VC/m Wenceslao

(Circulación restringida) 8
c. 2

I 1315

COPY 0015507
Fecha recibida: 15/12/76
ARCHIVO de DOCUMENTOS
Original NO SALE de la oficina
DOCPAL
Celade

POLITICA DE POBLACION EN EL URUGUAY
NOTAS PARA UNA DISCUSION

Carlos H. Filgueira
Suzana Prates
Nelly Niedworok

Documento preparado para el Seminario sobre Estructura Política y Políticas de Población, organizado por CELADE con el auspicio de PNSPAL. Santiago, Chile, 26 - 30 de mayo de 1975.

I- INTRODUCCION .

El presente trabajo tiene por objetivo presentar una serie de consideraciones y reflexiones sobre la política de población en el Uruguay. Es conveniente adelantar que no constituye un trabajo elaborado sistemáticamente ni corresponde a ningún estudio específico que sobre ese tema venga realizando el CIESU. Por el contrario, el mismo se ha elaborado expresamente para ser presentado a la reunión sobre "Estructura Política y Políticas de Población " organizada por CELADE en el marco de las actividades de PISPAL, a partir de reflexiones y discusiones que se efectuaron en el marco institucional del CIESU, tomando como base o "insumo" de las mismas las experiencias y problemas que surgen de los temas de investigación en desarrollo sobre otros aspectos poblacionales. (1)

Estas precisiones sobre el trabajo deben contribuir a aclarar entonces su alcance y su carácter, necesariamente aproximativo.

Nuestro interés es el de contribuir a la discusión de la reunión, aportando algunas ideas particularizadas sobre la situación del Uruguay, a la vez que será necesario hacer referencia a aspectos más generales de un área que, como las "Políticas de Población", presenta todavía -como lo señala Miró C. (1974)- confusiones e indeterminaciones. (2).

Desde el punto de vista institucional, el CIESU se plantea con este documento una nueva área de trabajo y reflexiones sobre población, la cual deberá establecer una continuidad y un sostenido esfuerzo investigativo, dada la importancia creciente que se le está otorgando al tema en nuestro país y la magnitud de los problemas demográficos y de población.

Consideramos que son tres los aspectos más importantes para una aproximación inicial al tema:

a. en primer lugar, los cambios operados en la dinámica poblacional en los últimos años.

El Uruguay, país considerado tradicionalmente como una sociedad de inmigración es, hoy día, un país de flujos migratorios crecientes. No existen estudios suficientes para estimar confiablemente el volumen y grados que adquiere este proceso , pero las magras informaciones de que se disponen indican que en los últimos años se ha venido consolidando un proceso emigratorio de magnitud considerable. El Censo General de Población y Vivienda que se realiza en momentos de elaborar este documento, permitirá, sin duda, una estimación más precisa de los mismos y de fundamental importancia para conocer otros aspectos poblacionales, estructura de la población, características selectivas de la emigración, etc. De todas formas, los antecedentes de que se dispone a través de la información obtenida de diversas fuentes (encuestas de la población de Montevideo , estadísticas de "extranjeros" de otros países, solicitud de pasaportes, estudios sobre "brain drain", etc.) indican que el Uruguay ha perdido la capacidad no sólo de incorporar población por la vía de la inmigración, como lo hizo en la mayor parte de lo que va del siglo, sino que carece igualmente de capacidad de retener a su propia población.

El estudio elaborado por el Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas, es probablemente el más confiable y sugerente al respecto. No solamente se evidencia un crecimiento acelerado de los flujos migratorios sino que se indica una selectividad migratoria por algunos factores de importancia como lo son la edad y la educación. (3)

Las repercusiones de este proceso en el largo plazo son difíciles de evaluar con precisión, pero del mencionado estudio se desprende que la composición y estructura de la población migrante de acuerdo a ciertas variables, tendría efectos multiplicatorios sobre una serie de aspectos de la dinámica poblacional en el largo plazo, y en particular en lo

que respecta al crecimiento de la población y las tasas de dependencia de las edades más avanzadas .

Considerando estos aspectos migratorios conjuntamente con la baja tasa de natalidad que caracteriza al país en relación al resto de América Latina, se complementa entonces un cuadro poblacional definidamente atípico en la región, con tendencias a que se agraven las características de envejecimiento de la población y con una pérdida constante de recursos humanos de medios y altos niveles de capacitación. Sin desconocer otros aspectos que merecerán un análisis más detenido, no cabe duda que entre los ya señalados se cuentan algunos de los rasgos más importantes de las modificaciones experimentadas por la situación poblacional en los últimos años y que, sin lugar a dudas ,ha despertado el interés reciente sobre el tema.
b) el segundo aspecto se refiere a las modificaciones introducidas en materia de políticas de población y a la atención que se le presta por parte de los organismos oficiales.
Por primera vez en el país, y aceptando la sugerencia del Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP), se establecen atribuciones específicas sobre población y competencias específicas centralizadas a ciertos organismos de gobierno. A partir de un decreto oficial, el Ministerio de Vivienda y Promoción Social pasa a ser el encargado de la " política nacional sobre población". A su vez se crea igualmente una comisión encargada del estudio de la problemática poblacional del país, integrada por diversos ministerios, y con el cometido de propender una política integral en la materia.

Si bien en el corto lapso desde su aprobación, estas medidas adoptadas no se han traducido en una política poblacional propiamente, cabe pensar que por lo menos indican un interés manifiesto de las esferas oficiales en cuanto a la problemática de la población.

El hecho más destacable de estas medidas es que se constituye en la estructura administrativa nacional una "dependencia que permita no solamente planificar los objetivos sino además que cuente con la capacidad de asegurar su efectiva ejecución por parte de las entidades competentes y de evaluarlas regularmente".

La decisiva influencia del Plan de Acción Mundial sobre Población, se cristaliza así en la concreción de una estructura más adecuada para la elaboración de una política de población en el país, a diferencia de la localización institucional anterior que, de cierta forma, dispersaba la elaboración de normas y reglamentaciones en diversos organismos públicos (Dirección General de Migraciones, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Salud Pública, etc.) con la consecuente incapacidad de asumir funciones especializadas coordinadamente sobre la materia.

Es obvio que la estructura así creada no pasará de constituir una mera creación nominal en la medida en que no se implementen los requisitos básicos para efectuar una labor técnicamente idónea. Recursos humanos especializados y una labor sostenida de diagnóstico y evaluación de la realidad poblacional del país, además, claro está, de otro tipo de recursos necesarios, deberán ser la base de esta nueva atribución de funciones a organismos y dependencias públicas.

Este aspecto nos conduce a un tercer punto que creemos imprescindible considerar en este documento.

c. nos referimos a nivel de capacitación y conocimientos que sobre los aspectos demográficos y poblacionales cuenta el país.

Seguramente no es nada nuevo afirmar aquí que el Uruguay es uno de los países de América Latina con mayor atraso

en materia de desarrollo de los conocimientos en las disciplinas sociales y con una carencia notoria, si se le compara con otras sociedades, de trabajos e investigaciones sobre población y aspectos demográficos.

En un trabajo anterior nos ocupamos de estudiar el desarrollo relativo de las ciencias sociales en el país dentro del sistema científico y tecnológico global. (4) Señalábamos allí que las disciplinas sociales apenas alcanzan a constituir un 12% de los recursos humanos dedicados en el país a la ciencia y la tecnología y apenas un 9% de los financieros. De estas cifras y considerando ahora como tal a las ciencias sociales, un 54% de los centros constituídos corresponden a la Economía y un 19% a la Sociología, en tanto que otras disciplinas como la Demografía, carecen de centros especializados.

Con respecto a los recursos financieros la desigualdad se manifiesta de la siguiente forma: los Centros dedicados a Economía absorben un 73% de todos los recursos volcados a las ciencias sociales, la Sociología un 13%, restando un 9% que se distribuye entre las restantes disciplinas. Si a esto se agrega que solamente en un Centro entre todos los considerados, existe un especialista en demografía, se comprende que la carencia de recursos humanos para abordar en forma organizada y técnicamente competente la labor de diagnóstico y planificación de los aspectos de población, debe partir prácticamente desde sus inicios.

Algo semejante se puede afirmar con referencia a los estudios e investigaciones realizadas sobre el tema. En el conjunto de investigaciones sobre población de América Latina, la ausencia de trabajos sobre la realidad uruguaya es algo que a un observador desprevenido puede sorprender. Sin embargo,

la confluencia de factores internos (algunos de los cuales ya señaláramos) y de cierta evaluación dominante externa, que percibió tradicionalmente al Uruguay como país "carente" de problemas de población", contribuyeron a reforzarse mutuamente para generar una situación en la cual es poco o nada lo que se sabe de aspectos tan elementales como lo son las tasas de fecundidad, los movimientos migratorios internos, y la emigración hacia el exterior, para sólo citar algunos ejemplos.

La influencia externa, y nos referimos con esto a gran parte de los organismos técnicos y agencias financiadoras internacionales y extranjeras, no tuvo la influencia equivalente a la lograda en otros países de América Latina. A ello se agrega el hecho de que la centralidad que ocupan los aspectos pro y contra el crecimiento de la natalidad, hicieron natural en apariencia, una visión del Uruguay como país que superaba gradualmente y en forma eficaz las etapas del proceso de "transición demográfica".

Este conjunto de factores contribuye a explicar el por qué de la carencia de conocimientos y estudios sobre temas de población en el Uruguay. La falta de técnicos y especialistas en demografía es el otro factor ya señalado aunque las determinantes de esta baja institucionalización de la disciplina tiene seguramente orígenes más complejos que tienen que ver con la pauta más general del desarrollo del sistema científico y técnico nacional y con la emergencia de las nuevas disciplinas. Apenas mencionamos este aspecto por cuanto queda fuera de nuestro interés específico en el presente documento. Un desarrollo más amplio del tema lo efectuamos en el documento ya referido sobre los últimos 25 años de sociología en el país.

La relevancia de estos aspectos para la elaboración de políticas de población es por demás obvia y creemos que en estas carencias se encuentra uno de los principales obstáculos para abordar la tarea de diagnóstico y planificación sobre bases científico-técnicas satisfactorias.

Sobre este aspecto volveremos al final del trabajo con el propósito de elaborar un listado tentativo de las áreas y temas de población que deberían ser investigadas y diagnósticadas en forma prioritaria como requisito indispensable para cualquier propuesta de planeamiento y políticas poblacionales.

II. POLITICAS DE POBLACION, ACERCA DE SU CONCEPTO.

Es necesario establecer inicialmente algunas precisiones sobre el concepto de políticas de población y la acepción que le daremos en el trabajo. Existe, sin duda, una larga acumulación de consideraciones y fundamentos referentes a lo que se entiende por políticas de población. Nosotros no pretendemos tratar este aspecto ni tenemos la intención de reiterar la larga polémica que al respecto se ha desarrollado a través de una bibliografía, hoy día bastante voluminosa. Inevitablemente, sin embargo, será necesario detenernos en una breve fundamentación de nuestro punto de vista.

Parece existir un creciente acuerdo en definir como política de población a todo conjunto de normas orgánicas e integradas que en forma manifiesta pretendan incidir en la composición y volumen de la población. Por una parte, la reunión de Caracas, 1967, establece que:

> " Debe entenderse por política de población el conjunto coherente de decisiones que conforman una estrategia racional adoptada por el sector público, de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de la colectividad, para desarrollar, conservar y utilizar los recursos humanos influyendo sobre la magnitud y el crecimiento probables de la población, su distribución por edades, la constitución y composición de las familias, la localización regional o rural-urbana de los habitantes, y la incorporación a la fuerza de trabajo y a la educación, con el fin de facilitar los objetivos del crecimiento económico y posibilitar la participación de la población en las responsabilidades y beneficios del progreso."

Mientras que algunos trabajos recientemente publicados sobre el tema insisten igualmente en el carácter <u>deliberado</u>

y manifiesto que define las denominadas políticas de población de acuerdo a una línea coincidente con la definición de la reunión de Caracas. Así por ejemplo, en un trabajo reciente, reafirmando estos conceptos Lyra Madeira (1974) define como políticas de población:

> "A demographic policy is an organic and integrated set of rules of procedures deliberately applied to the effect of influencing the direct and indirect population movement components with a view to attain determined objectives through the control of quantity of inhabitants, their distribution according to age, civil status, etc., as well as to improve the individual quality and health, to alter the population"s genetical structure and to distribute the inhabitants over the national territory more adequately."(5).

Cuando el interés del análisis se centra por ejemplo sobre la definición de la política demográfica de un país o bien se pretende caracterizar al gobierno según orientaciones demográficas, natalistas o antinatalistas, parece útil adoptar una definición que comprenda como "políticas de población" aquellos actos manifiestos e intencionales. En este caso, el objeto de estudio es el organismo, institución o gobierno que elabora la política y lo que interesa es su clasificación. Así, se comprende que las opciones de cómo definir las políticas poblacionales, estén determinadas para algunos investigadores por la "declaración de intenciones" que ella implica y no por la eficacia o aplicación real de las medidas y actos.(6).

Igualmente parece importante reconocer que las ventajas de adoptar una definición cuyo criterio demarcatorio sea el carácter explícito e intencional, radican en que es más fácil- o es posible- definir las metas u objetivos y el conjunto de actos que comprenden dichas políticas. Cuando se opta por una definición más general, como puede ser una alternativa extrema planteada por Baldwin (1973):"cualquier política oficial adoptada por cualquier razón, pero con un efecto definido sobre los fenómenos demográficos", los problemas mayores surgen de la indeterminación de los actos que deberían ser incluídos como parte constitutiva de una política demográfica.(7)

Sin desconocer estas ventajas y admitiendo que las definiciones antes referidas pueden tener validez en la medida de que sean útiles para la determinación de un área de estudios específica, creemos sin embargo que existen algunas limitaciones que se derivan del carácter esencialmente restrictivo de las mismas. Nos referimos específicamente a los siguientes aspectos: a) al demarcar el área de las "políticas de población" a aquellas normas manifiestas, racionales, coherentes e integradas, la definición excluye una gama muy amplia de situaciones empíricas o, si se quiere, de países de la región que, en grados variables tienen programas parciales de población o bien medidas o normas solamente para algunas esferas institucionales. El carácter contradictorio de las normas y actos referidos a los problemas de población es un rasgo del cual parecen participar la mayor parte de los programas y planes de población de América Latina, y así ha sido señalado por la mayor parte de la bibliografía sobre el tema (8).

La definición, así establecida, vale entonces más como una meta o situación ideal, que como caracterización de fenómenos empíricamente observables. Puede tener la ventaja de fijar un punto de referencia para comparar las situaciones reales, pero en sí misma parece corresponder más a una proyección de deseos o, considerada normativamente, en el sentido del "debe ser", que a situaciones concretas. b) la racionalidad que se le exige a toda "política de población" así definida supone naturalmente algún nivel explicativo que pueda dilucidar si se está en presencia de algo racional o irracional. Ese nivel lo aportaría aparentemente el fundamento científico o técnico en que se basa la adopción de cierta estrategia. Cierta estructuración de normas o actos puede ser perfectamente coherente, si se la considera internamente, pero puede no corresponder a una racionalidad entre metas u objetivos y medios para lograrlos.

Mundos lógicamente posibles hay muchos, para citar a Popper , pero eso no garantiza que la coherencia interna se corresponda con el nivel de la experiencia.

La definición, al adoptar como uno de los requisitos demarcatorios la característica racional de la estrategia, vuelve nuevamente a situarse en condiciones extremadamente exigentes y prácticamente ideales. c) en tercer lugar, puede discutirse si el carácter manifiesto e intencional que define a las políticas de población, no pierde de vista la complejidad de los procesos de la toma de decisiones que nº corresponde siempre a la voluntad expresa de un poder hegemónico o la primacía de cierto grupo o clase social.
d) debe admitirse por otra parte, que pueden existir políticas de población que no correspondan a las"necesidades y aspiraciones de la población" o bien que no tengan como propósitos "desarrollar, conservar y utilizar los recursos humanos". Una estrategia de crecimiento poblacional, no tiene necesariamente que ser incoherente, ni menos viable por el hecho de no representar las aspiraciones populares ni por contribuir a una utilización creciente o más adecuada de los recursos humanos. Creemos que se mezclan de alguna forma en la definición, aspectos referidos a lo que es, genéricamente considerada, una política de población, con ciertos tipos y opciones de las mismas. e) finalmente el carácter intencional de las políticas (sean éstas de población o de otro tipo) puede actuar igualmente por "omisión". Nos referimos con esto al hecho de que es perfectamente posible suponer que tácitamente y en forma no manifiesta se pueden tomar decisiones. Es posible imaginar que ciertas políticas, por razones esencialmente políticas o por no constituir actos evaluados socialmente en forma positiva, pueden procesarse por la vía de la omisión. No por ello dejan de ser menos intencionales ni necesariamente inefectivas. La política emigratoria con fines de disminución de la tensión

social o los conflictos sociopolíticos difícilmente pueden ser esgrimidas legítimamente como actos positivos desde el punto de vista de los gobiernos, pero la existencia de las mismas es algo que queda fuera de discusión. En este caso se puede dejar actuar a otros factores (económicos principalmente) sin ninguna referencia manifiesta a las implicaciones sobre los aspectos poblacionales, pero el grado de estructuración de este tipo de política poblacional puede, sin duda alguna, ser mucho más alto que el de otras políticas manifiestas.

A manera de resumen y considerando estas precisiones se desprende que las ventajas de la definición se ve seriamente afectada por el carácter restrictivo que impone. Algo más importante sin embargo, y que nº tiene relación solamente con el carácter heurístico que se pretende, es el error conceptual a que puede conducir cuando se pretende relacionar las políticas de población con las estructuras y sistemas políticos. Precisamente en una reunión orientada a tratar estos aspectos parece pertinente hacer una referencia a este tópico. Creemos que uno de los aspectos a través de los cuales se pueden caracterizar los sistemas políticos, de indudable relevancia explicativa, es precisamente el grado de articulación y racionalidad de la elaboración de las políticas. Nos referimos al grado, admitiendo por lo tanto que los sistemas políticos o los gobiernos pueden ser caracterizados precisamente en una dimensión variable que comprende niveles crecientes de estructuración de las decisiones.

La caracterización de las políticas de población en los términos de la definición, recuperan conceptualmente el caso límite - excesivamente idealizado- de un alto grado de racionalidad política.

Carece de sentido ni es nuestro propósito agregar

a la larga lista de definiciones una más. El interés en discutir conceptualmente la demarcación del concepto de "políticas de población " radica más bien, desde nuestra perspectiva, en la utilidad y clarificación que pueda aportar y no en la obtención de una definición nominal precisa.

Creemos que, aunque se pierdan posibilidades de definir e identificar plenamente los actos y normas que corresponderían a las políticas demográficas, resulta de interés admitir una definición más flexible de las mismas, que incorpore el grado de estructuración , racionalidad y coherencia de las políticas.

La evolución del Uruguay en materia de políticas inmigratorias de población ilustra suficientemente sobre la utilidad en adoptar una conceptualización más flexible. Analizadas en una perspectiva histórica que comprende lo que va del presente siglo, es posible distinguir períodos o etapas con características diferentes.

Uno de los momentos de mayor importancia está constituído por el quiebre de la política inmigratoria tradicional que comienza en el siglo pasado y que hasta el año 1915 mantiene altas cifras de flujo migratorio. Hasta la crisis del año 30 este tipo de política inmigratoria se mantendrá sin mayores modificaciones aunque disminuídas en su volumen. Las raíces de este tipo de inmigración y los objetivos de la política poblacional en este sentido correspondieron sin duda al manifiesto interés empresarial conjugado con ciertos valores ampliamente difundidos, de los cuales Alberdi J. B. fue un promotor indudable. No menos importante fue, ya entrado el siglo, la importancia política de los nuevos contingentes migratorios que aseguraron la consolidación del "período batllista" y la concreción de nuevas fuentes de poder de carácter urbano-industrial como alternativa al poder económico tradicional del complejo

ganadero-exportador.

En la medida en que la estructura política pudo mantener los términos de un balance de poder sin fisuras extremas, la política inmigratoria se impuso como algo "evidente" y natural y puede agregarse que el grado de estructuración de la misma tuvo un alto grado de coherencia y racionalidad. Sin embargo, a partir de la crisis del año 1930, cuando se hacen sentir las contradicciones internas del sistema de poder y enfrentamiento crítico entre las fuentes tradicionales y las modernas, surgen las primeras manifiestaciones extremas de discrepancias sobre la política inmigratoria.

Son muy sugerentes al respecto las manifestaciones de la Federación Rural que sostiene una política agresiva de reducción de la inmigración y en particular resulta de interés observar que conjuntamente con estas medidas, la Federación reacciona contra el "estatismo", a favor de la supresión de las obras públicas, no provisión de vacantes en los aparatos del estado y defensa del capital extranjero. Aspectos estos que en general se dirigían a disminuir las bases del crecimiento y poder de la articulación política batllista.(9).

Por otra parte, la Cámara Nacional de Comercio dirigiéndose al Ministerio de Relaciones Exteriores afirmará: " La entrada de grandes masas urbanas fuera de todo índice racion al produce perturbaciones y crea dificultades a menudo graves. De ahí que el viejo axioma de Alberdi, generoso e ilimitado, deba ser sustituído por un criterio selectivo aún en los estados americanos de menor densidad de población".

La oposición de intereses y el enfrentamiento entre "intenciones manifiestas" sobre política poblacional, corresponde en estos momentos a motivaciones de otra naturaleza y es claro que el quiebre a la etapa anterior significará una pérdida de racionalidad y coherencia de las decisiones políticas.

La etapa posterior a este momento estará constituída por el declinar sistemático de los flujos inmigratorios- con algunas excepciones coyunturales- en cuanto a su volumen hasta la década de 1960 en que se invierte el proceso para dar lugar a los inicios del drenaje hacia el exterior. En materia de política inmigratoria sin embargo, no se producen cambios importantes salvo sobre fin de la década del 50 en donde se plantea nuevamente una polémica alrededor de medidas restrictivas a la inmigración.

En las esferas de gobierno no surgen propuestas innovadoras en esta materia y la dominante está dada por la falta de consenso e indefinición de qué hacer con la inmigración. La "indecisión social", sin embargo, no se plantea exclusivamente- ni principalmente- con respecto a las políticas demográficas, virtualmente la incapacidad de establecer políticas coherentes y racionales, es el rasgo que caracterizará al sistema político en todas las esferas de decisión. Sobre mediados de la décadadel 50 este proceso se manifestará con mayor nitidez y será a partir de este momento que el sistema político no puede evadirse de los marcos de una política de corto plazo y de bajo grado de racionalidad, e incluso, cuando adquiere gravedad el volumen de los flujos emigratorios tampoco será posible establecer una política poblacional explícita.

A estos aspectos nos referiremos más adelante, pero lo que interesa rescatar de esta breve reseña histórica es que la comprensión de las relaciones entre el sistema político y laspolíticas de población, no pueden ser establecidas si no se acepta como elemento central de estas últimas, el carácter variable de su estructuración y coherencia.

En segundo lugar, aceptar igualmente que la elaboración de políticas de población resultan de situaciones en que el grado de consenso y los fraccionamientos del poder político son variables y pueden existir como resultantes de intereses e intenciones de grupos enfrentados en la arena política y no solamente como consecuencia de un poder hegemónico dominante. Y finalmente que una definición restrictiva de "políticas de población" no podría dar cuenta satisfactoriamente de cómo surgen o se consolidan estrategias altamente estructuradas o coherentes, o como declinan y desaparecen.

III. DINAMICA POBLACIONAL Y EMIGRACION EN EL URUGUAY: ALGUNAS ESTIMACIONES.

En un trabajo anterior del CIESU se ha señalado que el Uruguay se ha caracterizado por ser un país atípico en el contexto latinoamericano. Esta atipicidad que se manifestó en casi todas las dimensiones del sistema social, guardan, lógicamente, estrecha relación con la atipicidad, también hallada, en el subsistema demográfico.(10).

Es así como el comportamiento reproductivo y la estructura de edades de la población colocaban al Uruguay en índices cercanos a los países de industrialización avanzada.

La interrelación entre la dinámica demográfica y el proceso de cambio económico-social, hacia la década del 50 insinuaba la posibilidad de un país "viable" y carente de tensiones sociales. Sin embargo, los primeros signos anticipatorios del estancamiento actual empiezan a manifestarse en los inicios de la década del 60 a partir de la crisis del sector industrial, mientras que en los aspectos poblacionales se manifestarán tardíamente, en forma acumulativa, las distorsiones de la estructura de población.(11)

Si bien es cierto que en el Uruguay no se conocen los típicos problemas de explosión demográfica del resto de América

Latina, y si bien es cierto que en el Uruguay se produce tempranamente una disminución de la tasa de mortalidad, de mortalidad infantil, una alta esperanza de vida, una baja tasa de dependencia de edades jóvenes y, globalmente considerado, una baja tasa de natalidad, no está demostrado que estos factores "per se" constituyan necesariamente, aspectos positivos en su relación con el desarrollo económico y social. Como lo señala oportunamente Friedman, R., " es evidente que toda sociedad, si quiere sobrevivir, debe mantener un determinado nivel mínimo de fecundidad, adecuado a sus niveles de mortalidad y de emigración".(12)

Aparentemente, y en base a estimaciones realizadas a través de un conjunto de indicadores reunidos, pese a la carencia de información estadística-demográfica en el país, el Uruguay tiende, hacia el año 2.000, a límites críticos en su realidad poblacional. Petruccelli, J.L. (1974) realiza un análisis de la dinámica poblacional del país, proyectándola hacia 1980 y 2.000 (13).

Elaborando información proveniente de por un lado, una encuesta realizada en Montevideo (+) en el año 1971, y por otro realizando estimaciones a partir de la expedición de pasaportes y solicitud de visas, realiza el análisis en base a tres hipótesis:

a) proyección recomendada por CELADE (no incluye emigración)
b) hipótesis de emigración alta (1965-1985 = 600.000 personas emigradas)
c) Hipótesis de emigración baja (1965-1980 = 320.000 personas emigradas).

(+) - Montevideo concentra aproximadamente el 50% de la población total y cerca de 2/3 de la población urbana del país. Estas cifras permiten suponer adecuadamente, considerando, además, las características teóricas de los migrantes, que Montevideo tiene una participación mayoritaria en el flujo emigratorio.

En base a las hipótesis manejadas, tomando como base 100 el año 1960, hacia 1980 el crecimiento poblacional del país podría variar desde un 26,8 hasta un 0,5% (contínuo que va de proyección sin supuesto de emigración a hipótesis de emigración alta) y en el año 2.000 esta variación se situaría entre los límites de 56,1% a 18,1%.

Si bien estas cifras de por sí pueden impactar, la gravedad de la situación se plantea al analizarse el crecimiento estimado por grupos de edad.

Efectivamente, el proceso de envejecimiento de la población se hace notorio: mientras el grupo de edad entre 15-59 años, al año 2.000, crecería entre un 52,5% (hipótesis sin emigración) y un 10 % según las diferentes hipótesis el grupo mayor de 60 para el mismo período alcanzaría un crecimiento que variaría entre un 106,7 (pro yección sin emigración hasta un 73,9 (hipótesis alta emigración).

Por otro lado, reelaborando las cifras manejadas, encontramos que el índice de dependencia crece en forma sostenida:

C U A D R O I

INDICE DE DEPENDENCIA POR PERIODO Y SEGUN LAS TRES HIPOTESIS:

	1960	1980	2000
Sin emigración	65,5	70,0	69,0
Baja emigración	65,5	73,0	73,0
Alta emigración	65,5	77,0	78,0

Inactivos : menores de 14 años y mayores de 60 años
Activos: entre 15 y 59 años.

La importancia de tal situación, sin embargo, se debe, a diferencia de otros contextos latinoamericanos, a la composición de los inactivos, Mientras en el año 60 los menores de 14 años representaban el 46,5% de la población inactiva, en la proyección que trabaja con hipótesis de emigración alta, estos pasarían a representar solamente 1/3 de la población inactiva. (Véase cuadro II)

C U A D R O I I

COMPOSICION DE INACTIVOS POR PERIODO SEGUN LAS TRES HIPOTESIS:
% de menores de 14 sobre el total de inactivos.

	1960	1980	2000
Sin emigración	46,5	42,0	35,5
Emigración baja	46,5	38,0	34,8
Emigración alta	46,5	35,0	33,5

Los efectos "hereditarios" de esta tendencia teóricamente se traducirían en una situación crítica referida a la población económicamente activa:" con respecto a la proyección con hipótesis alta, se puede observar que es recién en el último quinquenio del período considerado, que este grupo (población activa) logra recuperar los valores que alcanzaba al comienzo del proceso migratorio, o sea en 1965. En el año 2000, apenas es un 5% mayor que 35 años antes, es decir menos de 100.000 personas más". (14)

Se podrían discutir con detenimiento las hipótesis establecidas en este trabajo. De acuerdo a los antecedentes sobre el proceso emigratorio creemos que en tanto

la hipótesis de emigración baja establecida por Petruccelli es excesivamente conservadora, la hipótesis de alta emigración no tiene suficientes fundamentos empíricos aunque es igualmente plausible si se adopta el supuesto de que se mantienen las tendencias actuales.

A manera de resumen de lo antes expuesto, creemos que el valioso aporte de estas proyecciones pone en evidencia la agudización de algunas características problemáticas de la estructura de población a la vez que llama la atención sobre las consecuencias críticas de las tasas de dependencia de la población vieja y del reducido volumen de crecimiento de la población en edad económicamente activa.

En qué medida el sistema de decisiones reacciona a esta situación, y en qué grado de manipulan correctamente estas informaciones como insumos básicos de la elaboración de las políticas de población, es algo difícil de evaluar. A pesar de ello debemos dedicar a este punto alguna atención.

A continuación veremos con mayor detalle estos aspectos.

IV. ESTADO DE LA POLITICA DE POBLACION.

El Uruguay corresponde al grupo de países de América Latina de más bajo grado de estructuración de políticas de población. Como lo señalara hace algunos años el Informe de la CEPAL al Simposio de las Naciones Unidas de El Cairo, el Uruguay ha sido un país con "gobierno favorable a un rápido crecimiento demográfico pero que no ha traducido esas intenciones en políticas". (15)

El Cuadro 11 del referido documento indica la ubicación del país al año 1973, y con respecto a las políticas

demográficas y a los servicios de planificación familiar. Conjuntamente con Argentina, el Uruguay se define por la existencia de servicios de planificación familiar mediante programas de carácter especial, local o limitados, y por pertenecer al grupo de países que no tienen políticas de población y en el cual se cuenta solamente con "manifestaciones públicas en favor de un más rápido crecimiento de la población".

A otro nivel, considerando la consolidación de las actividades de planificación familiar de las asociaciones privadas, el Uruguay presenta también un notorio rezago en relación a los otros países de la región. Recién en 1969 se consolidan servicios de esta naturaleza en coordinación con el sector público.

Ya hemos mencionado el proceso histórico y la evolución de las políticas de población en otras etapas del desarrollo del país y vimos cómo existió, posteriormente a la etapa definida por una política de inmigración y crecimiento de la población altamente estructurada, una creciente pérdida de sentido y adecuación de las normas y actos que tuvieron vigencia en aquellos momentos. Recientemente, algunas medidas han tratado de incidir en los aspectos poblacionales, pero su debilidad y su dudosa efectividad, hacen pensar sin embargo, que no pasan de esfuerzos destinados al fracaso o de una mera manifestación de intenciones de carácter exclusivamente simbólico.

Por una parte se ha intentado fomentar la natalidad a través de algunas decisiones políticas. Así por ejemplo se modifican las remuneraciones por asignaciones familiares -beneficio económico que se agrega a los salarios por número de hijos- creando una escala de beneficios según el número de hijos que se tenga, mientras que, en segundo lugar, se ha incrementado el impuesto a cierto tipo de anticonceptivos.

Con respecto al primer punto, es sumamente dudoso que la diferencia- muy escasa- entre la remuneración por el primer hijo en relación a la que se otorga por el segundo, tercero, etc., pueda constituir un incentivo de magnitud suficiente como para contrarrestar las determinantes de otro origen. En relación a la segunda medida, por el deterioro de los salarios reales y la disminución del poder adquisitivo de la población, si bien puede tener como efecto un descenso del consumo de anticonceptivos, no por esto asegura un incremento de la natalidad. Es posible que otras formas, como el aborto inducido, pasen a compensar en forma crítica, los anteriores métodos anticonceptivos.

Si nos atenemos a una definición restrictiva de las políticas de población, no cabe duda de que con esas medidas se está en presencia de actos que manifiestamente indican la intención pro-natalista del gobierno, aunque habría que señalar que carecen de coherencia y no se encuentran integradas a ningún otro tipo de decisión política complementaria.

En segundo lugar, otras modificaciones ya anotadas, en la Introducción, se refieren a las nuevas atribuciones que se le asignan a dependencias públicas. Sobre este aspecto no son necesarios mayores comentarios más que señalar que el verdadero significado de estas atribuciones se pueden evaluar en tanto las mismas pasen a implementarse como para abordar mínimamente la tarea de planificación de las políticas poblacionales.

Finalmente, y contrastando con estas medidas, llama la atención la carencia de un planteo semejante referidos a las políticas inmigratorias o emigratorias.

A pesar de lo que anotáramos en el Punto III con respecto a las proyecciones de la población para las próximas décadas, no ha existido ninguna manifestación definida en procura de medidas tendientes ya sea a revitalizar una política inmigratoria caduca o bien para asegurar una política de retorno de emigrantes.

En la hipótesis más favorable en la cual estuvieran creadas las bases de consenso e implementación para abordar una política poblacional, subsistirían sin embargo dos grandes obstáculos.

En primer lugar, nos referiremos a la carencia de una política económica y social, a la definición de metas con arreglo a una imagen de la sociedad que se quiere proyectar. El sistema económico parece ordenarse por medidas de corto plazo que no permiten vislumbrar un modelo orgánico de mediano y largo plazo. Las posibilidades de elaborar una política de población cuando las metas y objetivos de un plan de desarrollo económico son difusas o inestructuradas, son muy reducidas. La demarcación entre las políticas de población y las de desarrollo no es fácil de efectuarse , precisamente porque forman parte, inevitablemente, de un todo integrado.

El grado de complementariedad e integración entre política económica y de población puede presentar una variedad muy amplia de inconsistencias o contradicciones pero no puede desligarse totalmente constituyéndose en dos unidades autónomas.

El problema es más grave en lo que atañe a la incidencia o modificación de la natalidad, en tanto es menor para las políticas inmigratorias. En el primer caso el grado de racionalidad y la perspectiva en el tiempo de las decisiones adoptadas exige una previsión de muy largo plazo, mientras que la racionalidad de las últimas no posee esa exigencia en forma tan aguda.

Ante la ausencia de una política estructurada de desarrollo económico y en presencia de un pronunciado estancamiento, la única respuesta "espontánea" en la dinámica poblacional es la adecuación a la situación de crisis. Cuando, como en el Uruguay, se cuenta con una población constituida por amplios sectores de clase media, altos niveles educacionales y de capacitación,

- en relación a la región - y grado igualmente elevado de participación en las pautas modernas de consumo, la respuesta emigratoria parece estar garantizada por la alta transferibilidad de estos sectores.

Esta respuesta, desde nuestra percepción respecto a la definición de políticas de población, tanto puede corresponder a resultantes espontáneas de otras políticas o procesos (económicos principalmente) como también puede admitirse que constituyan políticas implícitas de carácter intencional.

El segundo obstáculo se refiere a las bases técnicas requeridas para la elaboración de planes y programas de población. Si estas bases son inexistentes o precarias no se puede superar el nivel valorativo o simbólico de la estrategia adoptada.

Como ya se señaló anteriormente, el país no tiene condiciones técnicas que aseguren mínimamente el éxito de una empresa de planificación de la población y deberá realizar para ello en un plazo relativamente corto la implementación de medidas que contraresten las carencias que se arrastran desde muchas décadas atrás.

V. REQUISITOS PARA DEFINIR LAS BASES DE UNA POLITICA DE POBLACION EN EL URUGUAY.

En este punto no se pretende plantear políticas concretas o estrategias a ser seguidas.

La carencia notoria de conocimiento estadístico y teórico sobre la realidad poblacional del Uruguay plantea en forma particularmente grave, como ya se adelantó, la necesidad de la instrumentación de diagnósticos sobre la estructura dinámica y movimientos poblacionales del país. El objetivo, es permitir evaluar la situación actual y sus proyecciones, como camino adecuado de formulación de políticas concretas que tiendan a encauzar y corregir posibles distorsiones de la composición y tendencias de la población.

En esta perspectiva se propone el siguiente listado de temas que deberán constituir áreas prioritarias de estudio para un correcto diagnóstico de la dinámica poblacional como base de formulación de políticas futuras.

1. Estudios sobre fecundidad.
   A) Análisis y diagnóstico de:
      a. evolución pasada a través de estadísticas vitales e información censal.
      b. Los factores determinantes y asociados a los niveles de fecundidad observados a principios de siglo y de su evolución hasta el presente a nivel de:
         i. La estructura socio-económica con especial referencia a los sistemas de estratificación y movilidad social.
         ii. Su canalización a través de las variables intermedias: asumen particular relevancia estudios relativos al aborto provocado.
      c. diferenciales de fecundidad entre grupos socio-económicos.

2. Estudios sobre mortalidad.
   a. Análisis y diagnóstico de :
      a.1. evolución en el presente siglo
      a.2. niveles y distribución por zonas y estratos socio-económicos
      a.3. Causas: variación en la estructura de las defunciones en relación a características demográficas y socio-económicas.
      a.4. Mortalidad infantil :causas, evolución , distribución geográfica y zonal, socio-económicas, por tipos: neo-natal, post-natal.
      a.5. Factores históricamente determinantes y asociados: previsión social, estructuración del sistema de salud pública; educación.

3. Estudios sobre movimientos migratorios.

3.1. Inmigración

a. Análisis y diagnóstico de:

a.1. evolución pasada

a.2. identificación de corrientes

a.3. capacitación y localización de corrientes

a.4. incidencia en la evolución demográfica y socio-económica del país.

- evaluación en base a los procesos ya realizados.
- estimación para procesos a realizarse.

b. Análisis crítico y comparativo internacional sobre los sistemas de captación y canalización de la inmigración.

3.2. Emigración

a. Análisis y diagnóstico de:

a.1. evolución pasada

a.2. determinación del volumen y períodos de expulsión.

a.3. factores determinantes estructurales y coyunturales de los procesos emigratorios.

a.4. composición por características demográficas y socio-económicas.

a.5. estimación de su incidencia en la evolución demográfica y en el desarrollo económico-social en la perspectiva de un análisis comparativo con otros contextos nacionales.

3.3. Estudios sobre la distribución espacial y las migraciones internas.

a. Análisis y diagnóstico de :

a.1. Evolución y tendencias del proceso migratorio interno.

i. tipificación de corrientes según punto de partida y destino, por características demográficas y socioeconómicas.

ii. regionalización tendiente a la especificación de los polos expulsores y receptores, considerando especialmente las características de las diferentes formas de las estructuras de producción.

a.2. Proceso de urbanización y metropolización:

i. determinantes del proceso de crecimiento y desarrollo económico y social.

ii. influencia del aporte migratorio interno o internacional.

a.3. flujos migratorios internos y externos en su interacción, como proceso integral.

4. Estudios sobre población económicamente activa (PEA)

a. Tasas de participación por sexo y edad.

b. Entradas y salidas a la actividad.

c. Esperanzas de vida activa.

d. Educación y PEA

5. Estudios de Proyecciones.

a. proyección de las tendencias observadas en cada uno de las variables.

b. análisis alternativo de diversas hipótesis y su incidencia en la estructura futura de la población.

Otros aspectos técnicos que deberían ser cubiertos en una estrategia de esta naturaleza se refieren a:

1. análisis crítico del sistema de estadísticas demográficas y actualización del mismo.
2. establecimiento de unidades de análisis demográfico a través de planes periódicos coordinados de trabajo.
3. promoción de un plan orgánico de formación de técnicos y especialistas en problemas de población.

N O T A S :

1. El presente informe corresponde a una elaboración del equipo del CIESU, habiendo realizado la redacción: Nelly Niedworok, Suzana Prates y Carlos H. Filgueira.

2. MIRO, Carmen- Política de Población, Qué? Por qué? Para qué? Cómo? CELADE, Santiago de Chile, 1971.

3. Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República: Encuesta de Emigración Internacional, Muestra de Ocupación y Desocupación en Montevideo, 1971 (Inédito)

4. FILGUEIRA, Carlos H.-25 años de Sociología Uruguaya, C.I.ES.U. -Montevideo, 1974.

5. MADEIRA, Joao Lyra- Hacia una política demográfica. en Notas de Población- Revista Latinoamericana de Demografía- CELADE, 1974

6. MADEIRA, Joao Lyra. Op.Cit.

7. BALDWIN, George B- Política Demográfica en los países desarrollados, en Finanzas y Desarrollo, Washington, D.C.- 1973.

8. MIRO, Carmen- Op. cit.

9. BENVENUTO, L.C.- La Quiebra del Modelo. Enciclopedia Uruguaya, Nº 48, 1969.

10. PRATES, Suzana y NIEDWORK, Nelly- Dinámica Poblacional : un caso concreto del sector Rural del Uruguay. CIESU, Montevideo, 1974.

11. Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República:"El Proceso Económica del Uruguay ". Montevideo, 1967.

SOLARI, A. CAMPIGLIA, N.& WESTEIN, C. "El Uruguay en cifras" Universidad de la República. Montevideo, 1966.

00155.07
IBUS: 01315
c.

SEMINARIO SOBRE ESTRUCTURA POLITICA Y POLITICAS
DE POBLACION. Santiago de Chile, 26-30 de mayo de 1975

POLITICA DE POBLACION EN EL URUGUAY
NOTAS PARA UNA DISCUSION
Resumen

Carlos H. Filgueira

75-5-962

1. El objeto del estudio es el de aportar algunas aproximaciones al análisis de las políticas de población en el país, a partir de consideraciones y reflexiones que se derivan de las actividades que viene realizando el CIESU en otros aspectos de población y que, de alguna manera, comprenden indirectamente los aspectos de este tema.

En el documento se encuentran comprendidas múltiples áreas referidas al tema las que deberán merecer una atención mayor en un desarrollo posterior que sobre este tema abordará el CIESU y que han sido tratadas en este documento como ideas y sugerencias iniciales para dejar planteada una nueva área-problema de nuestras actividades de investigación.

2. Se consideran tres aspectos como centrales para el planteo de trabajo, ellos son:

a) Los cambios operados en la dinámica de la población en la última década principalmente;

b) Las modificaciones introducidas en materia de políticas y estrategias referidas a población por parte de las esferas oficiales;

c) Los niveles de capacitación y conocimientos que sobre los aspectos demográficos existen en el país.

Con respecto al punto a) se señala el rasgo más notable de los cambios operados en la dinámica poblacional referentes a la transformación de la sociedad uruguaya que pasa a constituirse a partir de la década de 1960, en forma clara y definida, en una sociedad sin capacidad de retener su población. Contrasta así, a partir de este momento, con la característica que se le atribuyó correctamente de acuerdo a los antecedentes históricos, de país de inmigración.

Con referencia a b) se destacan las modificaciones que se introducen en el sistema público uruguayo en años recientes. A iniciativa e influencia de organismos y reuniones internacionales se cristaliza la creación de nuevas atribuciones y dependencias administrativas encargadas específicamente de elaborar las "políticas y planes de población".

/La forma

La forma como se constituyen estos organismos ilustra suficientemente sobre la influencia del contexto internacional sobre los contextos nacionales y llama la atención sobre las formas variables de "definición de problemas" la percepción de problemas y necesidades surgidos internamente de la sociedad en cuestión o bien, inducidos desde afuera.

Finalmente con respecto al punto c), se señala la carencia de recursos humanos, de niveles de capacitación suficientes y de estudios e investigacione en aspectos demográficos, que caracteriza al Uruguay. Estos aspectos constituyen una de las principales barreras o frenos para abordar cualquier estrategia de estudio, diagnóstico y elaboración de políticas sobre población

Estos tres puntos son desarrollados en el trabajo con mayor atención más adelante.

3. Una de las principales dificultades que se presentaron para abordar el tema se derivó de la conceptualización de lo que se define como "Políticas de Población". Una atención especial se dedica a este punto, no con la finalidad de obtener una definición nominal precisa, sino con el objetivo de aproximación hacia una "demarcación" más clara de lo que significa el tema.

Parece existir creciente acuerdo en definir como "políticas de población" a todo conjunto de normas orgánicas o integradas que en forma manifiesta pretenden incidir en la composición y volumen de la población.

Una definición es importante al respecto: La reunión de Caracas de 1967 que dice: "Debe entenderse por política de población el conjunto coherente de decisiones que conforman una estrategia racional adoptada por el sector público, de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de la colectividad, para desarrollar, conservar y utilizar los recursos humanos influyendo sobre la magnitud y el crecimiento probables de la población, su distribución por edades, la constitución y composición de las familias, la localización regional o rural-urbana de los habitantes, y la incorporación

/a la

a la fuerza de trabajo y a la educación, con el fin de facilitar los objetivos del crecimiento económico y posibilitar la participación de la población en las responsabilidades y beneficios del progreso".

Más recientemente otros autores han seguido estos criterios de demarcación y así por ejemplo Lyra Madeira afirma que: "A demographic policy is an organic and integrated set of rules of procedures deliberately applied to the effect of influencing the direct and indirect population movement components with a view to attain determined objectives through the control of quantity of inhabitants, their distribution according to age, civil status, etc., as well as to improve the individual quality and health, to alter the population's genetical structure and to distribute the inhabitants over the national territory more adequately".

Estas definiciones, y en especial la primera, se consideran excesivamente restrictivas señalándose que constituyen prácticamente casos ideales en virtud de la <u>racionalidad</u>, <u>coherencia</u>, <u>integración</u> y <u>carácter explícito</u> que suponen.

1) Establecen serias dificultades para determinar lo que entiende por racionalidad.

2) Suponen un grado de hegemonía política que desconoce situaciones de poder frecuentes en América Latina.

3) Confunde la caracterización de las políticas con el <u>tipo</u> de políticas según responda o no a las "aspiraciones populares".

4) Ignora las decisiones que se pueden "elaborar" por omisión.

Sin desconocer las ventajas que presentan definiciones como las anotadas anteriormente, parece conveniente observar que las mismas, al exigir un alto grado de articulación política en las decisiones (coherencia e integración) dejan de lado una de las características <u>variables</u> más relevantes de los sistemas políticos; o sea el <u>grado</u> de racionalidad y estructuración de la elaboración de políticas.

/La conceptualización

La conceptualización de "políticas de población" como una constante en términos de estructuración (alta) crea serios problemas para analizar su relación con las estructuras políticas.

En segundo lugar se podría agregar que el carácter manifiesto o intencional que suponen las definiciones genera a su vez problemas muy semejantes a los que, en términos analógicos se pueden encontrar entre otras áreas de las ciencias sociales. Nos referimos a los consabidos problemas entre "actitudes y comportamientos".

4. El quiebre de las políticas inmigratorias que tuvieron gran vigencia a fines de siglo y hasta avanzado el presente, se da como ejemplo de relaciones entre el sistema político y las políticas de población, ilustrando la necesidad de adoptar una "definición" o "demarcación" de "políticas de población" más flexible.

5. La última parte del trabajo está dedicada a discutir en detalle los tres aspectos señalados en el punto 2. con un listado final de temas y áreas prioritarias a ser desarrolladas como requisitos técnicos básicos para cualquier política de población.

SEMINARIO SOBRE ESTRUCTURA POLITICA Y POLITICAS
DE POBLACION. Santiago de Chile, 26-30 de mayo de 1975

Sb
c 2

00155.07
15150 1315

POLITICA DE POBLACION EN EL URUGUAY
UN COMENTARIO AL TRABAJO DE CARLOS H. FILGUEIRA, SUZANA PRATES Y NELLY NIEDWORK

Gustavo Beyhaut */

---

*/ El autor es funcionario de la División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas; no obstante las opiniones aquí vertidas son de su entera responsabilidad personal.

75-5-963

1. El trabajo de los integrantes del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay cumple perfectamente con el propósito declarado por sus autores al reunir, sin demasiada preocupación sistemática, una serie de informaciones y reflexiones sobre el caso uruguayo que resultarán particularmente sugerentes para dar asidero en la realidad a algunos de los problemas teóricos que se vienen discutiendo en este Seminario.

La presentación de los materiales es cuidadosa y variada: los datos disponibles sobre la dinámica de la población en el Uruguay se juntan a conceptos sobre las políticas de población y ciertos aspectos de su evolución en el país; a ello se agrega una enumeración del estado actual y las necesidades futuras de los estudios demográficos y de población en general del Uruguay. Es probable que una primera lectura apresurada deje con la sensación de una orientación que no es la real. Por lo menos esa fue la primera impresión que recogí y solo en una nueva lectura más atenta pude darme cuenta de este hecho. Esta observación debe ser tenida en cuenta en relación a diferentes temas tales como el contenido de las políticas de población, el peso de los conocimientos en materia de población para la formulación y aplicación de las políticas o los determinantes y el significado de las actuales políticas de población en el Uruguay, por citar algunos ejemplos.

No es la intención de este breve comentario abarcar la totalidad del trabajo, de por sí ya muy sintético en relación a la riqueza de su contenido. Me limitaré a señalar esquemáticamente algunos puntos que me merecen especial atención.

2. Los autores utilizan la evolución del Uruguay en políticas de población en materia inmigratoria para ilustrar sobre la utilidad de adoptar una conceptualización más flexible. Sería igualmente útil abarcar otros aspectos históricos como el genocidio del indio, las tentativas reformistas del final del período hispánico y el período artiguista en relación a la localización de la población y la protección de la familia, la oposición a las tentativas monopólicas de Montevideo y Buenos Aires, o la afirmación del latifundio con la reorganización del país bajo Latorre y sus consecuencias en la redistribución espacial de la población. Si

/aceptamos que

aceptamos que las políticas de población son, en lo profundo, una expresión de la estructura del poder, este tipo de incursiones adquiere mayor importancia.

3. El caso uruguayo parece confirmar la mayor importancia de las políticas que actúan indirectamente sobre la población, con respecto a las formulaciones explícitas, pero de menor relevancia operativa. Esto aparece claro en los fenómenos migratorios y se insinúa igualmente en las medidas que afectan a la fecundidad. Muy concretamente, se observa que el actual fenómeno de la emigración uruguaya es a la vez una respuesta de sectores privilegiados por la edad y la capacitación a la crisis económica y una resultante, espontánea o inducida, de otras políticas (causantes de inseguridad política, falta de estímulos, etc.)

4. En una breve intervención anterior intenté señalar que para el estudio de la formulación de políticas por parte de los estados latinoamericanos, y esto es válido también para las políticas de población en ciertos casos, es conveniente tener en cuenta la complementariedad entre los factores internos y externos que inciden en ellas. Digo esto porque se me ocurre que el magnífico análisis de las políticas de atracción de inmigrantes realizada por el Uruguay, saldrá enriquecido si no se olvida que son los intereses británicos los que impulsan el aluvión migratorio, en coincidencia con una coyuntura mundial favorable, que se interrumpirá en la crisis de 1929 que además será un elemento de freno exterior para el proceso migratorio. Esto podría repetirse a propósito de otros ejemplos como el ferrocarril y las políticas de población (especialmente en relación a la distribución espacial), la inversión de capitales y las políticas de población, etc. Y me temo que aún en el período reciente, en el que los países latinoamericanos reclaman celosamente de su soberanía, esta relación de dependencia continúe, aunque bajo otras formas que sería bueno estudiar por su incidencia en los cambios de la población.

/5. Los sombríos

5. Los sombríos pronósticos contenidos en las estimaciones sobre dinámica poblacional y emigración en el Uruguay, en las diversas hipótesis manejadas (p. 14 a 16) muestran la acentuación del proceso de envejecimiento de la población del Uruguay, hasta el año 2000, con consecuencias críticas para el incremento de las tasas de dependencia de la población vieja y el reducido volumen de crecimiento de la población activa. El problema que queremos plantear es en qué medida, de continuar el modelo adoptado de desarrollo económico y social, el conocimiento de este hecho será capaz de poner en práctica una efectiva reversión de la tendencia con medidas aisladas. Otro aspecto de este problema lo hemos visto en relación al conocido fenómeno de la fuga de personal capacitado en la totalidad del área latinoamericana: parecería que las medidas aisladas de tipo reparador fueran más costosas y menos eficaces que cambios más amplios que ataquen las raíces y no los síntomas del mal.

6. Se insiste mucho en que el sistema económico suele ordenarse en general con medidas de corto plazo, y que ello reduce las posibilidades de elaborar una política de población, que exige el largo plazo. Es cierto. Pero se suele olvidar que la duración de los plazos pueden ser aspiraciones ideales, cuando existen condicionantes estructurales que impiden llevar a obtener resultados favorables en la aplicación de esas políticas. No habría motivo para que el formulador de políticas de población encontrara menos resistencias que otros planificadores. Creemos que ilusionarse con lo contrario entraña el peligro de renunciar a las relaciones entre población y desarrollo, así como la reducción del fenómeno poblacional a la consideración aislada de variables (como las que se refieren a fecundidad, mortalidad o migraciones) que pueden ejercer la seducción de su fácil cuantificación (y la tentación de su elaboración matemática), pero que serán de menor utilidad si no se las integra debidamente en el contexto más general del desarrollo económico y social.

12. FRIEDMAN, DAVIS, BLAKE- "Factores sociológicos de la Fecundidad". CELADE. Colegio de México- 1967.

13. PETRUCCELLI, J.L. "Análisis de algunas consecuencias de la emigración internacional en la proyección de la población del Uruguay". CELADE- Costa Rica, 1974.

14. PETRUCCELLI, J.L.- Op. cit.

15. CEPAL, Población y Modernización en América Latina, E/CN. 12/L.95, mayo, 1973.