

# **Población y Desarrollo en el Programa del segundo Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018)**

**Population and Development in Michelle Bachelet's Second Presidency's  
Political Program (2014-2018).**

**Autor:** Cristián Doña Reveco, Sociólogo, Master en Ciencia Política, mención Relaciones Internacionales de la P. Universidad Católica de Chile, Master en Sociología, Michigan State University y Doctor en Sociología e Historia, Michigan State University. Profesor Visitante del Center for Integrative Studies in Social Sciences, Michigan State University; Investigador Asociado IGNIRE. Mail: [donacris@msu.edu](mailto:donacris@msu.edu)

**Palabras clave:** Población y Desarrollo; Políticas Públicas; Programa de Gobierno.

**Keywords:** Population and Development; Public Policy; Political Program.

**Resumen:** Los temas de población y desarrollo han estado frecuentemente ausentes de los programas de gobierno en el Chile postdictatorial. En este ensayo presento un breve análisis del programa del segundo gobierno de Michelle Bachelet y su propuesta de “cincuenta medidas” para los primeros 100 días de gobierno desde una perspectiva de población y desarrollo. Enfocando en particular en el análisis de temas de migración internacional, natalidad y fecundidad, migración interna y envejecimiento de la población, propongo que si bien estos temas están latentes en estos dos documentos de política, se presentan como temas aislados sin conexión con propuestas macro-estructurales de desarrollo del país.

**Abstract:** The topic of population and development has not been present in the governmental programs in post-dictatorial Chile. In this essay I present a brief analysis of the political program of Michelle Bachelet's second presidency and her “fifty actions” for her first 100 days of government from a perspective of

population and development. Focusing on the analysis of international migration, fertility, internal migration, and aging of population, I argue that while these themes are latent in these two policy documents, there is no connection between proposals of national development and population themes.

### ***Introducción***

El objetivo de este breve ensayo es presentar un análisis del programa de Michelle Bachelet y de su propuesta de 50 medidas para los primeros cien días de gobierno desde una perspectiva de Población y Desarrollo. Para esto explicaré, en primer lugar, lo que se entenderá por Población y Desarrollo y los alcances de este enfoque. Segundo describiré la importancia de definir políticas directas e indirectas de población y cuáles son sus características. En tercer lugar presentaré una visión crítica al programa y las cincuenta medidas enfocándome en temas de migración internacional, de natalidad y fecundidad, de migración interna, y de envejecimiento de la población. Concluiré este ensayo proponiendo que si bien en el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet hay políticas relevantes hacia grupos específicos de la población, se presentan como temas aislados sin hacer conexiones importantes entre los distintos temas de población y desarrollo.

### ***La relación entre Población y Desarrollo y las políticas públicas***

El concepto de desarrollo ha tenido una historia compleja y políticamente controvertida. La definición del desarrollo de un país ha sido usualmente asociada a un estadio final en el proceso de construcción de un estado-nación. De esta manera, y siguiendo ‘recetas’—generalmente económicas—diseñadas por organismos internacionales un país alcanzaría un lugar ideal relacionado, principalmente, con un ingreso per capita elevado. No hay claridad sobre cuál es el límite inferior para acceder al grupo de países desarrollados. Un país es desarrollado en tanto posee un ingreso superior a otro país, al tiempo que posee una estructura económica que le permite que ese ingreso siga siempre en crecimiento. Esto hace que sea difícil alcanzar “el desarrollo”. Al ser una medida comparativa, aquellos que primero alcanzaron ese puesto, de no mediar una crisis estructural de proporciones apocalípticas, siempre van a estar más arriba que el resto.

En parte debido a la complejidad de definir este tema, Naciones Unidas ha comenzado a usar una definición que apunta a dos componentes de desarrollo; la prosperidad económica y el bienestar de la población. Esto es lo que se entiende por “desarrollo humano”. A partir de esta idea, Naciones Unidas construyó en la “Declaración del Milenio” un conjunto de ocho objetivos que deben cumplirse para el año 2015 y que significarían que un país se convierte

en un país desarrollado. Esto es más allá de comparaciones con aquellas naciones que habiendo empezado antes, tienen altos niveles de ingreso. Los ocho objetivos del milenio son: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; 4) Reducir la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) Garantizar la Sostenibilidad del medio ambiente; y 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Por otro lado, cuando propongo abordar el programa de gobierno desde una perspectiva de población—o de estudios de población—me refiero principalmente a analizar como el programa de gobierno incorpora elementos que pueden influir en cambios demográficos. Es decir cambios a nivel de la estructura demográfica del país, ya sea a nivel de fecundidad, de mortalidad, de migración, y/o de estructura por edad y sexo. Es un hecho de la causa que cualquiera sea la definición de desarrollo que usemos, cambios demográficos y desarrollo de un país están intrínsecamente relacionados. Esto es aún más claro cuando consideramos el “desarrollo” a partir de los objetivos de desarrollo del milenio.

Ahora bien, cada estado puede producir cambios demográficos directa o indirectamente por medio del desarrollo de políticas públicas que tengan efectos demográficos. Obviamente políticas directas de población son aquellas que tienen como objetivo principal cambiar los niveles, flujos, o características de una población como por ejemplo la política del hijo único en China. Una política indirecta de población es aquella en cual cambios demográficos son sólo una consecuencia posible y no necesariamente anticipada; por ejemplo establecer la gratuidad de la educación a todo nivel puede influir en un incremento en la natalidad, ya que las parejas pueden sentirse incentivadas a tener más hijos sabiendo que no van a ser un gasto extra para el grupo familiar. Pasaré ahora a analizar las políticas de población en el programa de gobierno de Michele Bachelet y en sus primeras cincuenta medidas.

### ***Políticas migratorias***

La necesidad de una política migratoria moderna, clara, consensuada y acorde a la protección de los derechos humanos de los migrantes para Chile ha sido presentada en múltiples oportunidades por académicos, por miembros de la sociedad civil y organizaciones de migrantes. Debido a que este tema ha sido discutido ampliamente—lo que no deja de hacerlo muy relevante—sólo voy a señalar dos puntos. En primer lugar, actualmente está en discusión parlamentaria una ley migratoria enviada por el Gobierno de Sebastián Piñera

en Junio del 2013. Esta propuesta de política, sin embargo, es incoherente (e ignorante) en cuanto a la protección de los derechos humanos de los migrantes, en las posibilidades de participación de los migrantes en la sociedad chilena, en la relación entre migración y desarrollo, y a la relación de la sociedad chilena con sus emigrados.

El programa de gobierno de Michelle Bachelet, en segundo lugar, plantea la necesidad de desarrollar una política migratoria que cumpla con los acuerdos internacionales ratificados por Chile. El lenguaje de este programa promete avanzar en temas de participación de los migrantes y de los emigrados en la sociedad chilena a partir del desarrollo de una nueva legislación migratoria. No hace, sin embargo, la conexión entre migración y desarrollo. Esto en si no es problemático; el actual proyecto en el parlamento si hace la conexión, pero de una manera utilitaria y que asume la necesidad de traer migrantes calificados, contra toda las características actuales de los flujos migratorios hacia Chile. El problema es que el programa no se pregunta cuál es el efecto real de la migración hacia y desde Chile. Tampoco considera cuál es la influencia de estos flujos en otros cambios demográficos—como plantearé más abajo—ni en las (inexistentes) políticas de tipo de sociedad que se quiere construir a largo plazo. Es importante considerar que el tema migratorio no forma parte de las primeras cincuenta medidas que se pretenden desarrollar en los primeros cien días de gobierno, pese a ser un tema cuya presencia en el país va a cumplir dos décadas.

### ***Políticas asociadas a la natalidad y fecundidad***

La tasa de natalidad de Chile ha disminuido notablemente desde la década de los años cincuenta cuando era de 34 nacidos vivos por cada mil habitantes a 14.4 nacidos vivos en el año 2011. En términos de la Tasa Global de Fecundidad (TGF) ésta llegó en 1998 al límite conocido como nivel de reemplazo de una población (2.1 nacimientos por mujer) y hacia el 2011 era de 1.87 nacidos vivos. La baja en la fecundidad del país ha sido presentada en medios de prensa como una tragedia para la nación que reduciría nuestro poder y posibilidades de desarrollo. Por otro lado, casos similares de reducción de fecundidad en otros países han sido aplaudidos por grupos neo-Malthusianos, quienes argumentan que sólo los países que logran controlar su crecimiento natural alcanzan el desarrollo.

Es necesario, primero que todo, clarificar ciertos argumentos en torno a la relación entre niveles de fecundidad y desarrollo. En principio, ni una TGF bajo el nivel de reemplazo complica la posibilidad de alcanzar el desarrollo (como sea que se quiere definirlo), ni una TGF sobre el nivel de reemplazo lo asegura.

Todo depende del uso adecuado del ímpetu y los dividendos demográficos. En segundo lugar, en febrero de 2014 un diario de publicación nacional mencionaba que los nacimientos aumentaron en el año 2013. Esto sería la primera vez que sucede desde el año 2009. Citando a expertos, la nota sugería que esto demostraba que la baja en la fecundidad se estaba deteniendo y que una explicación posible era el aumento de la migración.

Respecto a esto hay que mencionar dos cosas. En primer lugar el descenso en la tasa de natalidad no se da siempre en una clara línea descendente. Los datos existentes para el caso de Chile muestran una tendencia a la baja sostenida desde la década del cincuenta, sin embargo. En casi toda década ha habido a lo menos un año en que esta tasa ha vuelto a subir levemente. Con esto no quiero indicar definitivamente que la tasa de natalidad sigue decreciendo en Chile, sólo que hay que ser cuidadoso al asumir cambios estructurales a partir de pocos datos. En segundo lugar, si bien es sabido que la inmigración tiene efectos en las tasas de natalidad y fecundidad, su impacto va a depender de la tasa de fecundidad en el país de origen y la cantidad de mujeres migrantes en edad reproductiva que deciden tener hijos. A modo de ejemplo, la TGF de los EE.UU. para el año 2010 fue de 1.9, al separarla por raza y grupo étnico observamos que la tasa para Latinos o Hispana es de 2.4, para blancos no Hispanos es de 1.8, para afro-americanos es de 2 y para asiáticos y originarios del Océano Pacífico es de 1.7. Es decir que la población Hispana, que corresponde al 17% de la población de los EE.UU., sólo influye en 0.1 aproximadamente la TGF, aunque su TGF es 0.6 más alta que de blancos no Hispanos. En el caso chileno la migración peruana—actualmente la más numerosa—es cerca de 0.67% de la población total del país y la diferencia entre la TGF urbana de Perú (2.3) y la TGF de Chile (1.9) es menor a la del caso estadounidense.

¿Qué se puede hacer con la natalidad, entonces? No es fácil aumentar la natalidad una vez ésta ha alcanzado valores bajos. Cambios culturales, mayor igualdad entre hombres y mujeres, mayor acceso al mercado laboral y a la educación hacen que las parejas—y las mujeres solas—decidan postergar o eliminar la maternidad. Es así que políticas directas de natalidad no tienen generalmente los efectos previstos, teniendo que usarse políticas indirectas. En el caso del programa de gobierno y de las cincuenta medidas sólo incluye un incremento en la cobertura de de salas de cuna y parvularios gratuitos y la institucionalización de un Consejo Superior de la Infancia. Esto, asociado a las políticas que extendieron el cuidado post-maternal, podría influir en un aumento de la natalidad. Todas estas, sin embargo, son políticas a largo plazo y no parece ser que existe una intención que estas políticas tengan un efecto en la fecundidad. Es más, de acuerdo a la información entregada por el gobierno de

Chile a Naciones Unidas entre 2011 y 2013, Chile tiene una visión “satisfactoria” y una política de “no intervención” de su nivel de fecundidad.

### ***Políticas asociadas a la migración interna***

El tema de la migración interna está asociado a la preocupación por la descentralización del país. Sin embargo no hay un planteamiento de cómo influir directamente en la migración interna y en la distribución espacial de la población. Esto pese a que el estado chileno, de acuerdo a lo informado a Naciones Unidas, desearía “cambios menores” en su distribución espacial de la población y “disminuir” la migración a la aglomeraciones urbanas. Nuevamente, en este caso también existen sólo existen políticas indirectas. Esto no es de extrañar, actualmente no es aceptable—de hecho va en contra de la Declaración Universal de los Derechos Humanos—que los estados movilicen forzosamente a segmentos de su población des un punto del país a otro diferente. Es así que el programa de gobierno sólo propone actividades que se supone indirectamente debieran incentivar la permanencia de posibles migrantes internos en sus zonas de origen y no la atracción de migrantes hacia las zonas con menor población.

De acuerdo al programa de gobierno, la descentralización efectiva uno de los componentes centrales de este gobierno. Esta descentralización está asociada a otorgar mayor autonomía política a las regiones por medio de cambios a nivel constitucional que permitan la elección directa de sus autoridades. También incluye el establecimiento de “clusters regionales y de sectores de alto potencial”, los cuales corresponden a polos de actividades económicas y productivas asociadas a las ventajas comparativas de cada zona. Este tema se presenta de manera acrítica, sin tomar en consideración que basarse en ventajas comparativas tiene complejidades históricas y estructurales que no necesariamente resuelven las inequidades entre las regiones o zonas del país. El documento de los 50 compromisos plantea que con el objetivo de avanzar rápida y activamente en el proceso de descentralización se van a tomar medidas que permitan crear información para la toma de decisiones respecto de desarrollo regional, crear planes especiales para zonas extremas y rezagadas en cuanto a desarrollo de infraestructura y crecimiento, y mejorar el transporte y la conectividad de las ciudades con mayor población. También se incluye la creación de universidades y centros técnicos en aquellas regiones que no cuenten con instituciones públicas de educación terciaria.

Todas estas políticas son políticas indirectas que no resuelven en el corto plazo la creciente aglomeración en grandes zonas urbanas. El principal problema es que se aborda la descentralización como un tema aparte del cambio

poblacional. No hay ninguna discusión en el documento sobre cuáles son los efectos esperados y/o esperables de estas políticas en posibles cambios poblacionales. Por ejemplo, no se presenta ni se discute si estos proyectos tienen como objetivo la retención o la atracción de población en las zonas extremas o en ciudades intermedias. La pregunta que surge, una vez más, es cuál es el objetivo de estas políticas en términos del desarrollo general del país y en términos de sus efectos a nivel de población.

### ***Políticas asociadas al envejecimiento de la población.***

Uno de los temas principales para países como Chile que se encuentran en un proceso de envejecimiento de su estructura por sexo y edad es como se incorporan los adultos mayores al desarrollo. En el caso de Chile ha ido surgiendo una creciente preocupación por las pensiones de jubilación y el acceso a la salud de aquellos que, por edad, ya han dejado el mundo laboral. Este es un tema que va a ganar creciente importancia en Chile. Otras experiencias internacionales de países con un envejecimiento más avanzado proponen un incremento en la edad de jubilación, la migración de adultos mayores a zonas más cálidas (lifestyle migration), o incluso un outsourcing del cuidado de los adultos mayores a países con menores costos en salud.

Con relación a temas de envejecimiento, el programa de gobierno de Michelle Bachelet se enfoca principalmente en temas de cuidado y al establecimiento de posibilidades de desarrollo social de los adultos mayores. Asume la importancia de este tema a partir del crecimiento proporcionalmente mayor de este grupo con relación a los otros grupos etarios. Es así que se propone el establecimiento de un fondo de pensiones estatal que compita con los fondos privados, el establecimiento de lugares de acogida y la regularización de aquellas organizaciones privadas que dan cuidado a esta población, subsidios al pago de transporte público, y actividades de desarrollo personal por medio de vacaciones exclusivas para este grupo etario. Si bien estas propuestas de políticas se pueden hacer cargo de elevar el nivel de vida los adultos mayores, el programa no presenta una propuesta de cómo se va a seguir afrontando el envejecimiento de la población, ni como este proceso está asociados a otros cambios demográficos.

### ***Conclusión***

Desde una perspectiva de población y desarrollo, el programa de gobierno de Michelle Bachelet y sus 50 medidas tiene dos problemas claves: no responde de manera clara y directa que se entiende por desarrollo, ni tampoco plantea una mirada estructural de los cambios demográficos en Chile. Una respuesta posible a esto es que un programa de gobierno es sólo un documento general

de difusión, un planteamiento de intenciones si se desea, que no tiene que incorporar planteamientos estructurales sobre la construcción continua del estado-nación. Sin embargo para los investigadores y analistas, los programas de gobierno son uno de los documentos críticos—junto con entrevistas y debates—para estudiar las intenciones y acciones que un gobierno determinado pretende llevar a cabo en su mandato.

En este sentido lo que se observa en el programa de gobierno analizado es una serie de políticas que pueden tener efectos directos o indirectos en áreas específicas relacionadas con temas demográficos. Sin embargo no presenta respuestas a las interacciones entre estos temas; por ejemplo, ¿qué políticas pretende desarrollar el gobierno con relación a una población en procesos de envejecimiento, con baja natalidad, y con una creciente pero limitada inmigración internacional? ¿Cuál es el proyecto de desarrollo del país a 10, 20, o 50 años? ¿Cuáles son los efectos de la interacción entre las variables demográficas descritas y los proyectos de desarrollo del país? Es así que el programa de gobierno—nuevamente, entendido como la propuesta a desarrollar mientras el conglomerado político elegido esté en el gobierno—no es más que una descripción de la administración del estado durante cuatro años y no un proyecto a corto y mediano plazo de construcción del estado-nación.