

## *IV. Tras una política de población en Venezuela*

Anitza Freitez Landaeta \*

---

### *Introducción*

Desde finales de los años sesenta e inicio de los setenta se ha venido manifestando a nivel internacional, por parte de la comunidad académica interesada en los temas de población, las agencias de cooperación y representantes gubernamentales, la necesidad de influir en la dinámica demográfica con miras a reducir el crecimiento de la población. Preocupación que surge en virtud de las implicaciones que han tenido las altas tasas de crecimiento que se registraron en muchos de los países en desarrollo, como consecuencia del descenso experimentado por la mortalidad en combinación con una elevada fecundidad.

Frente a la necesidad de abordar y atenuar los problemas que pueden derivarse de la conducta demográfica de los pueblos se ha hecho preciso abrir espacios para la discusión de los temas de población, donde los representantes gubernamentales asumieran compromisos en torno a las variaciones que se requerían alcanzasen las variables demográficas para lograr una determinada meta de crecimiento poblacional.

En ese orden, en 1974 tiene lugar la Conferencia Mundial de Población efectuada en Bucarest, en cuyo marco se formuló y aprobó el Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP). Diez años más tarde se realizó en Ciudad de México la Conferencia Internacional de Población, la cual sirvió de foro para revisar los logros obtenidos en el cumplimiento del PAMP.

Con la finalidad de reabrir la discusión sobre los temas de población ya se ha formulado una nueva convocatoria para 1994. La ciudad de El Cairo será el escenario de la próxima Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, oportunidad en la que se reexaminarán las metas demográficas logradas por los países durante la década de los ochenta, período que en el caso particular de América Latina se ha llegado a denominar la "década perdida", debido al impacto que la crisis económica, social y política ha tenido sobre las condiciones de vida de la población. De igual modo el evento

---

\* Demógrafa-Jefa del Departamento de Estudios Demográficos.

es propicio para conocer y discutir las experiencias de algunos países en relación a los procesos de reorientación y ajuste de la política de población en medio de la actual situación.

Ante la ocasión del mencionado evento donde una delegación del gobierno de Venezuela estará presente, se ha considerado de interés efectuar, por un lado, algunas reflexiones en relación a nuestra experiencia en materia de política de población durante las últimas tres décadas y, por otro lado, algunos planteamientos sobre las posibilidades de incorporar metas poblacionales en las políticas sectoriales.

Antes de revisar cuál ha sido nuestra experiencia en materia de "política de población" conviene precisar qué se entiende bajo tal denominación. Como bien lo señala Carmen Miró, una política de población supone la definición de una o varias metas en relación a las variables demográficas, identificándose el lapso de tiempo durante el cual las mismas deben alcanzarse y los instrumentos que permitirían alcanzarlas, es decir, los programas y proyectos aplicados por instancias gubernamentales sectoriales que no son expresamente responsables por la formulación y evaluación de la política de población (Miró, 1992).

De acuerdo con la definición expresada, puede decirse que en Venezuela ninguno de los gobiernos democráticos que han desempeñado funciones durante los últimos treinta años han formulado y aplicado formalmente una política de población, incluso ni siquiera se ha llegado a utilizar las políticas sociales como instrumentos para lograr un objetivo demográfico explícito, lo que ha ocurrido es que las políticas sociales orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población han tenido consecuencias en la dinámica demográfica sin que en dichas políticas existiera tal intencionalidad (Argüello, 1991).

Por tal motivo, resulta de interés examinar en este trabajo algunas razones o factores que han favorecido la escasa atención que el sector político le ha asignado a los temas relacionados con la dinámica demográfica.

### *1. Falta de una visión integrada y armónica de la dinámica demográfica El Tema de la Política Migratoria*

Si bien en el país se llegó a registrar una alta tasa de crecimiento poblacional, del orden del 4% interanual durante el período 1950-1961, la cual luego ha venido descendiendo progresivamente hasta situarse en un nivel moderado (2,5%) durante el período 1981-1990, no han dejado de predominar, entre la mayor parte de la dirigencia política, las ideas poblacionistas vigentes en el siglo pasado, cuando se consideraba que el país estaba escasamente poblado y que la población venezolana era reducida en comparación con la abundancia de recursos naturales que podían ser explotados.

Bajo ese esquema, tanto en el siglo pasado como en el presente, se ha utilizado el mecanismo de promover la migración internacional con la finalidad de poblar el territorio venezolano, especialmente en aquellas zonas inhabitadas. También se vio en la migración externa una alternativa para cubrir las deficiencias de mano de obra calificada en virtud de las demandas que impusieron, primero, la serie de proyectos de construcción de infraestructura realizados bajo el gobierno dictatorial de Pérez Jiménez y, luego, por aquéllos que se iniciaron a partir del "boom" petrolero de los años setenta bajo el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez.

En ese sentido, para ambos momentos se formularon algunas disposiciones legales y se definieron, de manera general, sus instrumentos de ejecución dentro de lo que se denominó, respectivamente, una "política migratoria de puertas abiertas" y una "política de inmigración selectiva". Respecto a las dos políticas valen las mismas críticas en cuanto a la forma cómo se ha abordado la dinámica demográfica del país.

En los dos casos referidos, los legisladores no plantearon la evolución deseable de la población venezolana en términos del comportamiento que se espera de las variables demográficas de acuerdo con el proyecto de sociedad que se desea construir, en cuyo marco habría quedado inscrita la cuestión migratoria. Visto de esa manera, puede decirse que ni siquiera la experiencia registrada en materia de "política migratoria" llega a aproximarse a un ensayo de "política de población".

### *Política Migratoria versus Seguridad Nacional*

Actualmente algunos sectores de la sociedad manejan el tema de la migración internacional desde dos órbitas de interés, una relacionada con los asuntos de seguridad y defensa, desde cuya perspectiva, de carácter militar, la migración externa, particularmente de tipo fronteriza, debe ser objeto de "severo control" por razones de "soberanía nacional" en vista de la ocupación del territorio y también por las tensiones sociales que tienden a producirse por la generación de actitudes xenofóbicas.

Dicha posición resulta tremendamente contradictoria frente a las numerosas iniciativas que se han adelantado en el ámbito económico tendientes a facilitar la ampliación del mercado y propiciar la integración subregional en la esfera comercial, bancaria, medios de comunicación, publicidad, por mencionar sólo algunos aspectos (Freitez, 1992).

La observación anterior no supone que no deben existir las regulaciones de los movimientos de las personas a través de la frontera, la idea es que el marco jurídico e institucional en esta materia resulte cónsono con los acuerdos bilaterales y multilaterales suscritos por el Estado venezolano, y con la concepción de una política migratoria inscrita en una política global de población que a su vez aparezca coherente y armónica con el proyecto de sociedad que se desea desarrollar.

Al respecto nadie duda en reconocer que no sólo se necesita actualizar el marco jurídico que regula los movimientos migratorios externos, sino también es aún más

importante e indispensable la depuración de las instituciones responsables de su aplicación, las cuales han venido funcionando como centros de corrupción donde la tramitación de cada documento tiene una "tarifa" y está sujeta a la arbitrariedad de los funcionarios y no al seguimiento de los procedimientos previstos por la ley.

### *Programa de Inmigración Selectiva versus Política de Recursos Humanos*

La segunda perspectiva desde la cual se aborda el tema de la migración internacional puede ubicarse en una dimensión más bien económica, ya que tiene que ver con las deficiencias de recursos humanos calificados, hecho que sustentó la política de inmigración selectiva formulada durante el primer gobierno de Pérez (Pellegrino, 1989) y que ahora de alguna manera fundamenta el proyecto de desarrollar un Programa de Inmigración Selectiva tal y como lo ha venido proponiendo la Comisión Presidencial para la Inmigración Selectiva (COPRISE, 1992).

Nuevamente en este caso nos encontramos frente a una iniciativa en materia migratoria desarticulada no sólo de una política de población, que no existe, sino también de políticas sectoriales relacionadas con la formación y utilización del capital humano. Sobre este particular también interesa plantear algunas reflexiones.

Durante los últimos treinta años a través de los cuales el país experimentó rápidas transformaciones de sus estructuras, parece evidenciarse cierta incapacidad e incongruencia del sistema educativo para satisfacer los requerimientos de recursos humanos calificados a distintos niveles. Bien porque dentro del propio sistema no se ha logrado desarrollar una capacidad de respuesta, más o menos inmediata, que permita ajustar la formación de recursos humanos a las exigencias que plantean los nuevos retos, así como también porque el sector privado, principal demandante de esos recursos humanos, no ha mostrado un papel más activo que lo lleve a incidir sobre la dirigencia política e incluso a formular y emprender iniciativas en esa materia.

Este desequilibrio entre la oferta y la demanda de recursos humanos posiblemente no se ha dejado sentir en toda su dimensión por cuanto en los años setenta dos hechos han contribuido en cierta medida a cubrir las deficiencias de fuerza de trabajo calificada. De un lado, la inmigración internacional que ingresó al país en esos años, pudo significar una solución coyuntural por cuanto muchos de ellos ya han reemigrado a su país de origen. Por otro lado, la disponibilidad de cuantiosos recursos financieros por parte del Estado hizo posible llevar adelante programas como el de la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, CONICIT, y otros de menor alcance que permitieron la formación de numerosos profesionales en diversas áreas del conocimiento.

Las restricciones económicas registradas durante los años ochenta llevan a que el país deje de ser atractivo para la inmigración internacional y, por otra parte, a que se reduzcan notablemente las disponibilidades presupuestarias de los programas de formación de recursos humanos.

A los dos hechos anteriores habría que agregar otro problema que no ha recibido la atención necesaria. En Venezuela comienzan a darse indicios de pérdida de numerosos profesionales calificados, en cuya formación el Estado ha invertido importantes recursos (Garbi, 1991).

De acuerdo con la situación descrita, proponer un Programa de Inmigración Selectiva que enfatiza la captación de trabajadores provenientes de Europa Oriental, desvinculado de un planteamiento más amplio que aborde adecuadamente el problema de los requerimientos de recursos humanos en toda su dimensión, no parece una iniciativa deseable, o al menos pertinente, en la actualidad, si se toman en consideración no sólo los escasos o nulos resultados que se han logrado en el país a través de proyectos de esa naturaleza emprendidos en épocas precedentes (Pellegrino, 1989), sino también el contexto de restricciones económicas que obliga a maximizar el aprovechamiento de los recursos financieros disponibles.

En todo caso si las exigencias inmediatas de cierto tipo de profesionales y técnicos hicieran perentorio la utilización del recurso de la inmigración internacional para satisfacer los requerimientos, debería efectuarse el reclutamiento en países con mayor afinidad idiomática y cultural cuya integración social no resulte tan costosa. Además, estas acciones tendrían más sentido en el marco de los acuerdos regionales que está suscribiendo el gobierno de Venezuela con la participación de representantes empresariales de diversos sectores económicos.

### *El Crecimiento Natural y las Ideas Poblacionistas*

En relación a las otras variables demográficas: mortalidad y fecundidad, puede decirse que no han sido objeto de consideraciones explícitas a nivel de políticas. La mortalidad general inició su notable descenso desde finales de los años treinta y principios de los cuarenta debido a las campañas de salubridad y saneamiento ambiental emprendidas por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS) aunado a la transferencia tecnológica en el área médico-sanitaria proveniente de los países desarrollados después de la Segunda Guerra Mundial, acciones que permitieron la erradicación de las enfermedades endémicas que habían contribuido en alto grado a mantener elevados niveles de mortalidad. No debe desconocerse que dichas acciones en parte respondieron a las exigencias de las empresas transnacionales encargadas de la explotación petrolera (Bidegain, 1987).

De manera que las reducciones en la mortalidad no se alcanzaron en virtud del cumplimiento de metas que en el marco de una política de población se hubieran propuesto los legisladores, sino como consecuencia de una política de salud dirigida a mejorar las condiciones de salubridad y combatir las principales endemias.

Actualmente, cuando la mortalidad se presenta claramente diferenciada geográfica y socialmente, tampoco se aprecia que se perciba como un factor del cambio geográfico diferencial por grupos sociales. Algunos estudios sobre diferenciales frente a la muerte

realizados a comienzos de los años ochenta pusieron en evidencia que al interior del país se registran brechas notables (Evans, 1987; Bidegain, 1989), las cuales pueden estarse acentuando en virtud del incremento de la población en situación de pobreza y en la medida que los programas de salud han centrado su acción en actividades curativas descuidando las labores de carácter preventivo.

De hecho, en los últimos años se ha registrado cierto repunte de muertes por causas prevenibles como las diarreas, sarampión, enfermedades respiratorias, entre otras, las cuales seguramente corresponden a grupos de menor inserción social, hacia quienes debe focalizarse la atención de las instancias gubernamentales.

En lo que respecta a la fecundidad puede afirmarse que, a pesar de la «indiferencia» del Estado venezolano en este tema, se ha registrado una reducción significativa del promedio de hijos por mujer, éste pasó de un valor superior a 6 durante los años sesenta a casi 3 hijos por mujer al finalizar la década de los ochenta.

Este cambio en el tamaño promedio de la familia ocurre no precisamente por el alcance de los programas de planificación familiar sino por el efecto de otros factores que han contribuido a modificar el sistema de valores frente al comportamiento reproductivo. De esa forma, la elevación del nivel educativo de la mujer, el aumento de su participación en la fuerza de trabajo, el mayor acceso a la información, las condiciones de la vida urbana, entre otros, son factores que han determinado la decisión de las parejas de reducir el número de hijos.

La posible "indiferencia" del Estado en materia de fecundidad puede explicarse, de un lado, porque, como se mencionó anteriormente, entre la dirigencia política aún permanecen vigentes algunas ideas que relacionan el tamaño poblacional con el poder de una nación y con el fortalecimiento de un adecuado mercado interno, en consecuencia, estiman que Venezuela no tiene problemas vinculados con el aumento de su población sino con la concentración espacial de la misma. Por otro lado, están la influencia de la Iglesia Católica y de algunos sectores sociales conservadores quienes se oponen a muchas de las prácticas contraceptivas.

En ese contexto se entiende por qué ninguno de los gobiernos que ha tenido el país durante los últimos treinta años se ha pronunciado oficialmente, en cualquier sentido, respecto a la regulación de la fecundidad. Podría señalarse que entre las escasas acciones de gobierno en esta materia está la decisión tomada en el año 1974 de adscribir al MSAS las organizaciones privadas que para ese entonces prestaban servicios de planificación familiar. Decisión que, no por mera coincidencia, es tomada durante el "Año Mundial de Población", cuando este tema fue objeto de agueridos debates en la Reunión de Bucarest.

Desde esa fecha dicho ministerio constituye el ente rector de las actividades de planificación familiar, incorporando las mismas a los programas de salud en el área materno infantil de acuerdo con las pautas formuladas por la Organización Mundial de la Salud.

Al igual que se señalara respecto a la mortalidad, en estos momentos la fecundidad muestra importantes diferenciales sociales y espaciales. Es conocido que los beneficios del proceso de modernización favorecen en primer lugar a las regiones más dinámicas y a los grupos de mejor posición en el espectro social, por lo tanto es entre ellos donde se inicia el cambio hacia familias más pequeñas, mientras que ingresan tardíamente a ese proceso la población residente en las áreas más deprimidas y los grupos de menor inserción social, entre quienes aún se registran elevados niveles de fecundidad (López y Bidegain, 1989; Freitez y Romero, 1991).

Si bien en el pasado se registraron cambios en el patrón reproductivo asociados con el creciente acceso de la población a los beneficios de un proceso de modernización económica y social, sin una intervención explícita del Estado en ese sentido, en la etapa actual de la transición demográfica y en un contexto de restricciones económicas, la presencia de éste se hace necesaria a través de la definición de una política que focalice la acción pública en ciertos grupos que requieren de toda la información y la atención precisa para que puedan ejercer plenamente sus derechos reproductivos.

### *Migración Interna, Urbanización y Distribución Espacial de la Población*

En Venezuela a la par de registrarse un rápido crecimiento poblacional también se dio un acelerado proceso de urbanización caracterizado por una amplia concentración espacial de la población, particularmente en el eje centro-norte-costero. Este patrón de localización de la población respondió a un modelo de desarrollo que favoreció las economías de aglomeración.

Con el propósito de reducir los "desequilibrios" espaciales debido a la concentración de la población y las actividades económicas y atenuar los efectos de las diseconomías de aglomeración, durante los años setenta se llevan adelante algunas iniciativas de políticas dirigidas a propiciar la desconcentración de las actividades económicas en la región centro-norte-costera y promover el surgimiento de nuevos polos de crecimiento en otras regiones del país dotadas de una serie de recursos que podían definir su base económica.

Conviene destacar que las acciones anteriores tienen lugar en momentos cuando en casi toda América Latina estaba contagiada de la popularidad alcanzada por los adelantos teóricos y los referentes empíricos en materia de planificación regional y urbana provenientes de algunos países desarrollados, donde ya se habían invertido cuantiosos esfuerzos por encontrar alternativas de solución a ciertos problemas asociados con la exagerada concentración en grandes zonas metropolitanas.

En el caso particular de Venezuela hubo otro factor que favoreció esa coyuntura y tiene que ver con la creciente disponibilidad de recursos financieros por parte del sector público, hecho que facultó el inicio de algunos proyectos de desarrollo agrícola,

industrial y de construcción de infraestructuras, los cuales contribuirían a mediano y largo plazo a dinamizar algunas regiones y, en el aspecto demográfico, permitirían no sólo retener a su población sino también captar nuevos contingentes por la vía de la migración.

Muchos de esos proyectos se paralizaron en los años ochenta al no contar con los recursos presupuestarios necesarios. La cuestión del desarrollo regional y urbano perdió interés para las instancias gubernamentales, por cuanto son los problemas del endeudamiento externo y la aplicación de un programa de ajuste económico los aspectos que demandan total atención.

En la actualidad hay un nuevo factor que puede incidir en los procesos de redistribución espacial de la población, se trata de la descentralización política. Es posible que en la medida que dicho proceso se consolide, concretándose la transferencia de competencias a los entes descentralizados, y en la medida que los gobiernos regionales alcancen mayor eficiencia administrativa y mejoren la capacidad para autogestionar su desarrollo, pudieran motivar la reorientación de los flujos migratorios y dinamizar su crecimiento poblacional.

Frente a esta nueva situación parece imponerse la necesidad de analizar la dinámica de la población a esos niveles geográficos y definir cuáles deben ser las perspectivas de las variables que determinan el cambio demográfico (fecundidad, mortalidad y migración), con el propósito de formular el escenario poblacional que se desea alcanzar de acuerdo con las posibilidades económicas que la región ofrece.

Ejercicio analítico por el cual deben interesarse no sólo las instancias académicas y de planificación, sino también el sector político, no obstante que la duración de su gestión administrativa es muy reducida en comparación con el horizonte temporal que requieren los cambios demográficos.

## ***2. Carencia de programas de investigación en temas de población y deficiencias en la formación de recursos humanos***

Vinculado a esa falta de una visión integrada y armónica de la dinámica demográfica, durante las últimas tres décadas, el país no ha logrado cierto desarrollo institucional de la investigación en población, como uno puede apreciar en México, Brasil o Chile, por mencionar algunos casos. Hecho que a su vez está asociado con la ausencia de centros dedicados absolutamente al área de población y la existencia de un número reducido de aquéllos que incluyen los estudios de población dentro de sus áreas de interés (Freitez, 1991).

Esta debilidad institucional permite comprender no sólo el hecho de la limitada actividad investigativa que en el área de población ha tenido Venezuela, no obstante sus importantes cambios demográficos, sino también el escaso impacto que han tenido los

resultados de la misma a nivel de las esferas decisionales y de los distintos ámbitos de opinión, con lo cual no se ha logrado desmitificar algunas percepciones de los comportamientos demográficos.

Puede afirmarse que en Venezuela nunca se ha planteado llevar adelante un programa de investigación sistemática en temas de población donde se identifique las necesidades de conocimientos, los proyectos de estudios que deben emprenderse y la utilización que se dará a los resultados de acuerdo con los requerimientos. Ello ha sucedido así, porque ante el desinterés político por los temas de población no se ha logrado desarrollar dentro de la estructura de la administración pública una instancia desde la cual se motoricen las actividades relacionadas con el área.

De manera que la investigación en población se ha restringido a la actividad de unos pocos centros o universidades cuyos trabajos han venido a responder algunas demandas coyunturales. En ese sentido, desde finales de los sesenta y durante los años setenta la atención se centró en los estudios sobre migración interna, crecimiento urbano y temas afines, en virtud del acelerado proceso de urbanización con su tendencia concentradora en combinación con el auge de la planificación urbana y regional.

Luego, a finales de los ochenta e inicio de los noventa el país ofrece nuevo escenario caracterizado por una crisis socio-económica y, en este contexto, los estudios de población comienzan a reorientarse hacia el tratamiento de los problemas relacionados con el incremento de la población en situación de pobreza, con el propósito de focalizar grupos hacia los cuales deben dirigirse programas sociales.

Estas demandas coyunturales conllevan a que los pocos esfuerzos de investigación se centren en las mismas, porque además en la mayoría de los casos ellas vienen aparejadas con el respectivo soporte financiero, en consecuencia se ha perdido el seguimiento de algunos temas, no porque carezcan de importancia o se hayan agotado sino porque hay otros de mayor prioridad.

Debido a esa dinámica se tiende a encontrar ciertos vacíos temporales de información en algunos temas. Por ejemplo, luego del interés captado por los temas de mortalidad y salud en los años cuarenta y cincuenta, no es sino hasta los años recientes que los mismos vuelven a llamar la atención a propósito del deterioro de las condiciones de salud y el resurgimiento de algunas causas de muerte. Igual puede apreciarse con respecto a la migración interna, muy poco se sabe de los procesos de redistribución espacial de la población registrados en las últimas dos décadas.

También se debe destacar que ese poco interés por la actividad de investigación en población también se manifiesta en la exigua participación que ha tenido Venezuela en los programas de investigación comparativa y de encuestas mundiales promovidos a nivel internacional, perdiéndose por esa vía la oportunidad de obtener financiamiento para el levantamiento de información y la realización de estudios que contribuyan al conocimiento de la dinámica poblacional del país. En muchos casos estas ocasiones permiten, además, el fortalecimiento de los recursos humanos en esta área al considerar

actividades de entrenamiento en el desarrollo de nuevas técnicas y la confrontación de experiencias en talleres o seminarios.

Estrechamente relacionado con los factores anteriores también se encuentra que en el país la formación de recursos humanos especializados en el área de población tampoco ha recibido la atención necesaria. Una revisión de nuestros antecedentes en esta materia lleva a encontrar que la experiencia ha sido muy pobre, apenas se restringe a algunos esfuerzos por parte del sector público en la capacitación de cuadros medios en el manejo de las técnicas demográficas elementales, mediante la organización de tres cursos intensivos en cooperación con el Centro Latinoamericano de Demografía (1969; 1973 y 1983).

A nivel de postgrado la única experiencia conocida la constituye la Maestría de Educación en Población para América Latina y El Caribe organizada por la Universidad Simón Rodríguez en colaboración con el Programa de Educación en Población de la UNESCO, en cuyo marco se efectuaron tres cursos de maestría y uno de doctorado entre 1981 y 1984.

Puede afirmarse que la formación de nuestros recursos humanos en el área de población básicamente ha tenido lugar fuera del país, en instituciones de los Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Francia, México y Chile. También en el marco de los programas censales de las últimas décadas se ha logrado desarrollar cierto componente de capacitación a través de las actividades que en ese orden organizan y apoyan las agencias de cooperación técnica a nivel internacional (Freitez, 1991).

De igual modo vale destacar que a nivel de pregrado se ha descuidado la enseñanza de los temas de población en las distintas disciplinas, la misma no se ha ajustado a los requerimientos actuales de conocimiento y a las innovaciones que han tenido lugar dentro del campo demográfico, por lo tanto los egresados de disciplinas de las ciencias sociales, ambientales, de la salud, entre otras ramas no llegan a manejar las herramientas básicas para entender la dinámica de la población venezolana.

Frente al escenario descrito no extraña que en Venezuela no se haya contado con una masa crítica de técnicos e investigadores en el área de población que constituyeran un centro de referencia al momento de debatir y proyectar los temas en esa materia a nivel de las instancias de gobierno y distintos sectores de la vida nacional.

### *3. Hacia una política de población o políticas sociales con objetivos demográficos*

La experiencia relativamente reciente de muchos de los países de América Latina donde se han emprendido algunas iniciativas dirigidas a formular y ejecutar formalmente una política de población, en general, muestra resultados fallidos por lo que Macció llama "insistencia en la creación de superestructuras burocráticas". En ese sentido, se

han constituido consejos interministeriales, consejos consultivos, secretarías y figuras similares con la idea de ganar un espacio que lleve a facilitar el manejo de los asuntos de población que atañen a distintas instituciones del aparato burocrático (Macció, 1992).

Estas alternativas, salvo el caso de México, no han resultado exitosas, especialmente en la perspectiva del mediano y largo plazo, por cuanto factores como la alternancia de partidos y con ella la no continuidad de los proyectos, la rotación de funcionarios, las restricciones presupuestarias, la falta de concertación en algunos programas, han determinado su pobre sobrevivencia.

En el caso de Venezuela, en el marco del Primer Seminario Nacional sobre Población y Desarrollo Social (1989) organizado por la Dirección de Planificación Social de CORDIPLAN, se sugirió la creación de un Consejo Nacional de Población adscrito a dicha institución para que se encargarse de los asuntos de población, propuesta que al parecer no alcanzó la fuerza necesaria para su concreción.

En virtud de todas las debilidades que confronta el país en materia de: manejo de los temas de población, desarrollo institucional, formación de recursos humanos especializados y en el área de investigación, no se cree que una propuesta como la anterior pueda llegar a desarrollarse exitosamente. Por tal motivo nos inclinamos a compartir la sugerencia que vienen formulando algunos científicos sociales interesados en el tema de las políticas de población, ésta recomienda la inserción de los asuntos de población en la estructura ordinaria del Estado, de acuerdo con los ámbitos de competencia de los distintos departamentos sectoriales de la Administración Pública (Miró, 1992; Macció, 1992; Argüello, 1991).

De acuerdo con esa perspectiva, debería ser CORDIPLAN la agencia encargada de formular, coordinar y evaluar la política de población mientras que las metas relativas a cada una de las variables demográficas serían ejecutadas a través de los programas y proyectos aplicados por las instancias gubernamentales sectoriales. Bajo este esquema se podrían alcanzar importantes logros en materia de población en circunstancias que no significarían la erogación de recursos presupuestarios adicionales y, por otro lado, sería factible formalizar un trabajo orientado a la difusión del conocimiento adecuado de la dinámica poblacional hacia los distintos sectores de la vida nacional, con el propósito de superar las percepciones erróneas y aquellos mitos que se han erigido en relación a la misma.

De acuerdo con las observaciones efectuadas, seguidamente se plantearán algunas ideas que contribuyan a la aplicación de una política de población, en una situación de restricciones económicas, a través de la ejecución de políticas sociales.

Hasta hace algunos años las ideas que relacionaban desarrollo económico y crecimiento poblacional se fundamentaban en la experiencia transcurrida por los países desarrollados, donde los cambios sociales y culturales que generaron transformaciones en los patrones de comportamiento demográfico se hicieron efectivos mediante la consolidación de un proceso de acumulación y de desarrollo económico autosostenido.

Dicho esquema se suponía se repetiría en los países en vías de desarrollo, sin embargo la región latinoamericana ofrece numerosas experiencias que invalidan la universalidad del mismo. Como bien señala Argüello, las dimensiones sociales y culturales tienen relativa autonomía de la dinámica económica, por lo tanto el cambio demográfico no se produce por un determinismo económico, de hecho muchos países han logrado descensos importantes en la mortalidad y la fecundidad sin mayores logros en lo económico, debido a las posibilidades que ofrecen las políticas sociales y culturales para propiciar cambios frente a la reproducción y la muerte (Argüello, 1991).

En cuanto a la distribución espacial de la población, es menos clara la independencia relativa de los procesos económicos, cualquier acción orientada a promover la redistribución de la población en el territorio debe pasar por considerar las políticas de localización espacial de las inversiones, las ventajas comparativas regionales, la revalorización de los recursos naturales, entre otros aspectos. Debido a esta característica diferenciadora, se ha estimado pertinente tratar en un trabajo próximo, los procesos de migración, urbanización y distribución de la población en el marco de una política de población.

En vista de la heterogeneidad demográfica al interior del país, la cual se traduce en comportamientos diferenciados en relación a la mortalidad y la fecundidad, no es conveniente la formulación de una política de población tomando en consideración sólo la imagen que proyectan los índices demográficos a nivel del promedio nacional, particularmente ahora que los procesos de descentralización tienden a acentuarse y los gobiernos regionales están alcanzando mayor autonomía y capacidad para gestionar una serie de programas sociales.

En ese orden, la primera tarea que debe emprenderse es la realización de estudios que permitan actualizar la situación en cuanto a niveles, tendencias, diferenciales espaciales y sociales y estructura de la mortalidad y la fecundidad. Información básica para el establecimiento de algunas metas de acuerdo con los cambios que se deseen propiciar y la focalización de los grupos de población que deben ser objeto de algún tipo de intervención.

Esas metas deben entonces ser incorporadas dentro algunos programas. Por ejemplo, en el caso de la mortalidad, de acuerdo con la contribución de cada grupo de edad y de las principales causas de muerte a la mortalidad total, pueden precisarse las acciones a seguir dentro de programas como el de salud materno-infantil, de epidemiología, entre otros.

En cuanto a las metas relacionadas con los patrones de comportamiento reproductivo, se sabe que su formulación es más delicada por cuanto fijar el tamaño que debe tener una familia atenta el ejercicio individual de los derechos reproductivos. La decisión acerca del tamaño de familia deseado le corresponde a cada pareja determinar, por lo tanto la función del Estado debe fundamentarse en la ampliación de la cobertura de los programas de salud relacionados con la planificación familiar, a objeto de que toda la

población tenga acceso a la información y a los mecanismos para ejercer plena y conscientemente sus derechos reproductivos, incluyendo a la población adolescente, grupo que tradicionalmente había sido excluido de dichos programas.

De igual modo dentro de los programas de educación formal y no-formal es posible la incorporación de temas de población relacionados con los factores de riesgo respecto a la salud de las madres, los niños y del resto de la población, la sexualidad y la reproducción, entre otros.

De esta forma la ejecución de las metas demográficas que se formulan dentro de una política de población pueden ser ejecutadas a través de algunos programas sociales, sin que ello signifique la solicitud de un presupuesto especial, por cuanto los mismos, en general, cuentan con sus instrumentos y recursos humanos y financieros dentro de sus partidas ordinarias, en todo caso los esfuerzos tendrían que centrarse en aumentar la eficiencia.

Además, es importante destacar que, particularmente en el área de salud, algunos programas han alcanzado relativa permanencia en el tiempo con ciertas variaciones en su instrumentación, lo cual puede representar una ventaja adicional.

Por último, debe señalarse que las metas formuladas deben corresponder con el escenario demográfico que se desea alcanzar, y en este aspecto es importante, especialmente considerándolo a nivel de las entidades federales, que se llegue a lograr cierto consenso entre el sector político, por cuanto los cambios en la fecundidad, la mortalidad y la migración, tendrán implicaciones, sobre las demandas relacionadas con las variaciones en la estructura por edad y sexo, que van más allá del horizonte de un gobierno en particular. Hecho que obliga a tomar previsiones en cuanto a los servicios educativos, de salud, seguridad social, empleo, vivienda, entre otros.

### *Bibliografía*

- Argüello, Omar (1991). "Desarrollo Económico, Políticas Sociales y Población (El marco para una política sociodemográfica)". CELADE. *Notas de Población*, Año XIX, N° 53. Santiago: Chile. pp.9-46.
- Bidegain, Gabriel (diciembre 1987). "Democracia y Transición Demográfica". Caracas. *Revista SIC*. Año L, N° 500. pp.464-467.
- Bidegain, Gabriel (1989). "Desigualdad Social y Esperanza de Vida en Venezuela". Caracas, IIES-UCAB. *Documento de Trabajo* N° 34.
- COMISION PRESIDENCIAL PARA LA INMIGRACION SELECTIVA-COPRISE (1992). *Programa*. Caracas (Mimeo).
- Evans, Ronald y Col. (1987). *La Mortalidad bajo el Microscopio*. Editado por Ayuntamiento del Distrito Sucre-Edo. Miranda. Caracas.

- Freitez, Anitza (julio 1991). *Potencialidades de los Centros que Realizan Estudios de Población y/o Demografía: Caso de Venezuela*. Trabajo presentado en el Seminario Potencialidades de los Centros que Realizan Estudios de Población y/o Demografía. Quito.
- Freitez, Anitza (junio 1992). "Dos Temas para una Política Migratoria: Los Ilegales y la Inmigración Selectiva". Caracas. *Revista SIC*. Año LV, N° 545. pp.214-216.
- Freitez, Anitza y Romero, Dalia (1991). "Estudio de los Patrones de Nupcialidad y Fecundidad en Venezuela a partir de la Encuesta Nacional de Fecundidad 1977". Caracas. IIES-UCAB. *Documento de Trabajo* N° 36.
- Garbi, Esmeralda (comp.) (1991). *La Fuga de Talento en Venezuela*. Caracas. Ediciones IESA.
- López, Diego y Bidegain, Gabriel (1989). *Diferencias Espaciales y Socio-Económicas de la Fecundidad en Venezuela (1967-1981)*. Caracas, IIES-UCAB. *Documento de Trabajo* N° 35.
- Macció, Guillermo (9 de octubre 1992). *Factibilidad y Oportunidad de Políticas de Población en América Latina*. Trabajo presentado en la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y El Caribe. CEPAL-CELADE-FNUAP. Santa Lucía.
- Miró, Carmen (6-9 de octubre 1992). *Políticas de Población: Reflexiones sobre el Pasado y Perspectivas Futuras*. Trabajo presentado en la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y El Caribe, CEPAL-CELADE-FNUAP. Santa Lucía.
- Pellegrino, Adela (1989). *Historia de la Inmigración en Venezuela Siglos XIX y XX*. Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas-UCAB.