerarquizaba los centros urbanos buscando definir los polos de desarrollo. En 1972 se intentó aplicar un programa basado en las recomendaciones de este modelo, financiado a través de un préstamo de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de los Estados Unidos.

Partiendo de definir como “ciudades intermedias” a aquellas que tienen entre 30 000 y 350 000 habitantes, se proponía impulsar su desarrollo a través del estímulo al trabajo intensivo industrial, el mejoramiento de la infraestructura básica de servicios para la población de más bajos ingresos y el mejoramiento de la planificación y la administración a nivel local. La

creación y reubicación de pequeñas y medianas industrias, y el empleo generado por ello, se concebían como una manera de reorientar los flujos migratorios hacia estos centros intermedios.

El autor sostiene que todo este plan habría conducido a resultados sustancialmente alejados de sus propósitos. Las razones para ello serían varias. Primero habría sido evidente la incapacidad de las administraciones locales para enfrentar las tareas asociadas con la solicitud, obtención y posterior administración de fondos provenientes del préstamo AID. Segundo, habría habido también un obstáculo político representado por el control que el partido de oposición ANAPO ejercía en una alta proporción de los municipios que aparecían como destinados a participar en este programa. Para solucionar los problemas de operatividad, el Departamento Nacional de Planeación creó en 1972 un Programa de Asistencia Técnica Municipal y Departamental. Sin embargo, para el autor, este mecanismo estaba también condenado al fracaso y pues, si bien podría tener sentido en una economía planificada, no salvaba el obstáculo representado por el carácter meramente "indicativo" de la planificación en un país como Colombia.

Ecuador constituye el otro caso analizado en función de la concentración de la población. El estudio hecho por Middleton, está centrado en el nuevo papel que el Estado asume en ese país a partir de comienzos de la década de 1970 debido a su capacidad de disponer de una parte importante de los ingresos del petróleo.

Antes de considerar los cambios que la acción del Estado ha producido en la oferta de empleo y sus consecuencias para las migraciones internas, Middleton realiza un análisis del proceso de urbanización a través de la estructura ocupacional en las áreas urbanas y sus efectos sobre las migraciones. Para esto analiza los resultados de dos encuestas de hogares, realizadas en 1968 y 1975, obteniendo las siguientes conclusiones generales:

- 1) Incremento de la PEA urbana en 51% en los siete años que median las dos encuestas y mantenimientos de la tasa de desempleo en alrededor de 5.5%, lo que demostraría la capacidad de los centros urbanos para absorber la nueva fuerza de trabajo;

- 2) Envejecimiento relativo del grupo de los desempleados. Si bien en ambas encuestas la mayoría de los desempleados tienen menos de 24 años, en los siete años la incidencia de este grupo de edad bajó de 71 a 61 por ciento, lo que se podría explicar por la mayor educación de los más jóvenes, que les daría ventajas para la ocupación de los nuevos puestos de trabajo creados en estos años;

- 3) El rasgo más sobresaliente de este proceso es la incorporación de la fuerza de trabajo femenina a la PEA. En los siete años el número de mujeres en la PEA aumentó en 75%. Los puestos que ocupan indican que su incorporación está asociada con la terciarización del mercado de trabajo urbano y la profesionalización de la fuerza de trabajo.

Todo esto lo conduce a considerar la importancia que tiene para las migraciones el crecimiento del empleo para las clases medias y la posibilidad de incorporación de las mujeres a estos puestos.

El objetivo de la investigación es poner en claro el papel que juega el Estado en la configuración de esta situación, resultado de los flujos migratorios, para lo cual se considera la "extraordinaria expansión del sector público y las políticas de desarrollo que tienen influencia sobre los movimientos migratorios" (p. 74).

La primera verificación en este terreno es el masivo incremento del gasto público entre 1970 y 1976. Para este periodo se calcula un aumento de alrededor del 222%. Si se toma como base 1972, para 1976 el incremento es del 158%. Si se comparan los trienios 1970-1972 y 1973-1975, el aumento en el segundo es de 88 por ciento.

El análisis del gasto lo descompone en tres rubros que cubren alrededor del 90% de éste: I) servicios generales; II) desarrollo social; III) desarrollo económico. En estos rubros se incluyen: I) los gastos que tienen que ver con el funcionamiento del aparato administrativo de los tres poderes más algunos Ministerios tales como Gobierno y Policía, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional; II) los gastos de los Ministerios de Educación, Trabajo y, Salud; III) los gastos de los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Recursos Naturales, e Industrias y Comercio. Los incrementos del gasto por rubros han sido: servicios generales 243%, desarrollo social 212% y desarrollo económico 411%, todo esto en el periodo 1972-1976, tomando como base 1972 debido a que es el año en que toma el poder el gobierno militar.

El rubro de gastos en servicios generales se relaciona con la explicación de dos fenómenos migratorios. Primero, estos gastos tienden a concentrarse fuertemente en Quito, sede de la parte más importante de la estructura burocrática y administrativa, lo cual explica en parte la importancia que asume la metrópoli como centro de atracción de migrantes. Segundo, el empleo generado por estos gastos requiere ciertos grados de calificación que serían parte de la explicación de la distribución de los migrantes en la estructura ocupacional descrita más arriba (en la que en Quito se encuentran sobrerrepresentados los migrantes en las categorías de profesionales, gerentes y oficinistas). El crecimiento del aparato estatal no agota la explicación de esto pues hay otros factores a considerar, tales como la oferta de puestos de trabajo en el sector privado y las características de la educación en el Ecuador, todo lo cual se integra posteriormente en este análisis.

La educación, como factor explicativo de los fenómenos migratorios, es considerada en un doble sentido. Por un lado la distribución geográfica de los servicios educativos, la cual explica la migración de niños y jóvenes en busca de educación y, por otro, los contenidos de los diferentes programas educativos y su importancia en la determinación del regreso o no a las

áreas de origen de los migrantes, de acuerdo con las posibilidades de encontrar trabajo adecuado a la formación y las calificaciones obtenidas.

Sobre el supuesto de que el mejoramiento de la provisión y calidad de la educación primaria y media puede contribuir a la retención de la población joven en las áreas rurales y menos urbanizadas, se examina el incremento del gasto por niveles de educación y se encuentra que los programas de educación pre-escolar y primaria y el de educación media muestran un crecimiento entre 1972 y 1976 inferior al incremento del presupuesto general del Ministerio de Educación (111.6 y 132.7 por ciento respectivamente, frente a un crecimiento del 199% del gasto del Ministerio). En cambio, el programa de Educación Superior aumentó sus gastos en un 397.8 por ciento.

Esto estaría mostrando tendencias centralizadoras del gasto del Ministerio por varias razones: la educación superior se imparte sólo en 10 ciudades del país y la demanda por educación superior refuerza el predominio de la enseñanza de las humanidades modernas en el nivel de educación media (en detrimento de la enseñanza profesional y técnica en ese nivel) ya que es la que conduce al ingreso a la universidad. Este fenómeno es también visible en el análisis del gasto. La preponderancia de las humanidades modernas se reforzó entre 1972 y 1976; el gasto en esta rama tuvo un incremento de 3.7 veces el incremento de las asignaciones para enseñanza profesional y técnica. Todo esto significa que la educación media está entregando, en términos de contenidos, una formación que no tiene relevancia para el tipo de empleo disponible en las áreas rurales o menos urbanizadas. Por si esto fuera poco, se observa, en el año 1973-1974, que el 77% de los estudiantes matriculados en las escuelas profesionales y técnicas a nivel medio seguían carreras de comercio y administración, lo que significa prepararse para trabajar en el sector terciario de la economía.

En cuanto a la educación superior, se advierte un aumento de 191% de los estudiantes registrados entre 1972 y 1976. Esto se explica por la eliminación de los exámenes de ingreso a la universidad, todo lo cual tiende a satisfacer la demanda de las nuevas clases medias.

En cuanto al origen migratorio de los estudiantes se tienen pocos datos. En el año académico 1972-1973, el 55% de los estudiantes de la Universidad Central de Quito provenía de otras provincias. El 60% de los estudiantes de Filosofía y Jurisprudencia estaba constituido por migrantes. Por otra parte, el 60% de los graduados de la Universidad eran, en 1973 migrantes.

En el sector salud, el gasto se incrementó en 692% entre 1972 y 1976 y sufrió una reorientación hacia los programas de "Administración Regional de la Salud" y "Administración Provincial de la Salud"; ambos pasaron de recibir el 17.7% del presupuesto en 1972, a representar el 66.4% del presupuesto en 1976. Sin embargo, la magnitud de los problemas de salud de la población rural (p. 105) hace que los resultados en ese terreno no sean muy satisfactorios. Por otra parte, en lo que se refiere a la migración de profesio-

nales del sector salud hacia las áreas rurales, la escasez de médicos es tan grave que no es un problema sólo de las áreas rurales: “. . . en los diez años anteriores a 1975, solamente 886 médicos se graduaron en la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Quito; y en 1976, en un nuevo hospital de cinco pisos en un suburbio de Guayaquil, funcionaron solamente dos pisos por falta de profesionales” (p. 107). Las necesidades de las áreas rurales son cubiertas mayoritariamente con médicos que después de graduarse deben cumplir un año de servicio rural, pero esta obligación es resistida por los estudiantes de medicina.

La consideración de los gastos estatales en desarrollo económico comienza por el examen de los gastos del Ministerio de Obras Públicas y, en particular, con los relativos a construcción y mantenimiento de carreteras. Esto se debe a la importancia que el autor atribuye a las carreteras dentro de los procesos migratorios y a la creación de empleo que este tipo de gastos implica.

Aunque el presupuesto del Ministerio creció un 216% entre 1972 y 1976, se observa que su importancia dentro del rubro desarrollo económico disminuyó, pues lo sobrepasaron en importancia en este periodo los Ministerios de Agricultura y de Industrias. Si bien el Ministerio de Obras Públicas concentraba tradicionalmente el 80% del presupuesto de este sector, en 1974, 1975 y 1976 sólo recibió cerca del 49 por ciento.

El gasto en carreteras aumentó su participación en el presupuesto del Ministerio desde el 34.3% en 1972 al 37.2% en 1976. El empleo que ofrece este tipo de gasto es temporal, con la excepción del gasto en mantenimiento, el cual aumentó de un 16.7% en 1972 a un 32.1% en 1976.

Respecto a las migraciones, el autor establece una diferencia entre la “Red Fundamental” (caminos que comunican las principales ciudades del país y que incluyen la carretera panamericana) y los caminos vecinales y de desarrollo. Hasta 1973, la primera concentraba casi el 90% de la inversión del Ministerio. En términos de utilización, en la red fundamental, cerca del 70% del tráfico es de vehículos de pasajeros y el 30% de camiones, mientras que en los caminos vecinales sólo un 33% es de vehículos de pasajeros y un 66% de camiones. Esto le sugiere a Middleton que la inversión en la red fundamental aumenta la posibilidad de migraciones desde áreas menos urbanizadas hacia las ciudades.

Se nota un leve cambio en la orientación del gasto. La proporción destinada a caminos vecinales que era de un 12.6% en 1974-1976, alcanzó en este último año (1976) a un 15.5% y los gastos de la red principal bajaron su participación a un 69.4% del total. Por otra parte, la asignación para mantenimiento, que es la que crea puestos de trabajo permanente, aumentó desde un 12.6% en 1974 hasta un 20.7% en 1976.

Por último, respecto de los gastos en obras públicas, se hace notar que estos y sus consecuencias (mejoramiento de las comunicaciones y creación

de empleo), tiende a distribuirse mejor entre las provincias. En 1973 sólo cuatro provincias gastaron en carreteras, en tanto en 1976 lo hicieron 12 de ellas. Esto a pesar de que las dos principales provincias (Pichincha y Guayas) continúan concentrando la mayor proporción de este tipo de gastos.

Respecto del crédito, la primera observación es el aumento de la participación del Estado en el financiamiento del desarrollo económico: la proporción del crédito otorgado por el Estado en el total pasó de un 28.1% en 1972 a un 43.8% en 1976. En cuanto a la distribución del crédito por sectores de la economía se observa que el crecimiento mayor corresponde a la agricultura (aun cuando el gobierno militar afirma dar prioridad a la industria). Tradicionalmente la mayor parte en el crédito total corresponde al sector comercio, y esto sigue siendo así, a pesar de que entre 1972 y 1976 su participación bajó del 54.4 al 42.6 por ciento. El sector industrial aumentó su participación del 21.4% en 1972 a 24.4% en 1976, en tanto la agricultura mostró un aumento de 12.7 a 17.8 por ciento en el mismo periodo. El crecimiento del crédito por sectores fue de un 310% para la agricultura, un 233% para la industria y un 129% para el comercio, siempre en el mismo periodo.

Esta misma tendencia es aún más marcada en la distribución del crédito estatal. El incremento del crédito por sectores, fue para el mismo periodo, de 577% para agricultura, 330% en el comercio y 294% hacia la industria. La agricultura obtuvo el 73.2% de sus créditos del Estado en tanto que la industria obtuvo un 54% de sus créditos del sector privado y sólo un 46% del Estado.

La concentración geográfica del crédito en las dos principales provincias (Pichincha y Guayas) se ha mantenido a pesar de una leve tendencia a la redistribución en 1972. En ese año la banca privada destinó el 71.6% del crédito de estas dos provincias y en 1976 el 77.5%. La concentración del crédito en la provincia del Guayas (Guayaquil) es tradicional y se ha visto reforzada durante el periodo considerado en este estudio. La proporción del crédito privado concentrado en esa provincia pasó de un 43% en 1972 a un 52% en 1976. El crédito estatal muestra también esta tendencia. En 1976 Guayas recibió el 51.3% del crédito estatal en tanto Pichincha obtuvo sólo el 19.1%. La concentración en las dos provincias es mayor aún para la banca privada (80.7%), por lo que la participación de Pichincha es mayor en el crédito privado que en el estatal.

La concentración del crédito en el Guayas afecta los tres sectores. En 1976 la provincia recibió el 59% del crédito agrícola, el 54.5% del crédito industrial y el 54% del crédito al comercio. Para la banca privada esta concentración es producto del crédito al comercio y para la banca estatal del crédito agrícola.

Si se considera la distribución del crédito en los dos subsistemas de la economía ecuatoriana (sierra y costa) se observa una concentración del cré-

dito en la costa, donde creció el crédito estatal en 379% entre 1972 y 1976, en tanto que el crecimiento total fue de 351% y para la sierra de 244 por ciento.

La relación de este análisis de la distribución del crédito con las migraciones queda planteada sólo en términos hipotéticos. En general, afirma el autor, todos los factores contribuyen a estimular la concentración de la población: el crédito agrícola, aun cuando esté mejor distribuido en la sierra que en la costa, actúa como un factor de expulsión al capitalizar la agricultura y al destruir puestos de trabajo. Entre tanto, la concentración del crédito y la consecuente concentración de la creación de puestos de trabajo en comercio e industria, atrae a migrantes hacia las dos metrópolis. Por otra parte, el crecimiento industrial destruye puestos de trabajo artesanal lo que hace aún más importante la generación de empleo en comercio.

El capítulo final de Middleton está destinado al examen de tres políticas estatales y su posible impacto sobre la creación de empleo y las migraciones. Estas son las de: reforma agraria, ley de fomento industrial y de inversión estatal en el aparato productivo.

Con base en un análisis que busca relacionar migraciones y tenencia de la tierra —considerando a esta última como una relación entre latifundio y minifundio—, concluye que la propiedad de la tierra desincentiva la migración pero que la reforma agraria, cuya ley data de 1964, no ha tenido un impacto suficiente para retener a la población rural en su lugar de origen o, al menos, en el sector rural. Por otra parte, tal como se afirmó al examinar el crédito agrícola, la tendencia es a la capitalización del agro de tal forma que este proceso produce expulsión de mano de obra asalariada del sector rural.

La política de fomento industrial consiste fundamentalmente en el otorgamiento de incentivos fiscales a la industria. Fue formulada en 1954 y modificada en 1971 por el gobierno de Velasco Ibarra. Finalmente fue reformulada en 1973 por el gobierno militar para enmarcarla en el Plan General de Transformación y Desarrollo.

Entre 1972 y 1976 se acogieron a la Ley de Fomento Industrial 336 empresas de las cuales el 81.8% se localizan en las provincias de Pichincha y Guayas, concentrando allí 2/3 de la inversión y el 77% del empleo generado por ellas.

Por último, la inversión estatal en el aparato productivo se encuentra altamente concentrada en el sector petrolero. En esta investigación se cuenta con información para 99 compañías de participación estatal, de las cuales 61 están en el sector manufacturero (incluyendo las del sector petrolero) y representan el 86% de la inversión estatal.

La distribución geográfica de las empresas de participación estatal es mucho más equilibrada que la de las empresas acogidas a la ley de Fomento Industrial. El 53.8% de estas últimas se ubica en las provincias de Pichincha

y Guayas. Además, el 71.4% de ellas se ubica en la sierra. El capital social del Estado sólo concentra el 18% de las dos provincias principales. Sin embargo, esto se debe a que la refinería de petróleo que se ubica en la provincia de Esmeraldas representa el 53.9% del capital del Estado invertido en el sector productivo. Aun excluyendo la refinería, el capital del Estado muestra una distribución más equilibrada que el capital privado, concentrando sólo el 44.3% en las dos provincias principales.

Si la reseña de todos estos trabajos acerca de la distribución de la población se ha extendido hasta el punto de no ahorrar la reproducción de algunos datos en detalle, es porque en este punto destaca más que en ningún otro una característica de casi todas las investigaciones que hemos considerado. Se trata del consenso observable respecto de la mediación que, en el terreno empírico, constituye el mercado de trabajo cuando se considera la distribución espacial de la población. Así es como, tanto los enfoques teóricos como el examen de las políticas permanecen como un momento anterior al trabajo de investigación propiamente tal. Lo que hemos visto es un conjunto de descripciones sobre la distribución de la población y sus cambios (migraciones), por lo general con base en datos censales y, en unos pocos casos, la consideración de algunas encuestas, en las que el elemento central se ubica fundamentalmente en la distribución de la oferta de puestos de trabajo. La acción del Estado y la política son juzgados entonces a partir de su capacidad para alterar las tendencias centralizadoras que se imputan como inherentes a la acción espontánea del capital privado en la mayoría de los casos.

c) coyuntura política y migraciones

Un tipo de migración que ha atraído la atención de los investigadores en América Latina en el último tiempo, aunque aparentemente no en la medida esperada, es el constituido por las migraciones internacionales. En el trabajo de Urzúa *et al.* que hemos reseñado más arriba se hace referencia a dos casos de migración internacional que asumen, en el periodo bajo examen en esa investigación, la suficiente importancia como para tener que ser mencionadas aun cuando el objeto de la investigación sea las migraciones internas. Se trata de los casos de los migrantes paraguayos a la Argentina y de los migrantes uruguayos que abandonaron su país entre 1968 y 1975. En ninguno de los dos casos se profundiza en el problema, a pesar de que todo llevaría a pensar que, en el caso uruguayo al menos, existen causas extraordinarias que provocan este fenómeno y que se podría asociar esto con migraciones que han tendido a hacerse más importantes cada vez en América Latina en la década pasada.

Al respecto se dice en el ya citado informe de Urzúa *et al.* que en Uruguay la pérdida de importancia de Montevideo coincide con el crecimiento

más rápido de otros centros urbanos. Sin embargo, la explicación del bajo crecimiento de Montevideo es atribuida a la emigración internacional entre 1968 y 1975 y al crecimiento urbano en dos departamentos limítrofes con la capital (Canelones y San José).

Respecto de la migración internacional los autores, con base en datos oficiales sobre porcentajes de migrantes nacidos en Montevideo (75%) y en estimaciones del número absoluto de migrantes hechas por otras fuentes, consideran que entre 1968 y 1975 habrían emigrado de Montevideo 152 000 habitantes, lo que equivale casi al 13% de la población que tenía dicha ciudad en 1963.

Las otras causas de la pérdida de importancia de Montevideo dentro de la red urbana del Uruguay son por una parte, la extensión del área metropolitana de la capital hacia los departamentos contiguos y, por otra, el crecimiento más rápido de áreas urbanas alejadas de la capital. La conclusión es que "en ausencia de emigración internacional, los otros dos procesos habrían llevado a una estabilización de la importancia relativa del área metropolitana, con una redistribución de población dentro de sus límites, más que a una reversión de la tendencia hacia la concentración en ella" (p. 39).

El único estudio entre los considerados para la elaboración de este documento que centra su atención en este tipo de fenómenos es el realizado por Heras *et al.*, titulado *Migración Tradicional y Migración de Crisis. Una década de afluencias bolivianas y chilenas a Argentina y la Región Cuyana*, del cual nos ocuparemos ahora.

La motivación del estudio, y la primera comprobación empírica, está constituida por la extraordinaria afluencia de chilenos hacia Argentina a partir del golpe de estado en septiembre de 1973, (58 500 entre septiembre de 1973 y febrero de 1975), cifra que no es alcanzada por los saldos acumulados de los ocho años anteriores. La autoconciencia del carácter excepcional de la migración está revelada por la solicitud (y otorgamiento por parte de los organismos específicos de Naciones Unidas) del status de refugiado político por una parte significativa de los mismos migrantes. Por otra parte, la sospecha de la provisoriedad de la situación impulsó a los investigadores a intentar registrar sus características, ante la posibilidad de que el próximo censo no rescatara las características del fenómeno. De hecho, una parte importante de la inmigración se diseminaba rápidamente, tal como se comprueba al ver que de los 4 552 personas que habían solicitado refugio político en Mendoza hasta junio de 1977, sólo quedaban allí 1 950 en la misma fecha.

El intento consistió en captar el perfil de esta inmigración especial como una manera de integrar, por contrastación con las características de la migración definida como "regular", una tipología que constituyera un aporte para el estudio de ambas.

La definición empírica de los fenómenos a estudiar se realiza observando la tendencia migratoria de la población originaria de los países limítrofes con Argentina en los censos argentinos de los últimos 100 años. Para casi todos los países (Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay) se observa una tendencia a largo plazo creciente pero gradual y regular. La excepción es la población de origen uruguayo, que pierde importancia a partir del censo de 1914 pero que ha producido entre 1970 y 1975 una afluencia de inmigrantes a la Argentina que configura también un caso de migración de crisis. Una segunda observación es la de los saldos de entradas y salidas de la población originaria de los cinco países limítrofes entre 1965 y 1974. La tendencia general es creciente a partir de 1971 pero asume características excepcionales en los casos de chilenos, paraguayos y uruguayos. Las cifras de ingreso anual durante la década considerada coloca el caso de los chilenos como prioritario a partir de 1973. Los saldos netos migratorios de los años anteriores son: 1971: 1 600 personas; 1972: 8 100; 1973: 4 100; 1974: 31 800.

Al observar los saldos migratorios de bolivianos y chilenos en los últimos 20 años en Argentina se comprueba que en ambos casos los puntos más altos coinciden con periodos de inestabilidad política en los países de origen (Bolivia 1955-1960); también se anota que el saldo negativo en el caso de los chilenos entre mediados de 1957 y mediados de 1959 estaría asociado con el fin del régimen populista en Argentina a fines de 1955. Citando a otros autores (Carrón y De Sierra) se afirma que esta relación entre años de alta emigración hacia Argentina y años de inestabilidad política en los países limítrofes es también válida para el caso de los uruguayos y los paraguayos.

El primer capítulo empírico es un estudio de la migración boliviana y chilena hacia Mendoza hasta 1970, con especial atención prestada al decenio intercensal 1960-1970. Para la ubicación contextual de este análisis se hace una breve descripción de las principales características de las migraciones internacionales en Sudamérica. En ella se comprueba que hay dos países cuyo saldos migratorios netos los ubican como centros de atracción (Argentina y Venezuela) en tanto que Bolivia, Paraguay, Colombia, Chile, Ecuador, Uruguay (en ese orden) son fundamentalmente expulsores. Brasil y Perú, por su parte, muestran un relativo equilibrio.

La segunda característica importante detectada es el destino de estas migraciones ya que una altísima proporción de ellas se dirige a países limítrofes. El límite inferior de migrantes a países limítrofes lo ocupa Argentina con un 70.7%. La distancia aparece así como un factor de limitación en las migraciones internacionales; un 95% de este tipo de migrantes en Sudamérica se dirige a países limítrofes. Estas consideraciones permiten definir el área de estudio como Argentina y sus países limítrofes: Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Estos países representan el 69.5% de los emigrantes de América del Sur y el 66.6% de los inmigrantes. Además, sólo el

8.8% de los emigrantes de estos países salen del área definida y únicamente un 2.8% de inmigrantes ingresan a estos países desde fuera del área.⁷

Dentro del área así definida, Argentina recibe la mayoría de los inmigrantes en tanto Bolivia, Paraguay y, en menor medida, Chile se destacan como países expulsores. Utilizando el PBinterno y el PBindustrial como indicadores de desarrollo, parece plausible la hipótesis de que el atraso secular de Bolivia y Paraguay serían la explicación de la emigración. Esto se tratará de confirmar a través del análisis de la población inmigrante boliviana. Esta misma explicación no parece tan clara en el caso de Chile, duda que se acentúa si se compara con el Uruguay. En el primero de los dos países señalados parece necesario considerar la heterogeneidad interna del país ya que una parte muy importante de la emigración es generada en las provincias agrícolas del sur que expulsan población hacia la Patagonia argentina.

Haciendo un análisis de correlación de los indicadores considerados y las migraciones se observa que los indicadores del grado de industrialización son los más significativos, asociándose positivamente con la inmigración y negativamente con la emigración.

La provincia de Mendoza es un centro de concentración secundaria tanto para la migración boliviana como para la chilena. Sin embargo, a través del censo de 1970, se observa que la distribución en el país de los migrantes de estos dos orígenes tiene características distintas en cada caso. Mendoza concentraba en 1970 el 7.2% de los migrantes bolivianos, siguiendo en importancia a la capital federal y provincia de Buenos Aires y a las provincias de la zona fronteriza. Los migrantes chilenos por su parte tienden más a concentrarse en las provincias fronterizas del Sur (Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz) y en menor proporción en la capital federal y provincia de Buenos Aires. Mendoza viene perdiendo importancia en todos los periodos intercensales, desde 1869, como centro de atracción de migrantes chilenos. Esto se ha modificado aparentemente a partir de 1974.

El tercer capítulo, y final, del estudio que reseñamos está destinado a tipificar la migración internacional "política" o "de crisis" a través de un análisis de las características sociodemográficas y migratorias de una parte de los chilenos llegados a Mendoza después del golpe de estado de 1973. La población analizada está constituida por 4 552 personas que fueron encuestadas entre septiembre de 1973 y junio de 1977 al momento de solicitar el status de refugiado al organismo pertinente de Naciones Unidas en Mendoza.

Para enfatizar la importancia cuantitativa de esta información se dan algunas cifras globales de población extranjera que sirven de marco contextual para esta población. El total de refugiados en Argentina se estima en

⁷ Esta tendencia histórica parece haberse modificado a partir de 1976 con los cambios políticos anunciados en Argentina en ese año.

15 000 individuos. La información oficial sobre saldos migratorios chilenos a la Argentina entre septiembre de 1973 y febrero de 1975 indica un total de 58 000 personas. En cuanto a la importancia de esta población en Mendoza, los datos de la muestra del censo de 1970 indican que había 8 000 chilenos residentes en Mendoza.

El análisis procede primero a la descripción de la población encuestada a través de su distribución en las variables siguientes: edad, estado civil, estructura familiar, educación, ocupación en el país de origen, fecha de ingreso, vía de arribo, lugar de origen. El segundo paso del análisis es una comparación de esta población así descrita con la población de Chile en su totalidad según el censo de 1970 y el tercer paso es la comparación con la población de migrantes chilenos residentes en Argentina.

Para comenzar la descripción se resumen las características predominantes de la población encuestada en lo que se llama el "refugiado tipo en un perfil tentativo". Se le define como: menor de 40 años (83.2%), casado (50.5%), que vino con su grupo familiar (90%) los cuales son en su mayoría familias de cuatro y más personas (67.7%). Su nivel de escolaridad alcanzado es el básico (41.1%) aunque los pertenecientes a los niveles medio y superior constituyen también una alta proporción (37.6%). Ingresó a la Argentina en el segundo semestre de 1974 (31.4%), fundamentalmente por vía terrestre (70.8%), aunque una buena proporción lo hizo por vía aérea (24%). Es trabajador de la industria y la construcción (51.5%) y proviene de Santiago (51.4%).

Analizando a continuación la distribución en cada variable se afirma lo siguiente:

a) Edad. La población estudiada presenta una gran proporción de jóvenes (33.2% menores de 15 años) y una proporción significativa de personas en edad de máxima actividad económica (41.8% entre 20 y 39 años), mientras sólo el 9.3% tiene más de 39 años. Las diferencias de esta composición por edades con la de la población total de Chile son más agudas en el grupo de 20-39 años (27.3% para el total del país) y menores en el grupo más joven (39.1% menor de 15 años en Chile). También es importante la diferencia en el grupo mayor de 40 años (23.1% para el total de Chile). La comparación con la población migrante ingresada a Argentina entre 1960 y 1970 también muestra diferencias significativas. Entre estos migrantes "tradicionales", la población menor de 15 años representa sólo un 18.8%, el grupo entre 20 y 39 años es un 55.6% y el de más de 40 años es un 17.2%. La diferencia del grupo más joven se explica, en parte, por el envejecimiento de la población migrante "tradicional" que permite el periodo de diez años entre los censos y porque los hijos nacidos en Argentina no se registran como migrantes. Sin embargo, la explicación parece estar más en el carácter grupal familiar de la migración "de crisis".

b) Estado civil. En la población estudiada predominan los casados y

convivientes (51.1%), pero también hay una alta proporción de solteros (46.0%). Los datos para la población migrante "tradicional" muestran algunas diferencias (58.0% de casados y unidos y 31.0% de solteros), las cuales pueden ser explicadas por el envejecimiento relativo de la población registrada en el censo, la cual ingresó en distintos periodos. En cambio, la distribución por estado civil del total de la población de Chile en 1970 es la más cercana a la de la población estudiada (44% de solteros y 48.3% de casados y convivientes).

c) Familia. El tipo de familia predominante en la población estudiada es la familia nuclear (jefe + cónyuge + hijo o hijos solteros) la cual representa el 52%. Las familias unipersonales son el 33.1% y otros tipos de familia (extendida y compuesta) son sólo el 14.9%. En cuanto a tamaño de la familia, predominan las de entre 3 y 6 miembros (67.3%) siendo 4 la frecuencia más alta (20.8%). El porcentaje de individuos pertenecientes a familias unipersonales es 10 por ciento.

d) Nivel educacional. La comparación de los niveles de escolaridad de la población total de Chile permite establecer que la población migrante es una *muestra selectiva* de la población total. El promedio de escolaridad es superior en la población estudiada. En el nivel básico la población migrante se ubica en un 41.1% en tanto la población total tiene un 61.8% en ese nivel. Para el total, la proporción en nivel medio y universitario es 20.4 y 2.6 por ciento respectivamente, mientras que los migrantes alcanzan el 31.5 y 6.1 por ciento en esos niveles.

e) Ocupación. Intentando inferir cuales son los grupos ocupacionales más afectados por el golpe de estado, a partir de una comparación de la distribución de la población estudiada con la del censo de 1970 en Chile, se concluye que los operarios y los empleados de oficina (estos últimos en buena medida asimilables a funcionarios públicos) son los grupos más afectados. En menor escala se vieron afectados los profesionales y técnicos y los trabajadores de los servicios personales. Como contraparte, no se vieron afectados los grupos de gerentes y administradores y vendedores y afines. Si a esto se agrega el análisis de la población no económicamente activa entre los migrantes mayores de 10 años se observa que en el grupo de 10 a 24 años de edad los estudiantes representan un 93%, mientras en el grupo 25-59 años predominan los no estudiantes (79%) que son en su mayoría amas de casa.

f) Lugar de origen. El 61.3% de los migrantes declaran proceder de Santiago y Valparaíso. El resto se reparte desde el extremo norte de Chile hasta Valdivia por el sur pero lo notable es que la casi totalidad de los lugares de origen declarados son centros urbanos y, aún más, preferentemente capitales de provincia. Lo atípico de esta migración se revela en el hecho de que se produzca hacia una ciudad varias veces menor en tamaño que el Gran Santiago, menor que Valparaíso y Viña del Mar y similar a Concep-

ción, lo que insinúa que se trata de una migración que se dirige a cualquier parte fuera de las fronteras del país de origen.

g) Forma de ingreso. Un 70.8% ingresó por vía terrestre y probablemente una parte importante del 5.2% "sin datos" lo hizo de la misma manera. Sin embargo, lo que marca el carácter atípico de esta migración es el 24% que ingresó por vía aérea ya que sus costos no hacen posible casi el uso de esta modalidad para los migrantes "económicos" o "normales".

h) Fecha de ingreso y volumen de arribo. Considerando la distribución de los arribos por meses durante el periodo (septiembre de 1973 a junio de 1977) se observa que la mayor frecuencia se agrupa en los meses de agosto, septiembre y octubre de 1974, en los cuales se concentra el 23.1% del total. Después de estos meses se mantiene un nivel de ingreso de personas superior al que se registra antes de agosto de 1974 pero con tendencia decreciente. Es interesante que la población estudiada no registra el importante flujo de migrantes que abandonó Chile en los meses inmediatamente posteriores al golpe de estado. La explicación propuesta es que Mendoza jugó un papel de "ciudad de paso" en los primeros meses de esta migración.

Este capítulo termina con una somera descripción de algunos de los problemas enfrentados por los refugiados chilenos en Mendoza. La definición de población en tránsito se ajusta tanto a los propósitos manifestados por los migrantes a su llegada como a la situación que enfrentaron después. En julio de 1977, como se dijo antes, sólo quedaban en Mendoza 1 950 individuos de la población encuestada. La descripción que presentan los autores de los problemas de vivienda, status legal, ocupación, ingresos, etc., son una parte de la explicación de esta situación.

Finalmente, resumimos las conclusiones de este estudio las cuales están contenidas en la tipología que contrapone "migración económica" y "migración política" y que están incluidas como parte final del capítulo introductorio. Las dimensiones que se utilizan para caracterizar ambos tipos de migraciones son definidas como "elementos del microproceso de la migración" y son las siguientes:

1) Origen. Para las migraciones económicas (o tradicional) el origen de la migración es caracterizado, en general, como zonas estancadas y atrasadas, lo cual se especifica en algunos indicadores (bajo ingreso per cápita, lenta evolución del PBI, etc.) agregándose el origen rural de este tipo de migraciones. La migración política es originada por crisis político-institucionales en zonas no necesariamente atrasadas. Se subraya el origen específicamente urbano de esta migración.

2) Sujeto o contingente migrante. En la migración económica ésta aparece constituida por los sectores marginados, desempleados, subocupados, de bajos ingresos. Son contingentes de "fuerza de trabajo", lo cual se revela en la edad de los migrantes, entre los que prevalece el grupo de "máxima actividad económica". Bajo nivel en educación y categoría ocupacional. In-

dividuos aislados, casos de dispersión familiar, todo lo cual parece apuntar a situaciones agudas de pobreza. La migración política, por su parte, mueve contingentes de militantes políticos de todo nivel, perteneciente a los grupos o sectores implicados en la lucha por el poder o las clases afectadas por los cambios políticos. El contingente aparece como "representativo" del conjunto de la población del país de origen, incluyendo individuos de todas las edades, sectores, clases, etc. Sólo el nivel cultural aparece ubicar a este grupo migrante por sobre la mediana de su sociedad de origen. Incluye individuos de todas las categorías ocupacionales y es una migración grupal, familiar, o en la que las familias tienden a reagruparse rápidamente.

3) Destino. La migración económica tiene una "dirección determinada", hacia las áreas de expansión del empleo y mayor ingreso relativo, no siendo este destino necesariamente fijo, ya que pueden integrarse en un circuito migratorio de mano de obra a las corrientes migratorias internas del país de destino. Entre este tipo de migrantes no cabe esperar retorno definitivo al lugar de origen, en el corto plazo. El costo interviniente fundamental es la distancia, de ahí las migraciones fronterizas. La emigración política aparece compuesta de dos tipos de movimientos. Un primer impulso de salir hacia todo destino en busca de supervivencia, importando en esto el carácter de la legislación y situación política en el lugar de destino, y un segundo movimiento buscando un destino definitivo. La elección del lugar de destino definitivo permitiría establecer algunas diferenciaciones entre los migrantes: los niveles más bajos buscarían, incluso, asentarse en el primer lugar de llegada si este coincide con un área de expansión del empleo. Los sectores de mayor calificación buscarían terceros países dependiendo del atractivo económico. Hay además un grupo que sólo piensa en el retorno, ya sea por razones políticas o económicas, y no se plantea el problema de un destino más permanente. El retorno depende de la duración de la situación política que expulsó a los migrantes.

4) Ritmo y evolución de la afluencia. La curva del volumen de afluencia de las migraciones económicas revela una distribución regular, de tendencia suave y gradual. La migración política es abrupta, aluvional.

Este trabajo representa un aporte en al menos dos aspectos: primero, llama la atención sobre un tipo de fenómenos que tiende a tener cada vez mayor importancia. El caso que estudiaron estos autores no es más que un episodio en un proceso que tiende a difundirse. Por ejemplo, América Central presenta este fenómeno en estos momentos y todo hace pensar que eso tenderá a agudizarse y, segundo, caracteriza empíricamente a la población migrante en general y por comparación con su país de origen, lo cual puede ser útil como punto de comparación para estudios posteriores sobre situaciones similares.

Capítulo III

Política y población: un campo de estudio por explorar

1. Recapitulación

En la introducción al documento, presentamos brevemente un panorama histórico del surgimiento y evolución de la preocupación por el campo que hemos denominado política y población. En la primera etapa —y, en menor medida, hasta hoy— la preocupación central se orientó en torno al estudio de las políticas. El supuesto que estaba detrás de tal preocupación era y es que las políticas pueden ser instrumentos eficaces para resolver “problemas de población”. Esta preocupación, que es de por sí una visión teórica del campo de política y población, se fue ampliando progresivamente y una muestra significativa de como se dio la ampliación parece haber sido la propia forma como el PISPAL fue definiendo la temática, hasta concluir con un concepto de “cuestión poblacional”, el que intenta definir el tema de la población y el de las políticas de población como partes de una lucha político-ideológica, en que los diferentes “actores” involucrados (clases, fracciones, burocracias, instituciones) asumen posiciones en razón de los intereses económicos, políticos o ideológicos que les son propios. En este sentido cada actor puede entender de modo distinto términos tales como población, problema de población y, más particularmente, política de población.

En esa introducción, de acuerdo con el planteamiento del surgimiento del campo de estudios de política y población, sostuvimos la hipótesis general de que los resultados específicos de las diversas investigaciones apoyadas por PISPAL, podían ser entendidos a partir de un proceso de búsqueda de las diversas dimensiones en que se cruzan los términos política y población. Este proceso, en algunos casos, traspasó las fronteras en que ambos términos se encuentran para abordar sólo uno de ellos. Es esta búsqueda, a nues-

tro juicio, la que explica en buena medida la dispersión de estudios sobre el área. Ella estaba orientada a señalar temas donde la preocupación por mostrar que la relación de la política y la población —como campo problemático—, tenía muchas más dimensiones que el de las “políticas de población”. Quizá sea éste el aspecto más alentador de lo logrado por el PISPAL.

En el primer capítulo emprendimos una tarea quizá prematura. Quisimos encontrar cómo los diferentes marcos teóricos que fueron utilizados por las investigaciones revisadas podían afectar los resultados a que llegaban. Era esta una segunda hipótesis (implícita) del trabajo. A la luz de lo que llevamos dicho, se puede sostener que esa hipótesis no se ha visto confirmada. En un terreno de investigación poco explorado, como en el que nos hemos aventurado, sólo se insinúan algunos intentos de explicación pues, hasta ahora, las investigaciones, independientemente del grado de elaboración de sus marcos teóricos, nos ofrecen fundamentalmente descripciones, aun cuando es sabido que toda descripción apunta a elementos explicativos. Las informaciones ofrecidas y los datos expuestos caminan separados de las explicaciones que se proponen. Esta evidencia nos obligó a agotar el capítulo teórico en sí mismo. Nos parece un ejercicio poco útil tratar de forzar interpretaciones para vincular teoría y datos en este campo. Sería un esfuerzo artificial.

A pesar de lo anterior creemos que se pueden sacar algunas conclusiones útiles del ejercicio que intentamos en ese primer capítulo. Ellas están sintetizadas en la última página del mismo. Ahora quisiéramos volver sobre aquella conclusión que nos parece la más importante. En efecto, creemos que la etapa actual de nuestros estudios en el área lleva a sugerir que se desalienten los esfuerzos que pretenden construir una suerte de teoría general sobre el campo. La alternativa es, por una parte, asumir la teoría como instrumento que permite ir desbrozando el camino de las relaciones existentes entre política y población, y, por otra, ir teorizando a partir de los hallazgos concretos que se obtengan en el proceso de investigación; lo último quiere decir que se trata de teorizaciones más bien específicas en los diferentes sub-campos que se identifiquen como relevantes.

En el segundo capítulo reseñamos aquellos aspectos de las investigaciones que valoramos como “aportes al conocimiento” en el terreno que nos ocupa. En el tercer capítulo, de conclusiones y sugerencias, retomamos los hallazgos más significativos en un intento globalizante, a partir del cual discutimos algunas cuestiones de carácter teórico general; luego dibujamos un “mapa” de las relaciones entre política y población relevantes en América Latina, a partir de lo cual hacemos sugerencias sobre líneas o temas de estudio futuros y sobre el “cómo”, hacerlos —si se prefiere, esto último serían algunas sugerencias de orden metodológico. No reseñamos el contenido del capítulo dos puesto que esta tarea la desarrollamos en las conclusiones, que es lo que sigue.

Para permitir una discusión de alguna relevancia es necesario organizar la exposición del contenido de este capítulo de acuerdo con un criterio propiamente teórico. Una alternativa sería recuperar la tipificación de enfoques hecha en el capítulo uno; sin embargo, debido a la ya enunciada falta de vinculación entre enfoques y temas de estudio y entre enfoques y tipo de resultados alcanzados, creemos que ese criterio debe ser dejado de lado por cuanto no “discrimina” respecto a las finalidades de este trabajo. Otra posibilidad es retomar el término de “demografía política” propuesto por Weiner (1971, p. 567) para quien ese campo disciplinario tiene que ver con: i) las consecuencias políticas de los cambios demográficos, ii) el estudio de los determinantes políticos del cambio demográfico, y iii) el estudio de las actitudes y el conocimiento que la misma población muestra en relación a los problemas demográficos. Refiriéndose a esta propuesta de Weiner, Atria (1975, pp. 129-130) separa como un campo de estudio específico el de las políticas públicas dirigidas a afectar el tamaño, composición y distribución de la población. Para Weiner este campo es sólo un aspecto más del estudio de los determinantes políticos de los cambios poblacionales.⁸ Además, Atria no menciona el tercer aspecto de la propuesta de Weiner (el estudio de actitudes y conocimiento de estos temas entre la misma población).

Con base en la sugerencia original de Weiner, hemos optado por un cruce de dos criterios que estimamos significativos para hacer la agrupación que nos preocupa. El primer criterio consiste en ver cuál es el esquema lógico más general que puede postularse en la relación política y población. Así, tenemos aquellos estudios para los cuales la variable “población” se constituye en independiente y la variable “política” en dependiente, esto tendría que ver con la primera distinción de Weiner. La segunda posibilidad establece una relación inversa entre esas variables: la independiente sería la política y la dependiente la población. Cabe aquí la segunda línea que distingue Weiner. En este caso las políticas que tienen impacto demográfico serían un sub-tipo dentro de este segundo esquema lógico (a su vez, las políticas de población son un aspecto específico de ese sub-tipo), puesto que las políticas, cualesquiera sean ellas, las entendemos como producto del juego de poder y del ejercicio de la dominación, donde ellas se aplican.

Estos dos esquemas lógicos los cruzamos con las variables demográficas principales, y, para el primer esquema lógico, tenemos el tamaño, la composición y la distribución de la población como variables que pueden afectar la variable política. Tomando algunas de las postulaciones más recurrentes al respecto, como ejemplo, se podría decir que:

- 1) el tamaño (*i.e.* acelerado crecimiento) afecta las políticas estatales

⁸ Una opinión distinta a éstas es la que expresa el Banco Mundial al sostener que: “el problema demográfico es un asunto delicado, y la discusión se ha politizado indebidamente”. Banco Mundial, (1975).

por cuanto el Estado debe atender demandas crecientes de parte de la población: vivienda, educación.

2) Su composición (*i.e.* exceso de población joven) afecta la estructura de partidos, por cuanto se supone que los jóvenes son más radicales.

3) Su distribución (*i.e.* migración rural-urbana) afecta la estabilidad del orden político por cuanto el migrante asume actitudes anti-sistema.

Para el segundo esquema lógico la relación es más compleja, ya que no es posible ofrecer una categorización de la "política" del tipo que se puede hacer con la variable "población". Por ello optamos por considerar una categorización de la variable "política" según los temas específicos que han sido estudiados tomando como variable independiente sólo ciertos aspectos de ella. Así tendríamos un esquema como el siguiente:

- 1) Políticas de población.
 - a) Política de población y crecimiento demográfico.
 - b) Política de población y redistribución de población.
- 2) Las estrategias de desarrollo.
 - a) El estilo de desarrollo y su efecto en la población.
 - b) Políticas públicas y sus efectos demográficos.
- 3) Fenómenos políticos específicos que tienen efectos sobre variables demográficas.
 - a) Integración nacional y población.
 - i) Integración nacional y su efecto en la redistribución espacial.
 - ii) Integración nacional y su efecto en el crecimiento demográfico.
 - b) Coyuntura y población. Cambios políticos drásticos y sus efectos en:
 - i) Natalidad.
 - ii) Migración.

Se observó ya que la categorización no es exhaustiva; ello se debe a que hemos mencionado sólo aquellos aspectos de la categorización que fueron tratados en los estudios.

El que hayan sido abordados en los estudios nada nos dice respecto a la profundidad o amplitud con que lo fueron. En efecto, algunos de los puntos señalados apenas si fueron tratados en alguna investigación, mientras otros fueron objeto de minucioso análisis. Ello explica la muy diferente extensión que se da al tratamiento de cada punto en lo que sigue de este capítulo. Por otro lado, debido a que uno de los objetivos del trabajo es señalar áreas futuras de investigación, lo cual se ha hecho con base en los estudios aquí examinados, el tratamiento de los diversos puntos señalados está plenamente justificado.

Las dimensiones en que ha sido desagregada la variable "política", no tienen realmente una justificación teórica, puesto que el procedimiento para su inclusión fue tomar aquellos aspectos que en las investigaciones se estimó que debían ser estudiados. Al respecto creemos que la justificación o

legitimidad de cada elección se debiera examinar en relación a la capacidad de cada recorte hecho para explicar fenómenos de población relevantes en la realidad. Es con base en ese criterio que finalmente hemos hecho nuestras sugerencias para áreas futuras de trabajo. La exposición seguirá el orden establecido en estos esquemas, asociados a la definición de población como variable independiente o dependiente.

2. La población como variable independiente

Raúl Atria (Atria, 1975; Atria y J.C. González, 1975) ha señalado con relativa claridad cual fue el enfoque predominante en la década de los sesenta respecto a cómo la población afectaba la política. Se daba en esa época gran importancia a los procesos migratorios rural-urbanos para tratar de entender la emergencia de movimientos contestatarios al sistema, así como para explicar la inestabilidad de los mismos. Otros autores, como se menciona en la introducción, han sostenido que los mismos efectos desestabilizadores tendrían un crecimiento acelerado de la población, ya que el sistema no puede atender las demandas de esa población, se ve limitada la capacidad de inversión de la economía, y tiene otros males que implican problemas políticos para el sistema. Estos autores con frecuencia consideran el sistema en una perspectiva mundial, no sólo nacional, de allí que ellos se preocupen del acelerado crecimiento demográfico en los países del Tercer Mundo, frente a un relativo estancamiento demográfico en los países centrales, lo que ellos visualizan como una posible causa de desestabilización del orden mundial.

En esa línea de razonamiento, F. Osborn ha sostenido que “el peligro aumenta por la desigualdad entre las naciones “poseedoras” y las “desposeídas” [. . .] Los países “poseedores” tienen un amplio margen al que pueden acudir para mejorar la educación, proporcionar capital para invertir en nuevas fábricas y mejorar en todos los sentidos el nivel de vida. En los países “desposeídos”, la gente debe gastar lo que posee para satisfacer sus necesidades más primarias. No hay margen para alcanzar educación, adiestramiento en técnicas modernas, construcción de nuevas fábricas o mejorar la agricultura y los transportes. Todo lo que producen lo necesitan para mantener la vida. Considerando que las naciones “poseedoras”, incluyendo a la URSS y Japón, forman en la actualidad menos del 33% de la población mundial y pronto formarán no más del 25%, estas desigualdades son un peligro. Cuando China, India y otros países menos industrializados dispongan de armas modernas, atómicas y de otra índole, la minoría de las naciones actualmente industrializadas estará en peligro a causa del número, la pobreza y la intranquilidad de las “desposeídas”. Si la civilización occidental fuese atropellada por las masas desesperadas de un mundo superpoblado, surgiría el oscurantismo” (citado en Maldonado, 1970).

Aunque bastante difundido, este tipo de planteamiento, difícilmente ha alcanzado un grado de elaboración más sofisticado que el expresado por el párrafo citado. La falta de sustento teórico y aun de articulación lógica en su contenido hacen suponer que esa línea de análisis no permite ir muy lejos. En los hechos, la evidencia disponible no sólo no apoya ese tipo de planteos sino que lo niega, como claramente ocurrió con el supuesto radicalismo político de los migrantes. (Véase Atria y González, 1975).

Otro tipo de entrada para este tema, sería el que nos ofrecen algunas doctrinas de población, que desde Roma antigua, hasta algunas más o menos recientes como la de Gini, pasando por los pensadores del mercantilismo, sostenían que el poder del Estado era una función del tamaño de la población. Este tipo de planteamientos parece encontrarse en la raíz de algunas políticas establecidas con el fin de acrecentar la población de ciertos países del mundo contemporáneo. Frente a este tipo de visiones se ha planteado otra que sostiene que lo importante no es la cantidad sino la calidad de la población (por ejemplo su homogeneidad racial). Este es un campo donde los elementos estrictamente ideológicos o doctrinarios (que no son posibles de verificación empírica) son muy importantes, y nos llaman la atención sobre una dimensión más general a la que al parecer hay que prestar atención cuando se analizan las relaciones entre población y política.

El aspecto ideológico es tratado en parte de las investigaciones realizadas en Colombia y Brasil. Son las ideologías las que al parecer permiten que ciertos gobiernos identifiquen problemas de "vacío poblacional" en regiones de un país, o en un país en su conjunto, mientras otros muestran su alarma por la temida "explosión demográfica". Visiones ideológicas que junto con identificar esos problemas los hacen coincidir o le asocian carácter explicativo sobre fenómenos de otra naturaleza. Por ejemplo, sostienen que es la falta de población (o su lento crecimiento) en extensas regiones lo que ha impedido el desarrollo económico de esas áreas (olvidándose a menudo que en esas áreas habitaban tribus indígenas desde antes de la llegada de los conquistadores). Otros señalan en la explosión demográfica la causa de los males de nuestra sociedad; la pobreza, la delincuencia, los bajos salarios, el escaso desarrollo económico y la inestabilidad política, entre otras insuficiencias, son explicadas por el exceso de nacimientos.⁹

⁹ Como muestra de la actualidad y difusión de este tipo de ideas vale la pena citar algunos párrafos del Boletín *Estado de la Población Mundial 1981* (N.U. 1981). Entre otras cosas allí se sostiene que "las tensiones sociales que surgen de la presión demográfica afectarán a todos los aspectos de la calidad de vida, proyectándose incluso sobre las poblaciones exteriores y produciendo una reacción en cadena. Por ejemplo, las consecuencias sociales de la superpoblación ya han conducido al aumento de la delincuencia en los grandes centros metropolitanos".

En estos casos podemos decir que no es propiamente la población la que afecta a la política, sino las ideologías sobre población. Estas ideologías no parecen en absoluto irrelevantes, ya que con mucha frecuencia es a partir de ellas que se han impulsado planes y programas destinados a resolver diversos problemas. En otras palabras, la acción estatal se ha encontrado, por lo menos, condicionada por la adopción y aceptación de esas ideologías. En este sentido no es lo mismo pensar que un país está subpoblado que pensar que esta superpoblado. Ambas visiones darán lugar a políticas radicalmente distintas. Unas destinarán recursos para aumentar la natalidad, mediante subsidios a las familias numerosas, facilidades en el trabajo a la madre, financiamiento de algunos costos en la mantención del niño, etc., la otra destinará grandes recursos a las políticas de planificación familiar, reducirá los beneficios a las clases populares y así otras medidas que desestimen la natalidad.

El tema de la ideología es complejo.¹⁰ Sobre todo si en su manejo no se define su contenido (falsa coincidencia, visión del mundo, doctrina). Debido a que en el campo de población las ideologías parecen tener una particular importancia para influir el curso de las políticas, parecería necesario una mayor atención sobre ellas. Nuestra propuesta, sin embargo, no se orienta en el sentido de proponer “develar” el contenido oculto de las políticas para desechar los intentos de “engaño” de que están revestidas las políticas por las pérfidas ideologías. Estimamos que ese no es un camino fructífero para la investigación.

Lo ideológico lo entendemos aquí en el sentido de doctrinario. Aquello que es válido sin que deba pasar por el doloroso proceso de la prueba empírica, aquello que en consecuencia no es ni verdadero ni falso en general. Es acerca de lo cual no es previsible que en el horizonte del desarrollo intelectual pueda tenerse una respuesta de orden “científico”, y por tanto irrefutable. Lo doctrinario nos dice acerca de lo que es “mejor” para un estado, un país, una nación, un pueblo, una clase. En sociedades escindidas en sectores sociales (clases, etnias, regiones, estratos, corporaciones) lo “mejor” estará siempre necesariamente referido a uno o algunos de esos sectores, por lo cual será un “mejor” relativo a quien lo formula. De allí que la tarea no sea “develar” verdades objetivas, como si se tratara de descubrir los ver-

En otro párrafo, comentando posibles tamaños de población en las “áreas más pobres del mundo”, se agrega que “uno no puede evitar preguntarse si tales presiones demográficas regionales sobre los recursos no seguirán planteando una amenaza para la paz y la estabilidad del planeta incluso más allá del siglo XXI”. Cabría preguntarse si hasta ahora han sido los problemas de “sobrepoblación” la causa (siquiera parcial) de la inestabilidad política mundial reinante, y de las amenazas para la paz.

¹⁰ El papel de las ideologías en la adopción de políticas de población, ha sido enfatizado y estudiado por Luis Leñero en su libro *Valores ideológicos y las políticas de población en México*, Edicol, México, D.F., 1979.

daderos motivos de un crimen que el autor naturalmente trata de ocultar para no ser descubierto. Lo que nosotros proponemos es simplemente relacionar la imposición de ciertas medidas —que, directa o indirectamente afectan o se ven afectadas por procesos poblacionales— con el predominio de ciertas “doctrinas”, pues nuestra hipótesis es que esa vinculación nos ayudará a entender mejor ciertas relaciones entre política y población.

El tema de la ideología ha sido propuesto como campo de estudio con anterioridad por el PISPAL. Uno de los primeros documentos del Programa lo mencionaba aunque sin desarrollar su contenido. En el documento de Líneas prioritarias para la tercera fase (PISPAL, 1978), vuelve a mencionarse, pero de un modo secundario. A nuestro juicio, con las precisiones que hemos indicado (ideología como doctrina, y en relación a la adopción de políticas que afectan variables de población) ella debería constituir una temática de investigación por sí misma o vinculada a las otras temáticas que se sugieren más adelante.

3. La población como variable dependiente

a) *Las políticas de población*

Aunque es en el campo de las políticas de población donde se han realizado más estudios, parece ser el más difícil de definir como tal. Para iniciar la discusión y mostrar las dificultades que surgen al buscar una aproximación científica al mismo, precisemos el concepto de políticas de población: “Una política de población es la adopción por el gobierno de un país de medidas deliberadamente orientadas a influir sobre una variable demográfica, ya sea como efecto principal de ellas o como efecto lateral previsto” (Urzúa, 1979). Tomamos esta definición pues, al menos en la América Latina, ha sido la más recurrente. En el terreno de la investigación ella tiene algunas ventajas no despreciables. Por una parte acota con precisión lo que se pretende estudiar, y, por otro, tiene una traducción operacional más o menos directa. Concretamente, con esa definición podemos estudiar el campo de las “políticas explícitas”. Hasta aquí las ventajas. Las desventajas o limitaciones de esa definición se hacen evidentes cuando en la realidad se observan (o la ocurrencia de ciertos cambios demográficos son atribuidos a) políticas o medidas de gobiernos que no han sido elaboradas deliberadamente (ni tendrían como efecto lateral previsto) influir sobre una variable demográfica.

El problema se vuelve más complejo si consideramos aquellos marcos teóricos que atribuyen mayor peso causal en los cambios demográficos a estas políticas, al parecer no deliberadas, y comúnmente denominadas “implícitas”. Si aceptamos que son las políticas implícitas las que tienen mayor capacidad explicativa sobre los cambios en algunas o diversas variables de-

mográficas, llegaríamos a la conclusión que la definición de Urzúa, siendo formalmente correcta, sería de escasa relevancia científica.

Otro problema que enfrenta la definición citada es no considerar para nada lo que en la literatura de ciencia política algunos autores han denominado "políticas por omisión". Éstas se caracterizan por un "dejar hacer" de parte del gobierno, sin que formule planteamientos positivos o negativos sobre un problema particular. En el caso que nos interesa estas "políticas" parecen no haber sido infrecuentes en el continente, ya que numerosos gobiernos que no sólo no tenían políticas de población establecidas, sino incluso aquellos que tenían claros pronunciamientos en algún sentido (*i.e.* pronatalista) dejaron actuar y ampliar rápida y sistemáticamente la acción de organismos privados, apoyados por agencias internacionales, que deliberadamente aplicaban medidas que afectaban una variable demográfica. Puede concluirse, pues, que el o los organismos privados (nacionales y extranjeros) que actuaban tenían una política, y que el gobierno respectivo "permitió", no pronunciándose sobre el particular, que esa política "privada" se aplicara a esos países.

Si las limitaciones que hemos señalado son razonablemente ciertas, tendríamos que volver a lo planteado en el seno de las discusiones del PISPAL hace ya algunos años en el sentido de que "ninguna política de población puede ser analizada independientemente del conjunto de políticas que conforman la acción pública" (PISPAL, 1975). Ello debe ser así pues en los hechos, con base en la escasa evidencia disponible, se concluye que todas las políticas públicas (aunque en diverso grado) afectan variables de población, aun cuando la mayor parte de las políticas no se fijan como objetivo deliberado afectar variables demográficas. Los estudios aquí revisados son bastante elocuentes en este sentido pues, independientemente de su orientación teórica y de la variable demográfica que estudiaron, todos pusieron el énfasis en políticas tales como la industrial, la agraria, la educacional crediticia, etc., para entender los cambios demográficos.

De ello se deduce lógicamente que en la práctica todo afecta a las variables demográficas, lo cual nos lleva a reconocer la posibilidad de un problema de definición, de recorte de lo específico, de las políticas demográficas. A la luz de lo que llevamos expuesto, lo específico de éstas se reduciría al enunciado formal de que tienen entre sus objetivos (de modo principal o secundario), afectar una variable demográfica.

Por otro lado tenemos que la población es el sujeto de toda actividad social, cualquiera que ella sea (económica, política, cultural, etc.), por lo cual tanto la mortalidad, la fecundidad y las migraciones afectan y se ven afectadas por el todo y cada una de sus partes.

En síntesis, debido a que al parecer la población es sujeto de todos los fenómenos sociales, y debido también a que al parecer todas las dimensiones de la vida social afectan a las variables de población (partes de estas

dimensiones con frecuencia se expresan en “políticas”) no sería fácil delimitar un campo que sea específico de las políticas de población a partir de la definición citada de Urzúa. Cualquier política puede tener efectos demográficos. Si ello fuera así, en una hipótesis en extremo pesimista, carecería de sentido intentar teorizar sobre las políticas de población *per se*, pues se carecería de un objeto específico que sea el referente de esa teorización.¹¹

Hace algunos años se suponía que la teorización avanzaría en este campo al aumentar la investigación (PISPAL, 1975). Hoy podemos decir que el problema no es sólo una insuficiencia de investigaciones o de investigaciones insuficientemente rigurosas, sino que a esas insuficiencias se agrega una falta de reflexión o una escasez de reflexión en un plano propiamente teórico sobre el tema de las políticas de población en particular.

Esta conclusión no quiere decir que en la práctica no puedan establecerse políticas demográficas, tampoco que carezca de sentido establecerlas, ni menos que ellas no puedan tener efectos prácticos sobre las variables que se propongan afectar. Lo que nuestra conclusión quiere indicar es que las políticas de población *per se*, como las ha definido Urzúa, se impondrán como una cuestión eminentemente pragmática y doctrinaria.¹² Esto quiere decir que se aplican políticas pues se cree que ello es “mejor” que si no se aplicaran. Aquí la pregunta que se impone es ¿“mejor” para quién? Su respuesta da la clave de por qué y cómo se aplican las políticas demográficas.

Después de hacer este conjunto de reflexiones, parece conveniente sintetizar de modo muy breve aquellos que pueden ser los hechos más relevantes establecidos por las investigaciones que fueron examinadas para elaborar este documento. Quizás este recuento globalizante pueda ayudar a comprender algunas de las ideas que acabamos de plantear. Para ese efecto ordenaremos la exposición con base en los dos fenómenos que desde el punto de vista de las políticas de población atrajeron más la atención: el del crecimiento y el de la redistribución espacial de la población.

i) *Las políticas de población y el crecimiento demográfico*

Aunque prácticamente todos los estudios que abordaron el tema se refieren a Chile (sólo el estudio de González abarca otros países, además de Chile), es interesante retomar algunas de las conclusiones a que llegan los estudios hechos en ese país, porque una parte importante de esos estudios fue impulsada por organismos internacionales. Al respecto M.M. Errázuriz establece

¹¹ Este punto está bien tratado en el libro de L. Leñero, *Valores ideológicos y...* *op. cit.*

¹² Estas reflexiones críticas tienen por objetivo identificar ciertos problemas en el tratamiento del tema con miras a su superación. En ningún caso adoptamos el punto de vista que niega, por una parte, la posible existencia de “problemas de población” ni, por la otra, la inutilidad de las políticas de población.

dos hechos significativos. El primero es que hay una estrecha asociación entre el surgimiento de estudios sobre *problemas* de población y la instalación de organismos y agencias internacionales en Chile. Un segundo hecho es la alta participación que tales organismos tienen en el total de estudios hechos sobre la materia. Esta autora destaca que el tema de preocupación central de esos organismos internacionales era el crecimiento de la población. En cambio, la preocupación nacional fundamental era el tema del desarrollo. En términos de población, el tema que concitó la atención de los organismos nacionales fue el de la redistribución espacial de la población.

Otro hecho interesante a destacar es el recogido por González, en cuanto a que los políticos chilenos, de cualquier orientación ideológica, nunca mostraron preocupación por el tema de población como tal. Los temas que les preocupaban eran los de la pobreza, distribución del ingreso, falta de dinamismo de la economía y otros similares. Este hecho quizá explica la forma en que finalmente en Chile —una sociedad que hasta ese momento se destacaba por el alto nivel de discusión de los problemas nacionales—, se llegó a aplicar la política de población, de orientación controlista, donde la misma prácticamente no fue objeto de debate. Es decir, el problema de población nunca fue pensado como tal. Y si lo fue en alguna dimensión, ella estuvo asociada de modo subordinado a la dimensión de la constitución e integración del estado nacional. Las políticas de poblamiento aplicadas en el extremo norte y sur del país pueden ser interpretadas en ese sentido (*cf.* Urzúa). De forma tal que al llegar el *problema* definido desde el exterior como un problema de crecimiento que se transforma en retardo para lograr las metas del desarrollo, y como un obstáculo en general para mejorar las condiciones de vida de la población, definido también como una posible causa de inestabilidad política y aun de desequilibrios ecológicos, se encontró con un campo virgen donde la nueva idea no tuvo contrincante. Las respuestas, cuando las hubo, como lo destaca Errázuriz, tuvieron un muy marcado acento ideológico y doctrinario.

En la práctica parece haber sido una combinación sutil de argumentos científicos no rebatidos y presiones de diverso orden, las que llevaron a implantar una política de control natal en un país como Chile donde nadie hasta ese momento se había planteado siquiera la posibilidad de que existiese un *problema* de población. ¿En qué medida puede decirse que fue ésta la realidad del resto de las políticas de población en América Latina?

Como se sabe, una vez establecida la política ella se extendió hacia diversos sectores sociales y por varias regiones del país. Formalmente comienza a aplicarse consistentemente a partir de septiembre de 1966. Conning ha sostenido que el inicio de la baja de las tasas de fecundidad se había dado con anterioridad a la implantación de la política de control en el gobierno de Frei. González analiza el proceso de transición demográfica en Chile, y comprueba que la primera baja importante en la natalidad se da entre 1930

y 1937, cuando desciende de 42 por mil a 36 por mil. No cabe duda entonces de que efectivamente tal descenso es anterior a cualquier política de control de la natalidad. Sin embargo, este mismo autor sostiene que a partir de 1961 se inicia un sostenido descenso que de 36 por mil en ese año, llega a 27 por mil en 1970. Como tendencia general es interesante mencionar que ya en 1978 dicha tasa había llegado a 21.8 por mil (esta tendencia sólo se revirtió por un breve periodo: los años 1971 y 1972, fenómeno que comentaremos más adelante). Los datos parecieran confirmar la interpretación de que los niveles de natalidad comenzaron a bajar consistentemente antes de que en ese país se aplicaran políticas de población. Esto nos permite retomar una de las discusiones más interesantes sobre el tema: ¿son las políticas de desarrollo, y el proceso de desarrollo y “modernización” en general, los que afectan de modo más profundo y sistemático el comportamiento de las variables de población, o son las “políticas de población” las que juegan ese papel? Algunos autores han zanjado la discusión sosteniendo que las políticas demográficas deben tener un carácter “multisectorial”, entendiendo por ello que la alteración sobre alguna variable demográfica “implica la acción coordinada sobre varios factores a través de distintas políticas sectoriales”, agregan que “puede afirmarse que las políticas demográficas poseen muy pocos instrumentos que les son propios” (González, 1978). Con un enfoque de esta naturaleza se desdibuja el perfil propio de la política de población, confundándose con prácticamente la totalidad de lo que ha dado en denominarse políticas de desarrollo. Este desdibujamiento nos remite al problema anteriormente mencionado del objeto propio de las políticas de población que hagan posible una reflexión teórica específica sobre el campo de las políticas de población.

González, consecuente con su planteamiento citado, llevó adelante un estudio sobre las políticas implícitas de población (es decir aquellas excluidas por la definición antes citada). Esas políticas implícitas son comprensibles en el marco de las estrategias de desarrollo específico adoptadas, de allí que este autor seleccionara para su investigación “a cuatro países que representaban situaciones diferenciadas y en ciertos aspectos contrastantes, en cuanto a sistema político, en cuanto a rol jugado por el Estado en la promoción del desarrollo económico y social, y en cuanto a la orientación programática de la acción del gobierno. . .” (González, 1980). A este respecto es de sumo interés recordar lo que fue una de las hipótesis centrales de este estudio: “la velocidad de la caída de la fecundidad, así como el grado en que los sectores sociales que tradicionalmente han mostrado los más altos niveles de fecundidad se ven envueltos en este proceso de cambio, dependen del grado en que la acción redistributiva del Estado sea capaz de neutralizar las consecuencias sociales y socio-espaciales de la heterogeneidad estructural económica”.

Esta hipótesis plantea de un modo bastante radical que para entender

el proceso de transición demográfica en la América Latina nuestra preocupación —si queremos entenderlo y a la vez sacar algunas conclusiones útiles para políticas— debe dirigirse no tanto hacia las políticas de población en sentido estricto (políticas explícitas) sino fundamentalmente a aquellas que directamente tienen que ver con el proceso de desarrollo. A la luz de estos planteamientos es de sumo interés revisar algunas de las conclusiones más relevantes a que llegó este investigador.

Siempre, según González, lo específico de las políticas demográficas (en relación a la fecundidad) tendría que ver con “los factores que influyen en la diseminación del conocimiento de los métodos anticonceptivos, en el mantenimiento o supresión de resistencias culturales a su uso a la práctica del aborto, y en el acceso de la población a los servicios de planificación familiar”, los cuales tienen la categoría de ser factores “facilitantes” del control del comportamiento reproductivo. Agrega que si no existe el deseo de posponer o evitar los embarazos “entonces los factores facilitantes permanecerán como un recurso potencial” (González, 1980).

En síntesis, los instrumentos privativos de la política de población, los que le son exclusivos, no tienen capacidad para determinar un cambio en el comportamiento de la fecundidad. Esta hipótesis excluye, naturalmente, la posibilidad de que dichos instrumentos sean aplicados mediante recursos coercitivos, o a contrapelo del “marco-ético-jurídico” sancionado por los gobiernos en la *2a. Reunión Latinoamericana sobre Población* (México, 1975). Este supuesto no siempre se ha correspondido con la realidad en la aplicación de las políticas.

González señala que, por una parte, están aquellos países donde el Estado ha desarrollado un conjunto de políticas sociales destinadas a reducir lo que denomina la heterogeneidad socio-económica generada por la existencia de distintos niveles tecnológicos. Donde el Estado ha aplicado consistentemente políticas de esa naturaleza (*i.e.* acceso a la educación, servicios de salud, previsión social), el proceso de la transición demográfica se encuentra en sus etapas más avanzadas comparativamente.

Esto implica reconocer, primero, que en cuanto a lo económico la distribución parece ser más importante que el crecimiento cuantitativo para inducir bajas en los niveles de fecundidad y, segundo, que lo social (políticas sociales) podría ser más importante, en conjunto, que lo económico para tratar de entender las distintas velocidades y etapas de la transición demográfica por las que atraviesan los países de la región. De los cuatro países considerados fueron Cuba y Chile los que más temprano iniciaron la transición, y fueron precisamente los que tenían mayores niveles de urbanización y políticas sociales, asociadas a lo que se ha dado en denominar “proceso de modernización”. Este proceso parecería ser el único factor común que tienen países con estrategias de desarrollo muy distintas y que han seguido procesos de desarrollo histórico muy disímiles, pero que en tér-

minos de los fenómenos macro-demográficos tienden cada vez más hacia comportamientos similares. Las diferentes estrategias (¿modos de producción?) parecen tener capacidad explicativa sobre la homogeneidad o heterogeneidad interna de cada país según clases sociales o regiones, y también —en cierto modo no muy claro— sobre la velocidad de ciertos cambios. Así, por ejemplo, aun cuando Cuba y Chile tienen bastantes similitudes en sus tendencias de mortalidad y fecundidad a nivel nacional, en el caso cubano prácticamente todos los sectores sociales y regionales tienen comportamientos muy cercanos a la media del país; en cambio, en Chile el promedio nacional oculta comportamientos muy distintos según se trate de áreas urbanas o rurales, o de sectores sociales “modernos” o “tradicionales”.

Con todo, González observa que aun en los países de desarrollo capitalista —hasta alrededor de 1970— que tenían políticas sociales, estas tendían progresivamente a extenderse hacia las áreas tradicionales y hacia los sectores sociales más pobres y desgraciados. De algún modo la transición demográfica se había ido dando en estos dos países a través de una cierta discontinuidad de las clases y estratos sociales que se iban sumando al proceso de modernización social. Es decir, no serían tanto los factores de tipo económico (desarrollo o modernización económica) sino los de orden social y cultural. Prueba de ello sería que a pesar de que el proceso de cambios de Cuba y Costa Rica tienen no sólo sellos distintos sino aun contrapuestos, en el cambio demográfico cada vez hay mayor tendencia convergente. (Véase gráfica 1).

El caso brasileño funciona aquí —quizá sin proponérselo— a manera de grupo de control. En efecto, éste es el único de los cuatro casos analizados en que el Estado (a partir de 1964) no desarrolla políticas sociales destinadas a aminorar las disparidades propias de la heterogeneidad estructural de tipo económico. Al contrario, González sostiene que las políticas estatales de orden “social” más bien tendieron a profundizar las desigualdades. El caso brasileño es de sumo interés pues, como se sabe, experimentó un acelerado proceso de crecimiento económico que no puede ser catalogado de “desarrollo económico” según los cánones cepalinos. Expresión de que esos cánones no han sido respetados es que las políticas sociales agudizaron la heterogeneidad antes que aminorarla. Es precisamente en Brasil, entre los cuatro países analizados, donde la transición demográfica se encuentra menos avanzada y donde su ritmo de avance ha sido más lento.

En términos globales puede decirse que los cuatro países estudiados tuvieron alrededor de 1965 definiciones de gran relevancia en cuanto a sus respectivas estrategias de desarrollo. En Brasil la revolución de 1964 implantó una modalidad de desarrollo caracterizada como concentradora y excluyente, donde el aspecto social de ese desarrollo fue completamente dejado de lado. Fue entre 1964 y 1965, cuando Cuba, el polo opuesto, abandona su proyecto de industrialización acelerada del país y redefine su proyecto

socialista en función de una economía primario-exportadora que no podrá cambiar por largo tiempo. Chile inicia en 1964 una experiencia reformista que intentará darle dinamismo al agotado modelo sustitutivo fácil de importaciones. Desde 1970, los intentos reformistas en dicho país se trataron de profundizar, a través de un proceso de cambios de orientación socialista cuyas consecuencias y resultados son por todos conocidos. El caso costarricense se redefine alrededor de 1963, con la integración del mercado común centroamericano, que implicó para ese país la posibilidad de poner en práctica un modelo de desarrollo cuyos ejes eran el proceso industrializador y la diversificación de la producción agropecuaria para la exportación.

Los contrastes de las diferentes transformaciones en esos países son evidentes: Costa Rica inicia un proceso industrializador, mientras en Chile se agotaba; Brasil redefine sus relaciones con el capital internacional para profundizar su desarrollo capitalista industrial que supere el estancamiento de la sustitución fácil, mientras Cuba debe abandonar su ímpetu industrialista y profundiza su dependencia económica de un solo producto para la exportación.

En tres de estos cuatro países la transición demográfica se acelera precisamente en el momento en que se producen sus significativas redefiniciones de estrategias de desarrollo. ¿Puede postularse alguna relación de causalidad entre ambos fenómenos? Creemos que no, en virtud precisamente de las orientaciones tan distintas que tuvieron las redefiniciones. Habría que pensar, en consecuencia, cuáles serían los elementos que permiten entender, aunque más no sea *grosso modo*, la más o menos paralela aceleración de la transición demográfica, que en este periodo histórico tuvo un signo dominante: la baja de la fecundidad.

A la luz de los hechos y de las teorías disponibles, podemos decir que los "modos de producción" parecerían incapaces de dar cuenta de estos cambios demográficos. Como alternativa, queda en pie el planteamiento, de recóndito origen neomaltusiano, de que ha disminuido el crecimiento de la población pues se ha tomado conciencia de que su crecimiento es un "problema". En este caso, a tono con el desarrollo tecnológico, no se recomienda la abstinencia, sino los eficaces métodos modernos de anticoncepción. Como vimos, la difusión y uso de estos métodos eran el instrumento específico y exclusivo de una política demográfica. Veamos qué ocurrió con la política demográfica, entendida en este sentido.

Los programas de planificación familiar o similares en Brasil, se han desarrollado fundamentalmente de modo privado (a través del Bem-estar Familiar no Brasil (BEMFAM)). Aunque de modo explícito el gobierno no tiene pronunciamiento a favor de controlar la natalidad, ha permitido la actuación creciente del BEMFAM, y desde 1977 el gobierno acordó la libre distribución de anticonceptivos a través del programa de salud infantil y materna del Ministerio de Salud. El camino seguido guarda similitudes con

el que tuvo Chile. En los hechos, esta política demográfica, marcada por acciones y omisiones, actuó fundamentalmente en las áreas de mayor desarrollo relativo (sur y sudeste del país) y su acción sobre las áreas de alta fecundidad fue de escasa o nula significación, en cuanto a población cubierta. En Costa Rica la planificación familiar se introdujo de modo sumamente rápido y exitoso. En 1966 se funda la Asociación demográfica costarricense, la cual obtiene que al año siguiente se cree a nivel gubernamental la oficina de población, que está adscrita al Ministerio de Salud. Ya en 1969 se instala una comisión nacional de población, con carácter semi oficial, permitiendo una centralización tanto de los problemas a ser abordados como de los recursos de origen estatal y privados. Según se mencionó anteriormente, Costa Rica fue, con mucho, el país que más recursos recibió del exterior (véase capítulo anterior) para programas de planificación familiar; quizá ello tenga que ver con el fulminante éxito en su implantación. Este éxito puede ser medido por el porcentaje de consultas sobre el total de mujeres en edad fértil. En 1968 ese porcentaje llega al 7.9, en 1970 había subido a 22.4 y ya en 1973 la cifra había alcanzado al 37.3. A lo anterior habría que sumar entre un 7 a 8 por ciento más por consultas en unidades móviles no comprendidas en las cifras anteriores. Costa Rica, a diferencia de Brasil, ha puesto particular énfasis en las zonas atrasadas del país. La dinámica endemoniada del aumento de las actividades de planificación familiar parece haber sido el motivo para elaborar un sistema de estadísticas de servicios de planificación familiar (SIDESCO), con base en las cuales ya en 1974 se estimaba que más del 40% de las mujeres casadas jóvenes eran cubiertas por el programa. A estas cifras habría que agregar otra de alrededor de un 15% que corresponde a mujeres que estaban esterilizadas. En fin, un éxito total. Con base en estos y otros antecedentes, González concluye que "el programa nacional de planificación familiar ha contribuido decisivamente —como factor facilitante— al descenso de la fecundidad en Costa Rica".

Para ser rigurosos habría que precisar que el autor no tiene elementos suficientes como para afirmar si el programa fue un factor facilitante o uno determinante de la baja de la fecundidad.

En el caso de Chile ya se expuso cómo surgió este tema de la planificación familiar. Ahora interesa mencionar algunos datos. En 1964 se estimaba que la cobertura del programa alcanzaba el 3.5% del total de las mujeres en edad fértil; en 1970 el porcentaje había subido al 13.7 y en 1974 al 22.9%. Sin duda no puede hablarse de fracaso, pero este programa, a pesar de ser más antiguo que el de Costa Rica, se desarrolló con lentitud y ha estado lejos de los récords del programa de ese país. Otra diferencia con el caso de Costa Rica es que en Chile el programa no se desarrolló de modo homogéneo a través de su territorio ni parece haber estado especialmente dirigido hacia las áreas más deprimidas. Según cifras del año 1970 en varias provincias con muy bajo nivel de desarrollo el programa ni siquiera cubría

el 1% de las mujeres en edad fértil, y en la mayoría de las provincias no superaba cifras de un dígito. Este dato debe ser considerado para la interpretación de la evolución de los índices de natalidad y fecundidad a lo largo del periodo.

Desafortunadamente, no hay información en el trabajo de González acerca de las actividades de planificación familiar en Cuba. Sin embargo, otro autor que ha estudiado el tema sostiene que dicho país no ha definido una política demográfica, ni ha expresado interés en modificar los niveles de fecundidad después de la revolución (Mundigo, 1980). Para utilizar el lenguaje de González, los factores facilitantes están presentes fundamentalmente a través de una política de salud que ofrece una gran variedad de contraceptivos, a la vez que no existe ningún problema para obtenerlos en las farmacias. El aborto y la esterilización son demandas regularmente atendidas como parte de la política de salud antes descrita.

Según sostiene Mundigo, parece que, efectivamente, la baja en las tasas de fecundidad y natalidad en Cuba se origina en ausencia de una política demográfica como tal, por lo que al estar los factores "facilitantes" al alcance de toda la población, sin restricciones, su uso habría estado determinado por lo que sostiene González, al decir que "Cuba, al producir una creciente homogeneización de la estructura social, al generar un proceso de integración socio-espacial que acorta la brecha urbano-rural, y al hacer efectivo el acceso a los servicios sociales a todos los sectores de la población, gracias a la acción redistributiva del estado, ha creado condiciones sociales objetivas para la adopción de un patrón de familia pequeña y la generalización de un comportamiento reproductivo controlado."

En síntesis, encontramos que de los tres países donde la fecundidad ha tendido a bajar sistemáticamente desde mediados de la década de los sesenta, en uno de ellos (Costa Rica) se aplicó una política demográfica (planificación familiar) masiva y rápida, incluyendo una campaña publicitaria masiva tendiente a promover esa planificación en el ámbito de la familia, mientras en el otro caso (Chile) también se aplicó una política de control natal pero de forma moderada, aunque progresiva, pero que ha alcanzado a ciertas áreas del país, cuya acción no siempre llegó a los estratos bajos que son lo que se ha identificado como con una más alta fecundidad. Finalmente se tiene a Cuba, que no ha aplicado política demográfica ni política de control natal.

Si alguna conclusión pudiera sacarse de todo ello es que la definición de una política demográfica no aparece como un requisito necesario para provocar una baja de la natalidad en Latinoamérica y que además el país que no ha definido política demográfica es el que ha alcanzado los niveles más bajos: con una tasa bruta de natalidad de 15.3 en 1978 (Mundigo, 1980), en comparación a Chile que para ese mismo año tenía una tasa bruta que era de 21.8 (Morales, 1981) habiendo aplicado una política que aquí hemos calificado de moderada. La comparación entre los dos países es de interés

pues alrededor de 1965 tenían casi el mismo nivel de natalidad, el que oscilaba alrededor del 33 por mil.

En consecuencia, la hipótesis de González en términos de que las políticas de control natal o de planificación familiar se constituyen en facilitantes adquiriría visos de realidad. Si ello es así, ¿cuáles son las políticas que adquieren el carácter de determinantes?

A la luz de la evidencia disponible, en los tres países donde se da la baja importante y sostenida en la natalidad (Chile, Cuba y Costa Rica) se presentan políticas sociales bastante difundidas, como es el caso del acceso a la educación, servicios de salud y seguridad social. El único país que, a pesar de tener las tasas de crecimiento económico más altas, no aplicó políticas redistributivas de importancia fue Brasil, y fue también el único que se quedó notoriamente atrás en la tendencia a bajar las tasas de natalidad y fecundidad.

El modelo de desarrollo, concebido como modelo distribuidor o concentrador, parecería tener cierta capacidad explicativa para entender las tendencias diferentes en la evolución de la fecundidad. La existencia de políticas demográficas, en cambio, no necesariamente discrimina en este sentido. El tipo de información manejado, a un nivel sumamente agregado y que ha sido recogida para otras finalidades (lo cual dificulta o imposibilita la comparación, entre otros problemas metodológicos) impide por ahora arribar a conclusiones más acotadas. Quizá en términos positivos lo más relevante de estas investigaciones (muy en particular de la de González) es que *las políticas sociales que aplica el Estado en el contexto latinoamericano parecen tener un impacto realmente significativo sobre el comportamiento reproductivo de la población*. De un resultado de esta naturaleza sin duda pueden derivarse conclusiones más o menos directas para políticas de población.

ii) *Las políticas de redistribución espacial de la población*

En términos globales, las políticas de redistribución espacial de la población parecen haber estado motivadas por un conjunto complejo de causas. Entre ellas se podrían distinguir las siguientes, no necesariamente ordenadas por su importancia. Un primer conjunto de preocupaciones de gobiernos y especialistas surge (hace dos o tres décadas) en torno a los problemas que acarrea una gran concentración de población en ciudades o regiones del país. Estos problemas van desde la contaminación, a la "calidad de la vida"; desde preocupaciones por resolver los problemas de servicios y vivienda para los "marginales", hasta el potencial peligro político que la concentración de pobres podría provocar. Otro orden de preocupaciones giró en torno a los problemas de integración nacional, pensamiento que ha surgido en países que contienen grandes áreas prácticamente despobladas, o que tienen pro-

blemas de delimitación de fronteras políticas con otros países. Esta preocupación es muy anterior al *boom* de los *problemas de población*. En realidad surgió en el siglo pasado, y a diferencia del primer conjunto de preocupaciones, estas fueron elaboradas por destacados pensadores latinoamericanos (*i.e.* Sarmiento). Un tercer conjunto de preocupaciones ha surgido en torno a la necesidad de incorporar a la explotación económica algunas áreas que por diversas razones permanecían al margen de la economía nacional. Así, se ha pensado que colonizando ciertas regiones se puede acelerar el proceso de desarrollo, lo cual beneficiaría al país y a la población *excedente* de otras zonas. En la práctica, en cada país donde se han aplicado, o se han intentado aplicar políticas de redistribución de la población, parece haberse dado alguna combinación de las preocupaciones mencionadas. Sería difícil encontrar un caso en que se hubiera promovido una redistribución de la población a la luz de una sola de estas preocupaciones.

También en términos generales se observa que, independientemente de cuáles hayan sido los motivos para promover la redistribución, las metas y objetivos de las políticas no se cumplieron, fueron cumplidas de modo muy parcial o las políticas tuvieron consecuencias completamente inesperadas. En los hechos parece haber ocurrido que las políticas promovidas por el Estado con mucha frecuencia se enfrentaron a una dinámica que escapaba a su control, o que dejaron que escapara a su control. Nos referimos a la dinámica del mercado: mercado de capitales, mercado de trabajo, etc. No sería exagerado sostener que la realidad de lo que han sido las políticas de redistribución espacial de la población en la región puede ser entendida a partir del enfrentamiento de la lógica del Estado con la lógica del mercado, donde al parecer casi siempre triunfó esta última, sin que pueda descartarse por completo que a veces el contrincante vencido hizo muy poco por triunfar.

Entre la problemática de la redistribución y la problemática del crecimiento, existen varias diferencias. En primer lugar, la primera parece haber surgido de modo mucho más genuino que la segunda, como preocupación propia de la región. Ello quizá sea la causa principal de que en torno al tema de la redistribución espacial de la población y otros conexos como el de las migraciones y el del desarrollo regional, se haya dado en la región un aporte teórico mucho más serio y sustantivo que en relación al tema del crecimiento, que es una segunda diferencia que fácilmente se puede establecer entre ambas problemáticas. Todo esto quizá tenga algo que ver con los resultados de las investigaciones sobre políticas, ya que en el caso de la redistribución ellos parecen ser bastante más consistentes que en el caso del crecimiento. También puede deberse a que los estudios en torno a la redistribución son mucho más numerosos que los relativos al crecimiento. Este conjunto de diferencias, que de un modo u otro fue señalado por Errázuriz, explica quizás el sistemático sesgo de los análisis sobre políticas de redistribución espa-

cial de la población, que estudian poco las políticas como tales y mucho más los determinantes reales que afectan a la redistribución.

Algunos de los hechos que en esta síntesis merecen ser destacados al respecto, son los siguientes. El estudio sobre Ecuador señaló con claridad que los nuevos recursos que percibió el Estado por concepto de la explotación petrolera, tuvieron un marcado efecto concentrador antes que redistribuidor de la población. Por ejemplo, los gastos en servicios del gobierno tienden a centrarse en la capital por ser sede del mismo, los gastos en educación se incrementan mucho más en la educación universitaria que en la primaria o secundaria, con la consecuencia esperada de que la primera se ubica principalmente en las dos grandes ciudades del país. Las políticas de crédito del Estado han favorecido fuertemente la concentración en las dos ciudades más grandes, pues el crédito tiende a concentrarse cada vez más en esos lugares que son en consecuencia los que pueden crear nuevas fuentes de trabajo. Por su parte, el crédito agrícola se encuentra muy orientado hacia los estratos que concentran la tierra, por lo cual el crédito que reciben se destina preferentemente a modernizar las actividades agropecuarias, acelerando de esa forma la expulsión de población de origen rural con destino urbano. La no aplicación de la reforma agraria implica por parte del Estado o su falta de voluntad o su incapacidad para imponer medidas que claramente favorecerían la retención de población en el medio rural al entregar la tierra en propiedad a los trabajadores del campo.

Al igual que en Ecuador las leyes de reforma agraria en Colombia no afectaron ningún aspecto sustancial del estilo de desarrollo agrícola que privilegiaba la empresa agropecuaria más dinámica, por lo cual continuaron los procesos de concentración de propiedad de la tierra, de cambio de actividades que daban más empleo, como las agrícolas, por otros que daban menos como las pecuarias. Ello no podría tener otra consecuencia que incrementar los flujos migratorios que se han orientado crecientemente hacia las ciudades más importantes, aumentando los fenómenos de concentración de población. En el caso colombiano hay que considerar que el gobierno diseñó explícitamente una política tendiente a superar los problemas de concentración de la población, y de hecho uno de los objetivos que se perseguía con la reforma agraria era retener población en el campo.

Al parecer, la resistencia que ofrecieron los sectores terratenientes colombianos a la aplicación de la reforma agraria obligó al Estado a reorientar su política reformista hacia la colonización de tierras de frontera, repitiendo así experiencias similares de otros países de la América Latina. En los hechos, esa colonización significó más bien la legalización de títulos de propiedad de quienes no lo poseían, pero donde los flujos de población que materializaban la colonización eran más bien espontáneos.

Otra característica similar al caso ecuatoriano es la distribución del crédito que se da en Colombia. También en este plano el gobierno diseñó polí-

ticas crediticias destinadas a apoyar actividades industriales medianas y pequeñas (que tienen más peso en las regiones poco desarrolladas); sin embargo la concentración de ese crédito en los grandes centros urbanos, y dentro de él en las grandes empresas, reprodujo los patrones de distribución crediticios existentes a nivel nacional. Estos patrones se vuelven a dar —con pequeñas variaciones de intensidad— en otros programas de ayuda al desarrollo de centros urbanos menores o intermedios. En su aplicación real dichas políticas no podían sino favorecer y agudizar la desigual distribución de la población, que cada vez más se concentra en las cuatro grandes ciudades que posee Colombia. Una vez más, la realidad de las políticas estatales fue a contrapelo de las motivaciones iniciales.

Un caso algo distinto de los anteriores ocurre con la política que intenta redistribuir población hacia la Amazonia brasileña a partir de los años 1967 y 1968. Parece un caso paradigmático de una política que pretende fundamentarse en razones de todo orden: integración nacional, desarrollo económico, presiones demográficas, ideología, etc. Los costos que esta política significó al Estado fueron muy considerables, por las dificultades en la construcción de la carretera transamazónica a través de territorios vírgenes, por los costos de instalación de los colonos efectivamente trasladados, por la creación y mantenimiento de una serie de aparatos administrativos cuya finalidad era materializar la política colonizadora, y también por los subsidios indirectos representados, entre otros, por el crédito estatal a las grandes empresas.

En los hechos ocurrió que a pesar de los ingentes gastos efectuados por el Estado, los resultados de la colonización dirigida fueron en extremo modestos. Metas las hubo y en abundancia. Se pretendía asentar 100 000 familias según unos, 300 000 mil según otros; en los hechos se llegó a ubicar a modestas 6 000 familias. Los problemas de condiciones de vida que se pretendían resolver para los colonos tampoco parecen haberse solucionado. En cambio, el proceso tuvo dos “impactos” reales muy significativos. El primero de ellos nos habla de la extraordinaria expansión de las empresas privadas nacionales y extranjeras. En efecto, los fabulosos recursos que contiene la Amazonia pasaron a ser explotados por grandes empresas mineras, agropecuarias y forestales. El segundo hecho relevante es que, si bien la colonización dirigida tuvo poco éxito, los traslados masivos de población no planificada hacia las ciudades amazónicas y hacia tierras de frontera se aceleraron rápidamente, creando nuevos problemas de hacinamiento en las ciudades y de propiedad de tierras en el campo.

La investigación comparativa, llevada adelante para varios países de América Latina, comprueba que en todos ellos, salvo Uruguay, ha habido políticas que explícitamente buscaban redistribuir la población y evitar los fenómenos de concentración urbana. A partir de esta comprobación no dejan de sorprender los resultados a que se llega en esa investigación ya que a

la hora de examinar los llamados “determinantes directos” de las migraciones, las políticas de redistribución no aparecen por ningún lado. Salvo algunas notables excepciones como la colonización paraguaya o los polos de desarrollo en Chile, los factores que efectivamente aparecen determinando los movimientos de población están al margen y son indiferentes a las políticas establecidas en ese sentido.

La conclusión general de esa investigación viene a explicar en buena medida las realidades poco exitosas de las diversas políticas desconcentradoras que se revisaron antes. En efecto, este análisis comparativo llega a la conclusión de que la dinámica del proceso industrializador es la que determina de modo más fundamental los procesos de distribución de población, principalmente a través de la creación de empleos. Como se sabe, esa dinámica industrializadora, desde sus inicios, no obedeció a planificación alguna. Fue *espontánea*. Al parecer, el posterior crecimiento *espontáneo* de la industrialización ha sido una fuerza contra la cual las políticas han podido hacer poco. En este sentido, los esfuerzos redistributivos orientados a afectar ese proceso han tenido escaso éxito pues ha primado la dinámica económica propia de la industrialización. A conclusiones de este tipo ha llegado una reciente investigación sobre las políticas de desconcentración industrial en Argentina (Lindemboim, 1981). En este estudio se ha concluido que “la ineptitud de la legislación promocional respecto de la desconcentración espacial y del fortalecimiento y desarrollo de las regiones marginadas pasa no necesariamente por su contenido específico sino por un ámbito de mayor significación: el de la sociedad y su funcionamiento global”. En aquellos casos donde la política redistributiva de la población pretendió afectar otras áreas, como la agraria, el fracaso parece haberse debido a una combinación de la dinámica económica del desarrollo agrícola —que es incompatible, por los procesos de tecnificación que implica, con la capacidad de absorción de nuevos contingentes de fuerza de trabajo (y aun de retener los existentes)—, con las presiones de tipo político que los grupos dominantes del agro ejercieron para lograr que las políticas redistributivas —que inevitablemente debían pasar por un cambio estructural, tanto de la propiedad como de las formas de trabajo—, resultaran en un fracaso notorio por doquier.

Del conjunto de investigaciones examinadas pueden extraerse dos conclusiones válidas para políticas. En primer lugar, que, en la práctica, el factor que tiene la mayor importancia para atraer población es el mercado de trabajo a través de la creación de ocupación. El segundo factor en importancia es el de las condiciones de vida, tanto en el lugar de origen como en el de destino. En la América Latina las condiciones de vida, además de estar determinadas por las condiciones laborales, lo están por los servicios públicos a que se tiene acceso (principalmente educación y salud). Otros elementos asociados a condiciones de vida son la vivienda y el acceso a servicios

como agua entubada y luz eléctrica. Respecto del primer factor (creación de empleo) parece ser que algunos gobiernos latinoamericanos (intentaron modificar las tendencias “propias de la economía” para redirigir los flujos migratorios. Muestra de ello serían las políticas crediticias y de financiamiento, las destinadas a crear polos de desarrollo, etc. A la luz de los resultados poco alentadores a que han conducido tales políticas, poco es lo que se podía decir, salvo apelar a una mayor “energía” por parte del Estado en la aplicación de los planes, pero hay que desechar esa recomendación pues ya se sabe que la aplicación consistente de políticas —cualesquiera sean ellas— no depende de la buena voluntad de la administración ni tampoco de la conciencia que ella tome acerca de los problemas existentes. A este respecto, aunque no pueden hacerse recomendaciones, al menos se puede reconocer que los flujos migratorios y los patrones de distribución de la población no podrán ser alterados de modo significativo si no se produce un cambio drástico en las estructuras económicas existentes. Tal cambio inevitablemente implica una modificación en los sectores sociales que constituyen la base de tales estados.

En cuanto a las condiciones de vida, al Estado le caben, al menos en teoría, mayores posibilidades de acción. En efecto, la difusión de servicios de salud y educación, así como la instalación de servicios básicos en las áreas donde estos no existen, puede tener un efecto no despreciable, por lo menos para retener parte de la población allí existente. En este caso, la pregunta que cabe hacerse es qué sectores sociales tendrán la capacidad para impulsar planes de esta naturaleza. Dados los recursos limitados de que disponen los gobiernos de la región ello implica, por definición, postergar otros planes y programas que favorecen a sectores sociales con mayor capacidad de presión sobre la administración, de la que carecen los grupos marginados a quienes debieran amparar principalmente las políticas redistributivas. Conformémonos por ahora por comprobar que, sin modificaciones de la naturaleza que se ha mencionado, no es aventurado decir que los planes seguirán fracasando o alcanzando una parte muy pequeña de las metas originalmente propuestas.

Si se pudiera sacar una conclusión general válida tanto sobre las políticas de redistribución como del crecimiento de la población, se podría sostener que las políticas de población *per se*, como políticas demográficas aisladas y al margen del proceso de desarrollo, tendrán poca influencia sobre las variables que se proponen modificar. Esas políticas, en cambio, tendrán éxito, como lo demuestran algunas experiencias examinadas, si son formuladas en el marco general del proceso de desarrollo manifestando una clara voluntad de modificarlo; se ha reconocido ampliamente que el modelo de desarrollo existente es la causa más importante de los “problemas de población” identificados. En el caso del crecimiento acelerado, la generalizada pobreza y marginación de la mayor parte de la población latinoamericana; en el caso

de la concentración, la carencia de oportunidades de empleo y de servicios propia de ese patrón de desarrollo.

No está de más insistir en una de las recomendaciones más importantes de la Conferencia de Bucarest, que se refiere a la necesidad de que, para alcanzar el verdadero éxito, las políticas de población deben enmarcarse dentro de las políticas de desarrollo. Ya se sabe que aumentando el empleo en los sectores "modernos", ampliando el empleo femenino, elevando los niveles de educación, extendiendo el acceso a servicios de salud, aumentando en general los niveles de vida, se dan las condiciones fundamentales para una sostenida y rápida baja en los niveles de fecundidad y natalidad, abatiendo con ello los elevados índices de crecimiento poblacionalés. También se sabe que creando empleos en las zonas deprimidas (que son las expulsoras), que introduciendo servicios públicos y permitiendo el acceso a ellos a la población pobre, se ha logrado retener a la población que, de no mediar esas transformaciones, debiera migrar.

Es decir que, a nuestro juicio, las políticas de población podrán tener éxito en la consecución de las metas que se quieran alcanzar, si son formuladas en el marco del proceso de desarrollo, puesto que reconocemos que las causas últimas de los "problemas" que se quieren resolver con las políticas no son causados por los fenómenos demográficos, sino por relaciones estructurales que tienen que ver con los estilos de desarrollo existentes.

Se puede conceder que si se aplican políticas de población (especialmente de control natal) aisladas, es posible que alcance ciertos éxitos en lo demográfico; ello dependerá de si son aplicadas con más o menos coerción, si primero se hace una adecuada labor de concientización y de algunos otros factores de diversa naturaleza. Sin embargo, estas políticas siempre han sido propuestas como formas para resolver otros problemas, como los de la pobreza, falta de dinamismo en la economía, etc. En la medida que dichos problemas no son causados ni por la "explosión demográfica", ni por la concentración de la pobreza, estas políticas mal pueden resolver aquellos problemas; aunque hay que tener conciencia de que el factor demográfico puede eventualmente facilitar o dificultar su solución.

Sin embargo, nuestra posición al respecto (valorativa como las otras) consiste en señalar que la mejor política de población es aquella que se inserta clara y coherentemente en la mejor política de desarrollo. Es decir, una política de población inserta en una estrategia de desarrollo que logre crear más empleos, que pueda redistribuir más la riqueza, que obtenga la mayor homogeneidad en los accesos a servicios a través del territorio, que consiga un equilibrio en las oportunidades de empleo según regiones, y que logre un rápido crecimiento económico. Así, las políticas de población pueden transformarse en un elemento más en la búsqueda por resolver las causas últimas de los "problemas de población" que son los problemas del subdesarrollo.

b) *Fenómenos políticos específicos que afectan variables de población*

A partir de los resultados arrojados por las investigaciones revisadas, dos son los tipos de fenómenos políticos que cabría incluir aquí.¹³ Por una parte, la perspectiva de la integración nacional; y, por otra, la de ciertas coyunturas políticas que, sin saberse bien por qué, han tenido un notorio impacto sobre algunas variables demográficas.

i) *Integración nacional*

Dijimos anteriormente que si en América Latina se pensó en alguna dimensión un problema de población, fue en la dimensión de la falta de una integración nacional. Este problema fue visualizado en toda la región a fines del siglo pasado y comienzos de éste. Es a partir de la identificación de este punto que se promueven las políticas inmigratorias en casi todos los países latinoamericanos en ese periodo. En las últimas décadas se ha seguido identificando ese problema, aunque ahora se ha privilegiado el traslado de poblaciones desde zonas más o menos pobladas hacia aquéllas más o menos despobladas, o más o menos amenazadas (real o imaginariamente) por potencias extranjeras. También se da el caso en que con base en la identificación de un problema de integración nacional, se han promovido políticas de aumento de la natalidad. Argentina es el ejemplo más claro de un país que identifica un problema de integración del territorio nacional. De allí que haya intentado, y siga intentando tanto políticas de redistribución de su población hacia las tierras de frontera política, mediante el otorgamiento de parcelas y otras ventajas para la familia colonizadora, como políticas de aumento de la natalidad, para lo cual ofrece beneficios económicos a las familias numerosas.

Chile, por su parte, ha identificado un problema de despoblación relativa en sus dos zonas más conflictivas desde un punto de vista de delimitación de fronteras con sus vecinos. Con Perú y Bolivia en el norte y Argentina en el sur. Esta situación parece haber estado en la raíz de las políticas de fomento de polos de desarrollo en uno y otro extremo del país.

¹³ No se incluye un apartado especial para discutir el punto 2 del esquema de la p. 96, ya que el tema estrategias de desarrollo fue abordado ampliamente al tratar el punto 1 sobre las políticas de población. Esto es inevitable aquí pues los trabajos que abordaron las estrategias las operacionalizaron a través de las políticas, por lo que incluir un apartado para las estrategias de desarrollo implicaría repetir las cuestiones ya enunciadas. Si bien aquí la discusión de las políticas de población se hizo de modo conjunto con la relativa a la estrategia de desarrollo y las políticas públicas, ello estuvo condicionado por los materiales con base en los cuales se ha elaborado este documento. Es decir, no hay recomendación implícita de que estos temas necesariamente deban tratarse de manera conjunta. Eso dependerá de los objetivos específicos de cada investigación.

El caso de Brasil también es importante pues la mayor parte de su territorio se encuentra todavía despoblado. Aquí el problema no es tanto de defensa territorial amenazada por potencias vecinas, sino que la integración nacional es propuesta como medio para alcanzar su grandeza nacional, y aun su "destino manifiesto".

La problemática común de estos tres países sería la no consumación del proceso de ocupación del territorio por el estado nacional. Esto se hace evidente si tomamos como situación típico-ideal la realidad de estados nacionales europeos como Francia.

La constitución de un estado nacional implica la extensión del sistema de dominación, que define a un estado concreto, sobre el conjunto del territorio que reclama como suyo pero, además, supone requisitos que se expresan en niveles mínimos de homogeneidad en cualquiera que sean las dimensiones que en los hechos definen la pertenencia a la nación.

No creemos que sea casual que en América Latina el problema de población genuinamente latinoamericano haya sido planteado en relación con la integración nacional. Si consideramos un índice tosco y grueso como la densidad de población podremos encontrar algún apoyo a nuestra hipótesis. Tomemos 1970, para comparar adecuadamente los datos. En ese año Alemania Federal, España, Francia y Suiza tenían una densidad de población de 157.7, 66.9, 92.8 y 149.9 habitantes por kilómetro cuadrado respectivamente. Estados Unidos tenía 21.9 habitantes por kilómetro cuadrado. En cambio Argentina, Brasil, Colombia y Chile tenían, respectivamente, 8.6, 10.9, 18 y 14 habitantes por kilómetro cuadrado. En realidad pocos países en el mundo superan a aquellos de la América Latina en cuanto a escasez de habitantes por kilómetro cuadrado. Este índice es muy ilustrativo en relación con el tema que abordamos. Según la evidencia disponible, esta relación es bastante baja en los países examinados si se la comparara con la de otras regiones. Incluso al hacer la comparación por sub-áreas a nivel mundial resulta que América del Sur tiene la densidad de población más baja, exceptuando Oceanía.

Es extraño que siendo el tema de la integración nacional uno de los pocos propios y a la vez más antiguos temas de reflexión en América Latina, no haya sido pensado recientemente como "problema de población" (o para ser más exactos como "problema de despoblación"). A pesar de ello, y por la actualidad que ese aspecto tiene en estos momentos, en varios países de la región, creemos que vale la pena pensarlo. Quizá una forma adecuada de volver hacia él, sea a través de las doctrinas de las cuales hablamos en el primer apartado de este capítulo.

Se trata, apegándose a los hechos, de entender por qué ha sido ésta una de las preocupaciones poblacionales más recurrentes en este continente. Quizá falta una reflexión más sistemática al respecto debido a la ausencia de politólogos en los estudios sobre población. El único investigador que

plantea explícitamente la existencia de un problema de integración es Fernando H. Cardoso. Es probable que las preocupaciones en la región hayan seguido otra dirección debido a que, como anotamos antes, en este campo temático, se importaron preocupaciones que llevaron la investigación por otros senderos. Dado lo poco que los autores dicen al respecto, este tema debiera plantearse más bien como línea futura de investigación.

ii) *Coyuntura y población*

No se ha podido establecer ninguna relación significativa entre cambios políticos (cambios de sistema, de gobierno, de tipo de estado) y modificaciones en las tendencias demográficas de largo plazo. Pero sí se observó relación entre coyunturas políticas y cambios demográficos importantes, que no sólo eran significativas cuantitativamente (magnitud numérica), sino cualitativamente porque representaron quiebres bruscos en tendencias seculares. Sin embargo, es característico de la relación entre cambio político y población, que las nuevas tendencias se agotaron en breves periodos de tiempo (tres o cuatro años) para retornar a la normalidad histórica y retomar aquellas que se venían dando con anterioridad. Es más, al retomar la "normalidad", la tendencia volvía a imponerse como si nada hubiera ocurrido. Los tres casos que aquí mencionamos están asociados a cambios políticos radicales, que no necesariamente fueron breves como los cambios en las variables demográficas.

El primer caso está representado por la Revolución cubana. Allí se observa que, tras la instauración del nuevo régimen, se produce un aumento casi automático en la tasa bruta de natalidad. Los datos son los siguientes:

Tasas brutas de natalidad y mortalidad en Cuba

	<i>Natalidad (tasa bruta)</i>	<i>Mortalidad (tasa bruta)</i>
1958	26.1	7.3
1959	27.7	7.4
1960	30.1	7.0
1961	32.5	7.1
1962	34.3	7.7
1963	35.1	7.3
1964	35.0	6.9
1965	34.3	7.1

Fuente: Mundigo, 1980, p. 2.

Se observa que desde 1959 hasta 1963 comienza a elevarse sostenida y fuertemente la tasa de natalidad. Conviene recordar que en Cuba la tasa de natalidad venía bajando ininterrumpidamente desde 1940 (véase gráfica 1) por lo cual el quiebre en la tendencia es llamativo. Los órdenes de variación, que van desde un 26.1 hasta un 35.1, son altos; hay una variación positiva de más de 34% en sólo cinco años. El fenómeno es tan sorprendente que González dedica varias páginas a tratar de explicarlo. Hemos incluido la tasa bruta de mortalidad para verificar que el efecto del cambio político afectó solamente la natalidad. Si se observa la segunda columna se verá que en todos los años las cifras varían en torno al 7 por mil, de modo oscilatorio, es decir, sin marcar tendencia alguna. El cambio más grande entre 1959 y 1964, es de sólo un 6.7%. Con esta comparación se puede ponderar mejor el espectacular incremento en la tasa de natalidad. Un último aspecto, sobre el que vale la pena volver, es que con posterioridad al año 1964 la tasa ha venido descendiendo en forma sostenida (sólo con una breve interrupción en 1971-1972) que lleva la tasa de nacimiento en 1979 a 14.7 por mil.

González trata de explicar los datos sobre natalidad, aduciendo razones demográficas (aumento en la nupcialidad, emigración de estratos altos con baja fecundidad) y otras de tipo económico ligadas al nuevo sistema que se imponía. A las demográficas les asigna poca importancia explicativa, y las razones ligadas al nuevo sistema están débilmente sustentadas, ya que se habla de las viviendas, la seguridad social, y el mejoramiento en las condiciones de vida para fundamentar el aumento. Sin embargo, no toma en cuenta que ya en el primer año de la revolución se produjo el primer aumento, y que en tan breve lapso difícilmente los beneficios del nuevo régimen podían alcanzar a toda la población. Pero dejando eso de lado, ¿por qué supone González que un aumento en los niveles de vida producirá aumento en la natalidad? ¿La evidencia posterior no es totalmente opuesta a esa tesis?

Por ahora nosotros nos inclinamos por plantear una interrogante, pues insistimos que el fenómeno político coyuntural es el que explica ese cambio. Apoyamos nuestra hipótesis en un fenómeno similar al cubano ocurrido en Chile, entre 1970 y 1973. Los datos esta vez son los siguientes:

Tasa bruta de natalidad en Chile

<i>Año</i>	<i>Tasa bruta de natalidad</i>
1969	28.6
1970	28.0
1971	28.5
1972	28.9
1973	28.3
1974	26.6

Fuente: González, 1978.

Lo que aquí observamos es un caso similar al cubano aunque con mucha menos intensidad y duración. En efecto, desde el año 1964 la tasa de natalidad venía cayendo de modo ininterrumpido hasta 1970; los años 1971 y 1972 rompen la tendencia, y las tasas de ambos años son superiores a la del año precedente, mientras en 1973 vuelven a bajar pero sigue siendo superior el nivel de 1970. Con posterioridad seguirá bajando, y ya en 1978 tendrá un nivel de 21.8 por mil. Entre 1973 y 1978 la baja fue ininterrumpida.

Nuestra interpretación del fenómeno se relaciona con el signo del cambio. En ambos casos se trató de gobiernos que representaban las esperanzas del pueblo, de los desheredados. Gobiernos largamente esperados que representaban el futuro de las clases dominadas y explotadas. Son entonces las expectativas del nuevo régimen las que quiebran la tendencia anterior marcada por la estabilidad. El nuevo régimen abre nuevas e insospechadas posibilidades en la mente de los oprimidos, ya no es necesario controlar la natalidad. Cuando la fe en el nuevo régimen se rutiniza, como en el caso cubano, o se pierde por la caída del gobierno, como en el caso de Chile, se retoman las tendencias seculares. Son el entusiasmo y las esperanzas del primer momento los que explican los aumentos de nacimientos. Cuando las esperanzas desaparecen o se rutinizan no hay motivo para que continúe el alza.

Aunque en este caso nuestra hipótesis surge de los dos casos encontrados, han ocurrido fenómenos similares en cuanto a los nacimientos y los matrimonios, en otras experiencias revolucionarias, cuyo elemento común con las aquí comentadas eran ser la esperanza de los humildes. Sin embargo, no sólo los cambios políticos de orientación popular afectan el comportamiento de las variables de población, ni tampoco la única variable afectada es la natalidad.

En el estudio sobre las migraciones de chilenos y bolivianos hacia Mendoza, se encuentra una clara vinculación entre la ascensión del régimen militar en Chile y un aumento aluvional de la migración chilena hacia dicha ciudad argentina. Los autores de dicha investigación citan otras experiencias mundiales, de importantes acontecimientos políticos que provocaron grandes desplazamientos de población (casi siempre de "derrotados"). Fueron los casos de la segunda guerra mundial, de la ascensión de Franco al poder en España, o de Hitler en Alemania, como también la de Chang Kai-Chek en Formosa. Al igual que en el caso de la fecundidad el fenómeno ocurre en un periodo de tiempo muy determinado, para volver a la normalidad.

Los autores de la investigación señalan un conjunto de características que diferencian el perfil del migrante "tradicional" —que migra fundamentalmente por motivos económicos— del que corresponde al migrante de crisis o "político". Nos interesa retener ahora que, a diferencia del caso de la fecundidad, la migración política reconoce causas directas, que en el caso analizado significaba la huída del país de origen de los sectores que estaban políticamente comprometidos con el régimen derrocado, en razón de la re-

presión y persecución a que fueron sometidos. Sin embargo, hay que tener presente que no pocos de los que emigraban lo hacían ante el temor o las expectativas negativas que les provocaba el nuevo régimen. El trauma de un cambio tan violento en sus medios y tan radical en su contenido necesariamente debía provocar un desánimo generalizado en aquellos sectores que no compartían la ideología de los nuevos gobernantes. Es el hecho político en sí mismo, ya sea por sus características represivas o porque representaba la negación de las esperanzas de muy amplios grupos de población, el que alentaba a la emigración, unos huyendo de la persecución, otros en busca de mejores horizontes. En esta perspectiva la posterior (aunque al parecer relativa) normalización de la migración, significa que la nueva situación, aun considerando que sus rasgos más negativos se mantienen, se rutiniza. Los que deciden quedarse deben acomodarse a las nuevas circunstancias, y poco a poco lo que fue excepcional se hace cotidiano y por tanto "normal". Esto podría explicar que el flujo "aluvional" fuera progresivamente descendiendo hasta acercarse a cifras anteriores a la crisis política del año 1973.¹⁴

En síntesis, puede detectarse que ciertos cambios políticos más o menos violentos, más o menos drásticos, producen cambios sustanciales en algunas variables de población como las aquí examinadas. Sin embargo, estos cambios, o la tendencia al cambio, parecen mantenerse sólo por un periodo de tiempo limitado, que en los casos examinados no va más allá de cuatro años. En consecuencia, creemos que cuando se estudian tendencias de largo, mediano, o corto plazo de las variables demográficas, hay que tener presente que las variables específicamente políticas *pueden* tener una importante capacidad explicativa sobre algunos cambios que hemos llamado coyunturales.

Los casos aquí examinados quizá sirvan para llamar la atención sobre la necesidad de incorporar de modo sistemático la dimensión política en los estudios de población, ya que ella puede ayudarnos a entender por qué ocurrieron ciertos avances, o incluso, por qué no ocurrieron otros que serían esperables a partir de un análisis que privilegia los factores económicos y psicosociales. Este llamado de atención, que podría parecer trivial, no lo es a la luz de lo que los estudiosos de la población desde una perspectiva "social" a menudo sostienen. En efecto, con gran frecuencia en los textos que enumeran las disciplinas "sociales" (la demografía parecería no serlo en esta perspectiva) que deben considerarse para entender la ocurrencia de los fenómenos demográficos, se observa que la ciencia política está ausente. Así, por ejemplo, Hauser y Duncan en su muy conocido libro *El estudio de*

¹⁴ Otros autores (Maffei, 1980; Valenzuela, 1981) han comprobado que a partir de 1973 las migraciones internas en Chile habían disminuido drásticamente. Estos autores verifican el hecho, pero no lo relacionan explícitamente con los cambios políticos. Podría ser una pista sugerente de investigación.

la población, hacen una revisión de lo que denominan estudios de población en diversas disciplinas y enumeran las siguientes: ecología, geografía, antropología, genética, economía y sociología. De esta forma los fenómenos políticos parecen no haber sido considerados importantes para abordar el tema de la población. Los casos aquí revisados nos permiten sostener la opinión contraria.

Los dos temas que tocamos en este acápite (integración nacional y coyuntura política) han sido muy escasamente abordados en relación con su influencia sobre fenómenos demográficos. En los hechos, la relación entre cambios políticos y efectos demográficos la hemos construido aquí a modo de hipótesis. Las investigaciones revisadas se limitaron sólo a comprobar hechos. De cualquier manera, no cabe duda que los fenómenos políticos afectan variables demográficas. La actual situación política en El Salvador evita mayores comentarios. El problema es cómo formular este tipo de comprobaciones empíricas de un modo más general.

En su documento ya citado, y refiriéndose a los estudios de coyuntura José Luis Najenson sostiene lo siguiente: "Tal estudio consistiría básicamente en análisis de coyunturas políticas en casos escogidos por su diferenciación. Serían análisis en profundidad, con el objeto, no de recabar leyes de comportamiento político, sino de obtener la riqueza necesaria para formular un conjunto de hipótesis fundamentales, en un terreno todavía exploratorio". En este caso Najenson específicamente refiere la coyuntura a cambios en las formas de estado, en la correlación de fuerzas sociales dominantes. La ventaja metodológica de estudiar la "coyuntura" es que "constituye el nivel más concreto del análisis" (Najenson, s/f).

4. El aporte de PISPAL dentro del campo

Para enmarcar lo que ha sido el aporte global de las investigaciones hasta aquí sintetizadas, parece adecuado intentar señalar el marco más general de las relaciones relevantes entre política y población en la región. Esta suerte de *mapa* de estas relaciones permitirá una visión de conjunto respecto del ámbito en que se movieron las investigaciones apoyadas por el Programa y, a la vez, permitirá de modo sintético visualizar cuáles son las áreas que no han sido objeto de estudio o lo han sido de modo sólo parcial. Se podrán identificar así grandes vacíos y lagunas en el conocimiento, siendo esta una forma de indicar líneas futuras de investigación.

Para cumplir con ese objetivo hemos procedido a desagregar el campo de la política y el campo de la población en un conjunto de "dimensiones". Esta desagregación no intenta ser una construcción de todas las posibilidades lógicas en que se podría separar tanto la variable política como la de población. Se trata, en cambio, de un ordenamiento de aquellas dimensiones que surgen como significativas del examen de los trabajos, al cual se le

han agregado otras cuya incorporación nos ha parecido importante a la luz de los fenómenos que más parecen preocupar en las esferas gubernamentales y académicas.

Se trata de una propuesta tentativa que busca delimitar lo que sería el campo de las relaciones relevantes entre política y población en América Latina. Con esto queremos advertir que para otras áreas geográficas y tiempos históricos (*i.e.* países actualmente desarrollados) ese campo de relaciones probablemente sería distinto.

Una ventaja adicional que atribuimos a este ejercicio, es que a partir de él se puede tener un panorama general de nuestras insuficiencias, con lo cual es posible (y a nuestro juicio deseable) que se establezcan prioridades en los campos que debieran estudiarse. En síntesis, con la construcción de este *mapa* se da un conjunto de elementos objetivos para situar los aportes del PISPAL, y evaluar la pertinencia de las recomendaciones futuras.

En la página 125 se presenta el *mapa*. A continuación se justifica brevemente la inclusión de las dimensiones en que se desagregan la variable política y la variable población. Se sigue con una sintética evaluación de lo aportado por el PISPAL en cada una de las celdas. Y, por último, a partir de los vacíos y las celdas parcialmente abordadas, se hacen algunas recomendaciones.

Se incluyó en primer lugar la dimensión *crecimiento* de la población por ser esa la temática que más preocupa en la mayoría de los países de la región y en los organismos internacionales. La urbanización, desde el punto de vista de los temas de población, es el segundo tema que más preocupa en la región. La dimensión urbanización incluye tanto la migración rural-urbana como la urbana-urbana que va desde pequeñas y medianas ciudades hacia las de gran tamaño. Desde el punto de vista de los estudios revisados el tema de colonización esta en el tercer lugar, y ese parece ser el mismo lugar que ocupa en las preocupaciones de gobiernos y estudiosos. El tema de la migración internacional, a pesar de la importancia creciente que parece tener en la región desde el punto de vista político, es el de última importancia desde el punto de vista de los estudios hechos. Finalmente hemos incluido el tema de familia y estrategias de supervivencia, por la importancia creciente que adquiere en los estudios demográficos (lo que se refleja en las prioridades temáticas del PISPAL, *i.e.* Líneas Prioritarias para la III Fase), aun cuando no ha sido abordado por ninguna de las investigaciones que hemos considerado.

En la dimensión política, el tema de las estrategias de desarrollo, entendidas como alianzas de clases y grupos sociales que llevan adelante determinado estilo de desarrollo, es la preocupación más generalizada. Muy ligada a la dimensión anterior, está la de las políticas sociales, que son un momento más concreto de análisis, que puede estar o no ligado al examen de la estrategia de desarrollo (en el caso de González lo está, en el caso de Middleton

Relaciones entre política y población relevantes de ser estudiadas en América Latina

Dimensiones de la variable política

<i>Dimensiones de la variable población</i>	<i>Estrategias de desarrollo</i>	<i>Políticas sociales (educación, salud, vivienda)</i>	<i>Política demográfica</i>	<i>Orden político (dominación)</i>	<i>Integración nacional</i>	<i>Coyunturas políticas</i>
1. Natalidad <i>Crecimiento</i>	González (4 países)	González (4 países)	Sulbrandt (Chile) González (4 países)	S/E	S/E	Tangencialmente González (caso cubano)
2. Mortalidad	González (4 países)	González (4 países)	González (4 países)	S/E	S/E	S/E
<i>Urbanización</i>	Todos lo abordan	Middleton (Ecuador) Urzúa (6 países)	Cardona <i>et al.</i> (Colombia) Urzúa (5 países)	Cardona <i>et al.</i> (Colombia)	Tangencialmente Urzúa-Chile, Perú, Paraguay	S/E
<i>Colonización y frontera</i>	Cardoso-Muller (Brasil) Cardona <i>et al.</i> Tangencialmente (Colombia)	Cardoso-Muller Tangencialmente (Brasil)	Cardoso-Muller (Brasil) Cardona <i>et al.</i> (Colombia)	Cardoso-Muller Tangencialmente (Brasil)	Cardoso-Muller (Brasil) Urzúa <i>et al.</i> Muy tangencialmente Chile	S/E
<i>Migración</i>	Heras <i>et al.</i> Tangencialmente (Chile)	S/E	S/E	Heras <i>et al.</i> (Chile) Urzúa, tangencialmente (Uruguay)	S/E	Heras <i>et al.</i> (Chile)
<i>Familia y estrategias de supervivencia</i>	S/E	S/E	S/E	S/E	S/E	S/E

no), pero que analíticamente debe considerarse en forma separada. La dimensión “política demográfica” es entendida aquí como investigación específica de las llamadas políticas “explícitas” de población, y en ese sentido no se confunde con las dimensiones anteriores. La dimensión orden político es entendida en el sentido de estabilidad política o estabilidad en la dominación, estabilidad que puede verse influida por o influir en las fenómenos demográficos. Acerca de las dimensiones “integración nacional” y “coyuntura política” ya nos extendimos en páginas anteriores.

Del cruce de todas las dimensiones de la variable población con todas aquellas de la variable política surgen las “celdas” o áreas temáticas específicas, que en su conjunto constituyen el *mapa* de las relaciones relevantes entre política y población en América Latina.

Para saber lo aportado en cada una de las áreas por los estudios apoyados por el PISPAL distinguimos tres categorías. Áreas estudiadas, en cuyo caso se señalan los países objeto de estudios y los investigadores que hicieron los estudios. El que aparezcan áreas siendo estudiadas no significa que esos estudios sean igualmente profundos o agoten el tema. La segunda categoría es la de abordajes tangenciales de las áreas de estudio. En rigor se trata más bien de menciones al tema, o de desarrollos sin profundidad, por lo que debe diferenciárseles claramente de la categoría anterior. Finalmente las letras S/E indican las áreas sin estudios, es decir aquellas que ni siquiera aparecen mencionadas en las investigaciones revisadas.

Con el conjunto de aclaraciones precedentes, hacemos a continuación un señalamiento de los vacíos, desde el cual se desprenden las recomendaciones que a nuestro juicio merecen destacarse. Leyendo el cuadro a partir de las dimensiones de la variable población llama la atención que el área más estudiada es la de urbanización. De uno u otro modo todos los estudios la abordaron, algunos en profundidad y otros tangencialmente. Para su estudio se privilegiaron las dimensiones estrategia de desarrollo y políticas sociales. Esto es un reflejo de que se trata de un tema que preocupa genuinamente a nuestra comunidad académica. Una ausencia que llama la atención, es el estudio de la urbanización desde el punto de vista de la “integración nacional”. A nuestro juicio la intersección por excelencia de ambas dimensiones hace referencia a los llamados “polos de desarrollo”, sobre lo cual en América Latina existen importantes experiencias prácticas. Respecto a la intersección entre urbanización y orden político, en el sentido de que la “explosión urbana”, con su secuela de marginalidad produce radicalismo político y puede desestabilizar el sistema, creemos que no amerita mayor atención, al menos en los términos en que hasta ahora se ha planteado la cuestión.¹⁵

¹⁵ Una perspectiva emergente para abordar el tema, es el de la urbanización como aspecto fundamental para la construcción de un nuevo orden político, sea por ejem-

Sobre la dimensión del crecimiento poblacional, el único estudio que lo abordó lo hizo de modo bastante sistemático, de allí que cubra tres dimensiones de la política con cierta profundidad. Sin embargo, es preciso señalar que ese tipo de estudios fue realizado únicamente desde la perspectiva de cómo las estrategias de desarrollo, las políticas sociales y —en menor medida— la política demográfica afectan el crecimiento de la población.¹⁶ La perspectiva opuesta, es decir, por ejemplo, cómo la natalidad (alta o baja) afecta a la estrategia de desarrollo, o a los gastos en políticas sociales, no ha sido explorada. Esta ausencia es bastante destacable pues la mayor parte de las políticas de población, implícita o explícitamente, suponen que con la alteración de las tasas de crecimiento se obtendrán mejoras de naturaleza

plo, para entender el reemplazo del estado oligárquico por el estado de compromiso, sea para entender el orden socialista o socializante que busca el reemplazo del capitalista dependiente. Estas perspectivas están sugeridas en autores como Geisse, 1981, o Baño *et al.*, 1981; sin embargo, todavía no está constituida como opción temática.

¹⁶ En relación con el tema del crecimiento, una sugerencia para abordar su estudio señala que se distingan los tres siguientes niveles, en orden decreciente en importancia:

a) Políticas sociales (muy en particular cuáles han sido los cambios en salud y educación), especificando cuáles han sido las acciones concretas que muestran la diferencia con el periodo anterior. Incluso puede aquí proponerse el estudio de casos (un estrato social, una región, etc.). La política en estos casos no puede ser estudiada a partir sólo de planes y programas. Debe explorar además cómo se ha traducido en la práctica: atenciones, tipo de atenciones, instalaciones, personal, etc. Deben verse también cuáles han sido sus resultados: índices de enfermedades en el caso de salud, escolaridad de la población en el caso de educación.

b) Políticas de desarrollo (en particular industrializadoras, agropecuarias), que también pueden ser conceptuadas como políticas de “modernización”. En este sentido debiera investigarse cómo ha cambiado la inserción estructural de la población trabajadora desde actividades “tradicionales” hacia otras “modernas” tanto en el medio urbano (actividades industriales o de servicios) como en el rural (desde actividades parcelarias, hasta actividades agroindustriales, salariales). Aquí, más que en el caso anterior, hay que prestar atención a los resultados reales, y no a la formulación de planes, programas, leyes u otros similares. Tanto en lo primero como en lo segundo el esfuerzo final de investigación debe estar orientado a descubrir, con base en los datos construidos, cuáles son los factores específicos de las políticas sociales, como de las del desarrollo, que han inducido los cambios en la variable que se quiere conocer.

c) Políticas de población. El estudio de éstas debiera estar siempre enmarcado dentro del análisis de los dos puntos anteriores, pues se entiende que la propia política de población forma parte de la política de desarrollo. El estudio aislado de las políticas de población aportaría principalmente a nivel descriptivo, pero si se busca explicar o formular hipótesis sobre cambios en el comportamiento reproductivo no debieran privilegiarse estudios aislados de políticas, sean de población o de otro tipo.

Para quienes estén interesados en conocer las variables en la mortalidad, sugerimos seguir el mismo orden establecido, con las mismas prioridades que para el estudio de los cambios en la natalidad. En cambio, para quienes pretenden estudiar las migraciones debe primero partirse por las políticas tipo *b*, luego las de tipo *a* y finalmente las de tipo *c*.

global, que influirán en la estrategia de desarrollo, y en las condiciones de vida de la población.¹⁷ Otra ausencia que se observa es la relativa a crecimiento poblacional e integración nacional. Desde hace varias décadas países como Argentina, estimulan aumentos en las tasas de crecimiento poblacional cuyo objetivo es precisamente el logro de esa integración. Otras naciones enfrentan la situación de poseer grandes contingentes de población indígena (Bolivia, Perú, Ecuador, México, etc.). En épocas pretéritas la política de los criollos y mestizos fue o el franco exterminio (*i.e.* Argentina, Chile) o la más extrema marginación de esas poblaciones de la vida nacional (*i.e.* Bolivia o Perú). En los últimos años pareciera haber una tendencia a repensar el fenómeno indígena en términos de la necesidad de su integración a la nación. Las políticas de Velasco Alvarado en Perú y las del gobierno mexicano en los últimos años apuntarían en esa dirección. A pesar de ello, las dimensiones demográficas que tales procesos de integración implican nunca han sido planteados ni estudiados. Por último, la dimensión del orden político en relación al crecimiento poblacional no ha sido analizada por las investigaciones consideradas, y parece no haberlo sido tampoco por otras investigaciones desde una perspectiva latinoamericana. Una falta de reflexión propia al respecto podría entenderse como una aceptación implícita de los planteamientos hechos por los países centrales en el sentido de que de una baja en el crecimiento de la población mundial debe esperarse una contribución al mantenimiento del orden político mundial y regional. Al respecto no sabemos que es lo que legítimamente se puede o no esperar en este orden de cuestiones; pero su formulación acrítica puede tener la desventaja para los países periféricos y subdesarrollados, como los de América Latina, de hacernos cargar con una cuota de responsabilidad sobre las tensiones mundiales por cuestiones que bien poco pueden tener que ver con dichas tensiones. Además se desvía la atención de otras realidades más acuciantes.

Respecto a la dimensión colonización y frontera, los dos estudios considerados cubrieron de una u otra forma las diferentes dimensiones políticas a partir de las cuales se podía abordar el tema. Sin embargo, algunas dimensiones fueron tocadas sólo muy tangencialmente. Por otro lado, debido a que el tema de colonización —por los contextos económicos, políticos, geográficos, y culturales en que se da—, adquiere particularidades muy especiales en cada caso, las conclusiones a que se llega en un estudio particular no son generalizables. De allí que para tener una visión más global sobre el

¹⁷ Sobre esto, pensamos que además de preguntarse por los determinantes reales de la baja de la fecundidad, una pregunta muy importante, *per se*, creemos que valdría la pena interrogarse si los países que cumplieron —o van en camino de hacerlo— las metas demográficas han obtenido los resultados que se esperaban —y que otros esperan en la actualidad o para un futuro próximo—, en cuanto al desarrollo, el acceso a los servicios, la elevación de los niveles de vida, etcétera.

tema en América Latina sea necesario contar con otras experiencias. La importancia del tema varía de país a país, pero él parece tener una mayor significación de la que en el pasado se le quiso reconocer. Contrariamente a lo que se habría pensado, la colonización y la apertura de tierras de frontera serían alternativas válidas en muchos países, desde el punto de vista de redistribución de población, para fines tales como aumentar la producción alimentaria y para integrar al desarrollo de nuestros países áreas y poblaciones antes marginadas de dicho proceso. En consecuencia esta área debiera ser considerada con mayor atención.

La migración internacional fue estudiada por una sola investigación. En este caso se enfatizó los efectos del orden político sobre la emigración, y el de la coyuntura. Este fenómeno creciente en la región (*i.e.* migración mexicana a Estados Unidos, guatemalteca y salvadoreña a México, salvadoreña a Honduras y Nicaragua, colombiana a Venezuela, uruguaya a Argentina, para mencionar sólo algunas) requiere una atención preferente pues, dentro del fenómeno migratorio en general, parece ser el que reconoce causas más directa y sistemáticamente políticas (en cualquiera de sus dimensiones). Sin embargo, las diferentes corrientes migratorias internacionales no tienen el mismo carácter. Así, por ejemplo, la corriente México/Estados Unidos parece estar más ligada a las estrategias de desarrollo y a las políticas sociales (o carencia de ellas) en las zonas expulsoras. Por su parte la migración salvadoreña a “cualquier parte” —como lo fueron en su momento la chilena o argentina hace unos pocos años— tenía y tiene causas más bien ligadas al “estilo político” y al orden político imperante en cada momento. Se trata entonces de privilegiar la dimensión o conjunto de dimensiones que en cada caso se ajusten mejor para explicar dichas migraciones. Un aspecto completamente olvidado de la migración internacional es el de la integración nacional. No es necesario repetir la significación cuantitativa y cualitativa que tuvieron las migraciones internacionales para conformar algunos estados nacionales de América Latina, o al menos para configurar una serie de características regionales en esos estados. Actualmente, la migración que se da sin duda debe tener efectos en ese nivel tanto en los países receptores como en los expulsores. En este sentido mucha veces la dimensión integración nacional se confunde con la del orden político, en tanto la migración ayuda o dificulta la constitución del orden político. La comprensión correcta de las causas de estas diferentes migraciones entre países es un paso previo necesario para caminar hacia la definición de políticas demográficas sobre la migración internacional, o para integrar en las políticas demográficas existentes ese tipo de migración. Hasta ahora, salvo en unos pocos países que hacen enunciados generales, no hay verdaderas políticas demográficas que se refieran a la migración internacional.

Por último, la familia y las estrategias de supervivencia es un tema que no ha sido estudiado a partir de la política. Esta ausencia es francamente lamen-

table si se piensa, por ejemplo, que: *a)* las políticas demográficas tienen como instrumento privilegiado para afectar el comportamiento reproductivo de la población, las así llamadas “políticas de planificación familiar”, *b)* igualmente lamentable resulta no encontrar estudios que se planteen la relación que existiría entre estrategias de desarrollo y tipos y tamaños de familia, específicamente situados en América Latina y *c)* que según estudios muy recientes, las políticas sociales y la familia parecieran tener mucho que ver con la estrategia de supervivencia a partir de los circuitos que utiliza la familia para cubrir sus necesidades básicas. Por ahora éstas parecen tres dimensiones de la política que requerirían de una atención preferente en el estudio del tema familia y estrategias de supervivencia.¹⁸

5. Elementos para un enfoque metodológico alternativo

Hasta aquí hemos examinado los hallazgos más relevantes arrojados por las investigaciones apoyadas por el Programa. A éstos los hemos ubicado dentro de lo que consideramos el *mapa* de áreas relevantes entre política y población. A partir de esa revisión hemos hecho algunas sugerencias de investigaciones futuras. Sin embargo, debido a que éstas se han derivado de las líneas de trabajo que se han desarrollado, podría quedar la impresión de que aquí suscribimos el que se siga trabajando con los esquemas lógicos más generales con que hasta ahora se han llevado adelante las investigaciones; ya sea que se privilegia la población o la política como variable independiente. Nuestra opinión al respecto es que esta forma de razonar se ha constituido en un factor limitante para el avance del conocimiento en el área.

En cuanto a las sugerencias de líneas de trabajo sobre temas concretos que hemos mencionado, no significan un recorte que pretenda separar los puntos específicos de su contexto, sino que deben ser considerados más bien como señalamientos de énfasis en el proceso de investigación, puntos hacia donde primeramente debemos dirigir nuestra atención. Lo que se expone a continuación son algunos de los lineamientos básicos de un enfoque metodológico alternativo.

Proponemos una nueva forma de enfocar la relación política-población. En primer lugar creemos que esa relación debiera dejar de ser vista con el esquema de variables dependientes e independientes, causa-efecto, u otros

¹⁸ Esta ausencia del tema familia en la relación política y población puede ser entendible, pues el área misma de familia como tema demográfico en América Latina se ha comenzado a desarrollar hace relativamente poco tiempo. Algo similar podría decirse del estudio sistemático de la política en relación a la población en América Latina. Sin embargo, ahora, debido a la “conciencia” que se tiene sobre la necesidad de estudiar familia y política, sería inexcusable que esa área temática no recibiera alguna atención en el futuro próximo.

similares. En la práctica parece darse, según algunos resultados de las investigaciones, una relación compleja entre política y población. Por relación compleja entendemos que no hay unidireccionalidad en ella. Ambas cuestiones se afectan recíprocamente, aunque con diferente intensidad de acuerdo a las situaciones históricas específicas. De allí que nuestra propuesta pueda expresarse como un modo distinto de abordar el campo de política y población aun cuando nuestra formulación debe necesariamente asumir un cierto grado de generalidad.

A nuestro juicio, la investigación empírica debe dirigirse a indagar sobre la "dimensión poblacional de los fenómenos políticos".¹⁹ Vimos en páginas anteriores que la población es el sujeto de todo acto social, y que a su vez ese acto social (en este caso, el político) revertía sobre la población, por ejemplo, a través de las políticas. En este sentido la dimensión poblacional de los fenómenos políticos que debe ser investigada es aquella que adquiere relevancia en cada situación concreta. Con esto queremos expresar que no se gana mucho sosteniendo que en general lo más importante es el análisis de las políticas de población porque parecen tener un gran impacto sobre la baja de la fecundidad. Ya vimos que en algunos casos tales políticas podían haber tenido algún impacto relevante, pero en otros ni siquiera existían políticas de población como tales y sin embargo los cambios demográficos fueron muy grandes. Tampoco se gana mucho con sostener que se han hecho demasiados estudios donde la población aparece como variable independiente y que ahora hay que invertir la relación y tratar de explicar los cambios de población a partir de la estructura de poder. Una realidad de relaciones complejas de efectos que retroalimentan la causa no es captada por ninguno de esos esquemas. Quizá por ello los estudios sobre política y población hayan alcanzado hasta hora pocos resultados consistentes, y, por lo general, o no superan la simple descripción (valiosa en sí misma pero que para ser hecha no necesita que se formule ningún esquema de causalidad) o se haya llegado a generalidades imposibles de someter a prueba con los datos que se manejan y, probablemente, con los que existen.

Hemos dicho que no se deben rechazar los esquemas antes tratados, pues puede ocurrir (como parece haberse dado) que en efecto existan situaciones donde un determinado fenómeno explique de modo único y directo un cambio demográfico. Pero esta es sólo una posibilidad entre varias otras. Respecto a que los fenómenos poblacionales condicionan los lineamientos

¹⁹ No se trata de un simple juego de palabras, ya que se podría sostener que también habría que estudiar la dimensión política de los fenómenos poblacionales, como han sugerido otros autores (*i.e.* Flisfisch, 1981). Con la denominación propuesta se quiere rescatar la necesidad de superar el planteamiento de la relación entre política y población con base en el esquema causa-efecto entre variables independientes y dependientes de tipo unidireccionales.

de las políticas también parece plausible que esto ocurra. Al respecto se ha dado el ejemplo de que los programas de salud, y en sentido más amplio las políticas de salud, han estado condicionadas por la existencia de altas tasas de mortalidad materno-infantil, lo que sin duda es un fenómeno demográfico que condiciona las políticas de salud y obliga a los gobiernos a destinar importantes recursos de salud (financieros, de personal, instalaciones) para atender la mortalidad mencionada. Una vez más habría que tener presente que ello no es una situación generalizada. En muchos países sigue existiendo una muy alta mortalidad materno-infantil y nada o muy poco se hace por resolver tales problemas.

Con todo, queremos destacar que las relaciones simples, tipo causa-efecto, tenderán a ser más bien excepcionales. Que lo que se tiene con mayor frecuencia es un conjunto de factores que afectan de modo simultáneo pero asimétrico un fenómeno que nos interesa. Un buen ejemplo de ello es el de la actual transición demográfica en la América Latina. Diversos autores han identificado diferentes factores asociados a la baja de la fecundidad. Unos, por ejemplo, han puesto el acento en la expansión de los servicios de educación, otros en el acceso a los servicios de salud, en los programas de *family planning*, en la urbanización creciente, en el acceso a valores modernos, etc. Aquí sostenemos que cada una de las políticas aplicadas (de educación, de salud, de control natal, etc.) puede explicar conjuntamente con las otras la baja de la fecundidad, siendo bastante probable que no se trate de efectos aditivos, sino, como sostiene González, que ciertas políticas aparecen como eficaces porque existen otras actuando desde antes.

Además, habría que decir que la multicausalidad señalada no actúa de modo unidireccional y, así, una política de desarrollo que comenzó alterando una variable de población puede verse alterada por el propio cambio que originalmente provocó. Es el típico caso de las políticas salariales que se dieron en Europa que, comenzando por un "dejar hacer" que saca partido de una sobrepoblación relativa provoca fenómenos de emigración y aumento de mortalidad entre otras manifestaciones que, en periodos más o menos largos de tiempo, revierten sobre la política de oferta y demanda. Entonces se establecen salarios mínimos y beneficios sociales que bajen los altos índices de mortalidad y disminuyan o eliminen la emigración. En la realidad el fenómeno no se dió de la forma simple, mecánica y pacífica que podría desprenderse de lo dicho. Hubo luchas obreras y de poder que presionaron para finalmente cambiar el curso de las políticas.

Otro elemento que tratamos de rescatar con el enfoque "dimensión poblacional de los fenómenos políticos", es que las políticas salariales, de salud, vivienda, seguridad social y tantas otras, no son una pura imposición por parte del Estado sobre los afectados, ya que éstos con gran frecuencia se enfrentan a aquél mediante sus propias organizaciones, a través de huelgas y otros instrumentos de presión, que obligan al Estado a negociar sus deman-

das. Es decir, con frecuencia, el contenido específico de las políticas es producto de una relación de fuerzas entre el Estado y las clases dominantes por un lado, y de los afectados (obreros, empleados, campesinos, etc.) por el otro. La relación de fuerzas es algo esencialmente histórico y sólo puede ser captado empíricamente en cada situación concreta. Nuestra hipótesis ya expresada con anterioridad, es que también las políticas de población son el producto de una relación de fuerzas; en ese sentido se sostuvo que “las clases sociales que componen una determinada sociedad, o formación social, poseen intereses poblacionales específicos, ellos pueden o no ser coincidentes, y es precisamente esta dialéctica, tomada en una perspectiva histórica, la que en definitiva hace comprensible el crecimiento demográfico en cada sociedad concreta” (Rodríguez, 1980).

Así, la dimensión poblacional de los fenómenos políticos también es una dimensión contradictoria (en el sentido del párrafo citado) en dos aspectos: como producto de una lucha de intereses y por contener, en tanto resultado, elementos contradictorios que pueden orientar el sentido de su evolución.

Este enfoque permite relativizar la muy difundida idea de que existen “problemas de población” en general. Los problemas de población, en primer lugar, existen a partir de una definición doctrinaria de ellos (ideológica, si se prefiere) y, en segundo lugar, esa definición es hecha en función de sectores definidos. Una perspectiva de esta naturaleza permitirá conocer mejor los fundamentos últimos de las políticas de población adoptadas en diferentes contextos.

Una última antinomia que quisiéramos ver superada es la de si la población es sujeto u objeto, ya sea de políticas como de “problemas”. En nuestra opinión la población es sujeto y objeto a la vez. Sujeto por cuanto toda definición de política o problema es hecha por al menos una parte de la población (clase, estrato), y, según reconocíamos, con frecuencia esa definición debe enfrentarse a definiciones distintas de las cuales son portadores otros sectores de la población. De tal modo que la población siempre es sujeto. Lo importante para la investigación es reconocer cuáles son las especificidades de ese sujeto: ¿se trata de toda la población, o su gran mayoría, que aprueba una política liberal del aborto como en Italia recientemente?, ¿se trata de una definición unilateral por parte del Estado, que no escucha o reprime a quienes defienden otra definición, como ha ocurrido en ciertos estados (Alemania de Hitler)?, ¿se trata de ciertos sectores privados que presionan al interior del Estado para que éste adopte una política, como ocurrió en Estados Unidos?

Hay suficiente evidencia empírica para sostener que la población es objeto, y a veces objeto en el peor sentido ya que es transformada en una cosa sobre la que se actúa por parte de aquellos que poseen la “verdad” sobre el tema. Las experiencias más impactantes al respecto se han dado en

diversos países de Asia, como la India y Bangladesh, donde se realizaban verdaderos festivales de esterilización con el objeto de hacer “agradable” la política de control. Se organizaban fiestas, con regalos para los niños de los padres “beneficiados”, música, serpentinas, etc.²⁰ Al margen de estas experiencias que crudamente muestran en qué tipo de objeto se puede llegar a transformar la población en su conjunto o a un sector de ella, es obvio que cualquier política, en definitiva, tiene como destinatario a la población, y según se ha visto en los estudios revisados, prácticamente todas ellas, de algún modo, afectan el comportamiento de las variables demográficas.

En un enfoque tipo “dimensión poblacional de los fenómenos políticos”, la preocupación central debe dirigirse más a descubrir que a probar. Hay que hacer un esfuerzo por intentar descubrir cuáles son las relaciones significativas que existen entre los diversos órdenes de factores que se reconozcan relevantes en situaciones históricas “típicas”. Una vez establecidas esas relaciones podemos preocuparnos por un esfuerzo de medición. Por ahora resulta prematuro dedicar mucho trabajo a medir relaciones de causalidad cuando en el fondo no sabemos bien qué es lo que queremos medir y no sabemos cuáles son las relaciones que efectivamente nos explican los fenómenos que queremos entender. Al respecto se ha sostenido que “en el corto plazo la pretensión de rigor, formalización y cierre de nuestros sistemas explicativos es antagónica respecto de la relevancia teórica de nuestros estudios” (Oszlak y O’Donell, 1976). En efecto, podemos llegar a establecer mediciones muy precisas, pero en general de escasa relevancia y de validez dudosa. Una estrategia más exploratoria, preocupada por identificar relaciones significativas, debe privilegiar, como resultado de la investigación, la reflexión teórica que permita acotar con creciente precisión el campo específico de nuestros estudios.

Para esta finalidad estimamos necesario cambiar el énfasis metodológico, que hasta ahora ha sido puesto sobre la utilización de información muy agregada y que siempre ha sido recogida para otras finalidades. Datos contruidos con finalidades administrativas, o de investigación en otras áreas diferentes a la de política y población, cuyo objeto, por ser distinto, define a ese mismo dato de acuerdo con una teorización que dificulta su utilización en otro campo.

Nuestra sugerencia concreta es que se elaboren proyectos más acotados, que estudien con mayor profundidad “casos”, donde el investigador se preocupe por construir sus propios datos. La precaridad de ellos, previsible en esta etapa de la investigación en el área, permitirá mayores avances que aquellos logrados por investigaciones “macro” que trabajan con datos glo-

²⁰ Una descripción de estos festivales se encuentra en Fucaraccio, 1977. Este autor comprueba que 65% del total de esterilizados, eran analfabetos, en cambio sólo 7% tenía educación superior a la primaria.

bables, en largos periodos de tiempo que, finalmente, no permiten probar las hipótesis y se muestran limitados para orientar la investigación futura.

En síntesis, estos lineamientos están dirigidos, quizá más que a constituir un nuevo enfoque metodológico, a tratar de pensar de otra forma la relación entre política y población. Esta otra forma comienza por reconocer cuál ha sido el aporte más significativo de los estudios llevados a cabo con los esquemas lógicos que privilegian relaciones causa-efecto entre variables aisladas: las descripciones. En segundo lugar, reconoce lo que ahora podemos denominar como cierta indigencia teórica que afecta a nuestra área de estudios. En tercer lugar, en parte derivados de los dos aspectos anteriores, reconocemos los problemas metodológicos que en la práctica de la investigación, han imposibilitado hasta ahora establecer relaciones claras de causalidad. En cuarto y último lugar, reconocemos los problemas de medición, prácticamente insolubles hasta el momento, que si bien aquí los referimos al campo de las políticas de población, son un problema general de la Ciencia Política al enfrentar el estudio de políticas.

Es decir, si éstos son los aspectos que, de un modo u otro, marcan el estado actual de la cuestión, nuestra propuesta debe ser vista como un intento de búsqueda de caminos que permitan superarla. De allí que privilegiamos un tipo de investigación que, por sus objetivos, sea capaz de vincular el trabajo empírico a la teoría que propone o que la oriente y, a su vez, redunde en la producción de nuevos instrumentos teóricos que permitan ir desbrozando este gran campo problemático.

Bibliografía

- I. Documentos emanados de las investigaciones apoyadas por el PISPAL.
- Cardona Ramiro y otros, s/f, Estrategias de desarrollo y políticas de distribución espacial de la población, Colombia, CCRP (mimeo).
- Cardoso F.H. y Muller G., 1977, Amazonia: expansão do capitalismo, São Paulo, Ed. Brasiliense.
- Cumplido Francisco, 1974, Investigación sobre ley y población (informe final), Santiago, Chile, FLACSO, mimeo.
- Díaz, E., 1974, Disposiciones legales relacionadas con el bienestar del menor, Santiago de Chile, FLACSO, documento de trabajo, mimeo.
- Errázuriz, M.M., 1974, El tratamiento del problema de población en la producción de los científicos sociales en Chile, Santiago, Chile, CELADE, mimeo.
- Faletto y otros, s/f, El proyecto popular alternativo, Santiago, Chile, FLACSO.
- Faletto y otros, 1977, Proceso de industrialización y proceso político en América Latina, Santiago, Chile, FLACSO, mimeo.
- Flisfisch, A., 1981, A propósito de "Política y población en América Latina. Revisión de los aportes del PISPAL". Santiago de Chile, FLACSO.
- González, G., 1977, Actores políticos y políticas de población en un sistema democrático. En el libro *Estructura política y políticas de población*, Santiago, Chile.
- González, G., 1980, Estrategias de desarrollo y transición demográfica. Los casos de Brasil, Costa Rica, Cuba y Chile, Santiago, Chile, CELADE, mimeo (2 vols.).
- González, G., y otros, 1978, Estrategias de desarrollo y transición demográfica. El caso de Chile (vol. 1), Santiago, Chile, CELADE, mimeo.
- Gazmuri, F., 1974, Regulación jurídica de las profesiones de la salud, Santiago, Chile.
- Heras, E. y otros, 1978, Migración tradicional y migración de crisis. Una

- década de afluencias bolivianas y chilenas a Argentina y la región cuyana, Mendoza, Argentina, CRESO, mimeo.
- Hernández, R., s/f, Sobre las costumbres de los indígenas del norte interior de Chile.
- Middleton, A., 1974, Distribución del gasto público y migraciones internas en el Ecuador, Quito, Ecuador, FLACSO, mimeo.
- Pierucci, A., s/f, Ideología católica e reprodução humana no Brasil.
- Prandi, J., s/f, Catolicismo e familia, transformação de uma ideologia, São Paulo, Brasil, cuadernos CEBRAP, núm. 21.
- Sulbrandt, J., y Ferrara, M., s/f, Ley y crecimiento poblacional: el caso chileno, Santiago Chile, FLACSO, mimeo.
- Toro, E., 1975, Políticas de distribución de la población y estrategias de desarrollo: el caso chileno, Bogotá, Colombia, CCRP.
- Toro, E., 1975, Breve descripción de la evolución de la estructura de distribución territorial de la población en Chile, Bogotá, Colombia, CCRP.
- Urzúa, R., y otros, 1980, Desarrollo regional, políticas públicas, migración y primacía urbana en América Latina. Informe comparativo. Versión preliminar, Santiago, Chile, CELADE.

II. Documentos oficiales del Programa y documentos elaborados en él, o para el PISPAL.

- Atria, R., 1975, Anotaciones para el análisis político de las políticas de población: la relación entre la estructura de poder y la acción pública, Santiago, Chile, CELADE-PISPAL.
- Atria, R., y González, J.C., 1975, La noción de política de población: una revisión de la literatura reciente, Santiago, Chile, CELADE-PISPAL.
- Atria, R., y González, J.C., 1977, Consecuencias políticas de las migraciones internas en América Latina, Santiago, Chile, CLACSO-PISPAL.
- Borsotti, C., 1977, Notas sobre la teoría y la metodología de la inclusión de los aspectos demográficos y sociales en la planificación del desarrollo. En el libro *Estructura política y políticas de población*. Santiago, Chile, PISPAL.
- Clinton, R., 1977, Hacia una teoría del ecodesarrollo: concepto clave para ubicar el rol de políticas de población dentro del proceso de desarrollo, en el libro *Estructura política y políticas de población*, Santiago, Chile, PISPAL.
- Fucaraccio, A., 1977, La resurrección del control natal: discusión crítica de argumentos científicos, Santiago, Chile, PISPAL.
- Najenson, J.L., s/f., La dimensión política de la cuestión poblacional: algunas notas metodológicas para su investigación en América Latina.
- PISPAL, s/f, Principios para el programa de investigaciones sociales sobre problemas de población relevantes para políticas de población en América Latina.
- PISPAL, s/f, Programa de investigaciones sociales sobre problemas de población relevantes para políticas de población en América Latina.
- PISPAL, 1973, Programa de investigaciones sociales sobre problemas de po-

- blación relevantes para políticas de población en América Latina. Presentación, Santiago, Chile.
- PISPAL, 1974, Proyecto de programa de actividades y presupuesto 1975-1976-1977, México, D.F.
- PISPAL, s/f, Adendum al proyecto de actividades, 1975-1977.
- PISPAL, 1975, Introducción al libro *Estructura política y políticas de población*, Santiago, Chile.
- PISPAL, 1978, Líneas prioritarias de investigación para la III Fase, México, D.F.
- PISPAL, 1980, Resumen de los principales temas abordados por los participantes en la consulta de politólogos, México, D.F.
- Urzúa, R., 1979, El desarrollo y la población en América Latina, México, D.F.
- Urzúa, R., 1977, Comentario al trabajo de Clinton R., en el libro *Estructura política y políticas de población*.

III. Otros documentos.

- Alberts, J., 1979, El estado actual de las políticas de redistribución espacial de la población en América Latina, cuadernos del CELADE, núm. 1.
- Baño, R., *et al.*, 1981, La cuestión poblacional, los condicionantes sociales y el proyecto político popular alternativo en América Latina, 1945-1975. Informe final de investigación.
- Banco Mundial, 1975, Políticas de población y desarrollo económico, Editorial Tecnos. Madrid, España.
- CEPAL, 1978; Las políticas de población en el contexto del desarrollo económico y social. Primera reunión de intercambio entre los organismos gubernamentales responsables de las políticas de población en América Latina, San José, 1976.
- Geisse, G., 1981, Economía y política de la urbanización en Chile, en prensa.
- Giusti, J., 1973, Organización y participación popular en Chile, Buenos Aires.
- Gonnard, R., 1976, Historia de las doctrinas de población, Santiago, Chile, CELADE.
- Hauser, R., y Duncan, D., 1975, El estudio de la población, vol. I, Santiago, Chile, CELADE.
- Herrera, A., 1974, Los recursos minerales y los límites del crecimiento, Argentina, Siglo XXI, editores.
- Leñero, L., 1979, Valores ideológicos y las políticas de población en México, México, D.F., Edicol.
- Lindemboim, J., 1981, Las políticas de promoción regional de actividades económicas en el espacio nacional, Buenos Aires, Argentina, CEUR.
- Maffei, E., s/f, Cambios estructurales en el sector reformado de la agricultura, su efecto en la demanda de fuerza de trabajo campesina y las migraciones rurales, 1974-1978, Santiago, FLACSO.
- Malthus, R., 1977, Ensayo sobre el principio de población, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

- Mardones, S., 1970, Propositiones para un pronunciamiento de la facultad de medicina de la Universidad de Chile sobre el control de la natalidad. Cuadernos de la Realidad Nacional, núm. 4, Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- Meadows, D., *et al.*, 1972, Los límites del crecimiento, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Miró, C., 1971, Políticas de población: ¿qué?, ¿por qué?, ¿para qué?, ¿cómo?, Santiago, Chile, CELADE.
- Morales, E., 1981, Sistema político, planificación y políticas públicas. La política de salud, Chile, 1964-1978. Informe final de investigación.
- Mundigo, A., y Londstreet, B., 1980, The Population Council, Working Paper, núm. 6, Development and Population Policy in Cuba.
- Naciones Unidas, 1981, Estado de la población mundial, 1981.
- Oszlak, O., y O'Donell, G., 1976, Estado y políticas estatales en América Latina; hacia una estrategia de investigación, Buenos Aires, Argentina, CEDES.
- Rodríguez, D., 1980, Acerca de una antigua preocupación existente entre los científicos sociales de América Latina. Ponencia presentada a la Segunda reunión nacional sobre investigación demográfica en México, noviembre, 1980.
- Torrado, S., 1978, Información e investigación sociodemográfica en América Latina, Santiago, Chile.
- Valenzuela, J., s/f, Academia de Humanismo Cristiano, mimeo. Formas de organización de la producción en el sector reformado de la agricultura chilena.
- Weiner, M., 1971, Baltimore: The Johns Hopkins Press, Political Demography: in Inquiry into the Political Consequences of Population Change, reprinted from Rapid Population Growth: Consequences and Policy Implications, Roger Ravelle, editor.
- Weissman, S., 1980, Prólogo al libro *Marx, Engels y la explosión demográfica*, compilado por Ronald Meek, Editorial Extemporáneos, México, D.F.

Anexo 1

Lista de investigaciones consideradas en el documento de política y población

1. Actores en la formulación de política de población. G. González y Errázuriz. CELADE. Terminada en 1974.
2. Ley y población. Equipo FLACSO. Terminada en 1974.
3. Políticas de desarrollo y redistribución de la población en países selectos de América Latina. R. Cardona y otros. CCRP. Terminada en 1977.
4. Estrategias de desarrollo y políticas de población en América Latina. G. González y otros. CELADE. Terminada en 1980.
5. Flujos migratorios chilenos y bolivianos hacia la región cuyana. E. Heras *et al.* CRESO. Terminada en 1978.
6. El carácter del estado latinoamericano en el periodo 1945-1970 como marco global de interpretación de la acción pública estatal. E. Faletto *et al.* FLACSO, (Santiago). No ha concluido.
7. Distribución del gasto público y migraciones en Ecuador. Alan Middleton. FLACSO (Ecuador). Terminada en 1979.
8. Política y población en la Amazonia: F.H. Cardoso y G. Muller. CEBRAP. Terminada en 1975.
9. Proyecto de investigación comparativa: Desarrollo regional, políticas públicas, migraciones y primacía urbana en América Latina. (Sólo informe comparativo), Raúl Urzúa (coordinador). CELADE. Terminada en 1980.

Política y población en América Latina, se terminó de imprimir en noviembre de 1986 en los talleres de Programas Educativos, S.A. de C.V., Chabacano 65-A, 06850 México, D.F. Composición tipográfica y formación: Grupo Edición, S.A. de C.V. Se imprimieron 1 000 ejemplares, más sobrantes para reposición. Cuidó la edición el Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.

Centro de Estudios Sociológicos

Hace tiempo que se conocen las relaciones entre la demografía y la economía, pero han sido menos estudiados los nexos que existen entre lo poblacional y lo político, lo social o aun lo cultural. Sin embargo, la comprensión de estas relaciones permitirá sin duda un mayor y más profundo conocimiento de los procesos demográficos en América Latina.

El *Programa de investigaciones sociales sobre población en América Latina* (PISPAL) consideró el campo de estudios de política y población como una de sus tres áreas prioritarias; impulsó por ello diversas investigaciones en la búsqueda de una teoría y una metodología adecuadas para estudiar las relaciones entre lo político y lo poblacional dentro de las particulares condiciones que se presentan en la región latinoamericana.

Rodríguez y Yocelzky intentan rescatar y evaluar los resultados más importantes de un decenio de investigaciones sobre el tema. Para ello, analizan nueve investigaciones auspiciadas por el PISPAL junto con una serie de documentos emanados del Programa.

La hipótesis general es que la preocupación y la producción del PISPAL sobre política y población deben entenderse como un esfuerzo por constituir dicho campo en un área científica necesaria para comprender adecuadamente los fenómenos demográficos de la región. Sin embargo, advierten, hay que continuar en el trabajo de constitución de dicho campo, y los autores sugieren algunos caminos.



0164

PISPAL / EL COLEGIO DE MEXICO