

Panamá, enero - abril 2023

**ALGUNAS CONTRIBUCIONES DE CARMEN A. MIRÓ G.
A LA DEMOGRAFÍA**

| | | |
|-----------------------------------|--|------------|
| Carmen A. Miró G. | Política de población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo? | 5 |
| Carmen A. Miró G. | Apuntes para una política demográfica del Estado panameño | 17 |
| Carmen A. Miró G. | Cinco mil millones de habitantes: ¿triumfo o fracaso? | 25 |
| Carmen A. Miró G. | América Latina: Políticas de población, situación demográfica y desafíos que enfrenta la región | 49 |
| HOMENAJE | | |
| Marcos Roitman | Carmen A. Miró G.: Forjadora del pensamiento crítico de América Latina | 73 |
| Germán Correa | Carmen A. Miró G. | 77 |
| Adriana Berna | Panamá pierde a la 'madre' de la demografía nacional | 81 |
| Guillermo Castro H. | Loor a Doña Carmen Miró, la Patria agradecida | 85 |
| Magela Cabrera A. | Carmen, la visionaria que nos legó un mundo mejor | 87 |
| Dídimo Castillo H. | Carmen A. Miró G. hacedora de la demografía latinoamericana | 91 |
| Marco A. Gandásegui, h. | Carmen A. Miró, Doctora Honoris Causa Universidad de Panamá | 97 |
| HISTORIA Y SOCIEDAD | | |
| Esteban Arias Ch. | Estado, élites empresariales y fiscalidad en Panamá | 103 |
| TAREAS SOBRE LA MARCHA | | |
| Juan Jované | La Cámara de Comercio contra la solidaridad | 123 |
| Sala de Estudios Latinoamericanos | Índice de artículos, por autor, publicados en Tareas N°s 162-172 | 129 |

Los artículos que publica la revista TAREAS son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento del comité editorial.
Para la reproducción parcial o total de los trabajos aquí publicados, solicitamos que se haga mención de la fuente y se envíe copia a la redacción.

TAREAS

Tareas /nº1, editada por Ricaurte Soler, (octubre 1960)
Panamá

Revista cuatrimestral de ciencias sociales del Centro de Estudios Latinoamericanos, (CELA), "Justo Arosemena". Editada, impresa y manufacturada en Panamá. ISSN 0494-7061

CELA

"Justo Arosemena"

Comité directivo: Azael Carrera H., Secretario Ejecutivo, Kurt Dillon E., Jorge Ventocilla C., Luis Chen G. Dídimo Castillo y Carlos Escudero. **Secretaría administrativa:** Melanie Agudelo, **Publicaciones:** Valeria Neumann G. **Documentación:** Johana Escobar y Dumas Myrie, **Investigadores asociados:** Alfredo Castillo C., Juan Jované, Ligia Herrera J., Dídimo Castillo, Guillermo Castro, Alvaro Uribe, Eloy Fisher, Françoise Guionneau, Janio Castillo C., Magela Cabrera A., Gerardo Maloney, Maryorie Centeno, Mario De León. y Rebeca Yanis O.

Para correspondencia, canje y suscripción:

CELA "Justo Arosemena"/Tareas
Apartado: 0823-01959
Panamá, R. de Panamá
Teléfono: 223-0028
cela@salacela.net
http://www.salacela.net
Tiraje: 500 ejemplares

Tarifa:

Suscripción anual en Panamá B/. 30,00
Resto del mundo US\$190,00
(Precios exterior por transferencia bancaria)

Precio de venta B/. 5,00

Presentación

Las fuerzas conservadoras intentan socavar cualquiera alternativa democrático popular al proyecto hegemónico neoliberal en América Latina. Con el apoyo de los medios de comunicación y el poder judicial tratan de dejar fuera del ruedo electoral a líderes carismáticos, juicios mediáticos prefabricados que se convierten en verdad absoluta, que una vez salen a la luz, son apoyados por organismos como la OEA y las embajadas de Estados Unidos. En otros casos, parlamentos desprestigiados, terminan destituyendo a presidentes democráticamente electos y restituyen el poder oligárquico. Es la historia una democracia liberal que se convirtió en un instrumento de dominación y que nunca respondió a los intereses de los sectores populares.

En Panamá la situación no es muy diferente; el mundo post pandemia recrudece el viejo problema de las desigualdades sociales producto de un estancamiento económico y un modelo transita colapsado. La agenda neoliberal se afianza, mientras que la mesa del diálogo, instalada después de la eclosión social de mediados del año pasado, brindó al gobierno los frutos esperados: el desgaste del movimiento popular. Se intenta ahora terminar de privatizar la Caja de Seguro Social, mientras se brinda concesiones leoninas a Minera Panamá para la exportación de cobre y la destrucción de los ecosistemas y biodiversidad del Corredor Biológico Mesoamericano. En el ruedo electoral, los partidos tradicionales se preparan para iniciar campaña, sin embargo, al parecer todos presentan una agenda favorable a los mecanismos del mercado, siendo la excepción, el proyecto que trata de enarbolar la catedrática de la Universidad de Panamá; Maribel Gordón que cuestiona abiertamente el modelo económico y las políticas acumulación por despojo. ¡Ojalá tenga una aceptación popular!

Tareas se encuentra de luto, el 18 de septiembre del 2022 se apagó una de las mentes más brillantes del siglo XX: Doña Carmen Miró y en este número se hace un homenaje a la fundadora de la demografía crítica. Para esto la revista hizo una pequeña selección de sus principales contribuciones que giraron en torno a la reflexión entre población y desarrollo. En la primera titulada, *Políticas de población. ¿Qué?, ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo?*, en contra de la corriente principal de pensamiento de la Demografía que redujo las políticas de población a la cuestión del control de la fertilidad y la planificación familiar, demostró el sesgo ideológico en las que se basaban y explicó que no puede existir una política de población sin un plan de desarrollo económico y social. *En Apuntes para una política demográfica del Estado Panameño*, desde

muy temprano avizoró algunos retos relacionados con la transición demográfica, presión sobre el sistema de pensión y el educativo, así como brindaba atinadas recomendaciones para salvarlos. En *Cinco mil millones de habitantes: ¿triumfo o fracaso?*, en contra las versiones malthusianas que se enfocaban en los problemas sobre población y escases de recursos sobre en el tercer mundo, Miró apuntaba hacia la concentración de recursos en determinados grupos y afirma que el mundo no tenía problemas de población, sino poblaciones con problema. Activista social y forjadora de varias instituciones a nivel nacional e internacional, su impecable trayectoria quedará como ejemplo para futuras generaciones.

Acompaña esta selección una serie de artículos agrupados en una sección titulada Homenaje, escritos por cercanos colaboradores y conocedores del aporte de Carmen Miró que resaltan las diferentes facetas y ámbitos donde se desempeñó. El politólogo Marcos Roitman la considera pieza clave en la formación del pensamiento crítico latinoamericano; mientras que Germán Correa, describe el papel de resistencia y enfrentamiento a la dictadura pinochetista. Un cercano colaborador, Didimo Castillo, resalta su capacidad interpretativa y Magela Cabrera, su liderazgo y disciplina de trabajo. También se reproduce un interesante reportaje periodístico de Adriana Berna y termina esta sección con el discurso pronunciado por Marco Gandásegui, el 3 octubre del 2019 en el Paraninfo, en la ceremonia de entrega del Doctorado Honoris y Causa, describiendo la trayectoria académica de esta demógrafa.

Para culminar esta nueva entrega, en la sección Historia y Sociedad, presentamos un artículo titulado: “Estado, élites empresariales y fiscalidad en Panamá”, del sociólogo costarricense Esteban Arias, donde reflexiona sobre la cultura tributaria débil de las élites y su carácter regresivo, es decir, entre mayor poder; menos pago de impuesto lo que limita las capacidades estatales de implementación políticas redistributivas.

En Tareas sobre la Marcha se presenta un artículo de Juan Jované en el que hace una crítica a la Cámara de Comercio y su posición en contra del sistema solidario de la Caja de Seguro Social. Y para terminar publicamos un índice de artículos por autor publicados en *Tareas* 162 a 172.

ALGUNAS CONTRIBUCIONES DE CARMEN A. MIRÓ A LA DEMOGRAFÍA

POLÍTICA DE POBLACIÓN: ¿QUÉ? ¿POR QUÉ? ¿PARA QUÉ? ¿CÓMO?*

Carmen A. Miró G.

Introducción

La Conferencia Regional de Población que se celebrará en México en agosto de 1970 marcará un hito en el desarrollo del pensamiento latinoamericano en lo concerniente a una gama de aspectos demográficos de especial relevancia en el desarrollo económico social de la región. Entre estos tópicos no puede faltar el referente a políticas de población. Este documento tiene como único propósito participar en la discusión, para estimularla, como único medio para ir cristalizando ideas que puedan luego servir de base para la toma de decisiones. Y hablando de cristalizar porque no hay duda de que en estos campos existe confusión e indeterminación. A esta situación contribuyen varios factores;

*Texto extraído de Carmen A. Miró, *Actas 2, Conferencia Regional Latinoamericana de Población*, México, El Colegio de México, 1970, pp. 276-281.

entre ellos, falta de adecuado estudio del tema por los latinoamericanos; ausencia de algunos de los datos indispensables en qué apoyar ese estudio; interpretaciones dogmáticas de la relación entre la evolución demográfica y el cambio social. Y la importación, a veces un tanto compulsiva, de ideas-soluciones generadas extra regionalmente, que desembocan en la simplificación de sostener que política demográfica y planificación familiar (cualquiera de los varios términos utilizados para designarla) son sinónimos.

No pretende la autora, desde luego, ubicarse en la categoría de los que tienen todas sus dudas resueltas y están ya, por lo tanto, situados en una posición irreductible. De un discursar dialéctico ha de surgir necesariamente una interpretación cabal de las distintas situaciones concretas a las que se pretende aplicar una determinada política. Ya sabemos que los estudios realizados para descubrir una relación de causa-efecto entre el ritmo del crecimiento demográfico y la velocidad del desarrollo económico no han logrado establecer un patrón único de comportamiento, y estamos constatando que la teoría de la “transición demográfica” aún está lejos de ser validada por la evolución de la mortalidad y la natalidad de la mayoría de la población latinoamericana. Por otro lado, sería ingenuo, cuando no irresponsable, refugiarnos en un “historicismo demográfico” e ignorar que los países socialistas europeos adoptaron, en su oportunidad, políticas estatales que favorecieron y estimularon lo que bien podría calificarse como una mutación de la natalidad, y que el único país socialista de América Latina está enfrentado, en su actual situación concreta, a una escasez de mano de obra y a una elevada proporción de menores que, por ser exclusivamente consumidores, agudizan las presiones que sobre los servicios públicos crea una población en proceso de ascenso social, especialmente cuando ese proceso ha sido desencadenado por una revolución destinada a erradicar las desigualdades en el reparto del producto nacional. Frente a estas constataciones urge el examen crítico, el estudio ponderado, la indagación sistemática para que de ellos surja un pensamiento latinoamericano acerca del debatido tema. Para intentar contribuir al esfuerzo, examinaremos en este

documento cómo proponemos definir lo que es una política de población y por qué, para qué y cómo adoptarla.

¿Qué es una política de población?

Para aproximarnos a lo que proponemos definir como política de población, podemos comenzar por descartar lo que nosotros, numerosos latinoamericanos y, sorprendentemente, algunos norteamericanos, creemos que *no* es. Nos referimos, claro está, a las acciones de planificación familiar que en la actualidad se desarrollan en todos los países latinoamericanos. Estas acciones las descalificamos como política de población, aun en el caso de que se dieran —cosa que aún no ocurre en ningún país de la región— dentro de un plan coherente, como parte de una política de salud. Mucho más se justifica la descalificación cuando tales acciones se dan como programas aislados, muchas veces ni siquiera orientados o supervisados por la autoridad sanitaria nacional. O peor aún, cuando aparecen como actividades privadas, las más de las veces no sistemáticas y no siempre coordinadas con las acciones gubernamentales en el campo de la salud.

No debe interpretarse la proposición anterior en el sentido de que la autora esté en contra de la existencia de servicios de planificación familiar, como parte de la asistencia en salud que los gobiernos de la región deben poner a disposición de la población. El número de hijos que una pareja desea tener y el plazo dentro del cual quiere lograr su propósito, son cuestiones que ella debe decidir. Una de las condiciones que le permitirá tomar la decisión con libertad es precisamente el acceso a información y servicios acerca de cómo regular y controlar su fecundidad. Desde luego que estas acciones tomadas a escala microsocia de la pareja tendrán repercusiones en el orden macrosocial y se convertirán, por ello, en objeto de interés para los responsables de formular los planes y de ejecutar los programas destinados a promover el desarrollo económico y social. Desde este punto de vista, la planificación familiar se convierte en uno de los elementos que deben ser considerados dentro de una política de población, como la definiremos más adelante. Es por esto que

consideramos altamente negativa la posición que, en general, han adoptado en América Latina los encargados de la planificación económica y social de ignorar no evaluando los efectos tanto demográficos como económicos las acciones de planificación familiar que se llevan adelante en todos los países de la región.

Esta actitud de avestruz puede reservarles grandes sorpresas en plazos relativamente cortos. Compilaciones hechas por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), que indudablemente reflejan de manera incompleta lo que ocurre en la realidad, revelan que a fines de 1969 existían en la región más de 1.000 clínicas anticonceptivas, de las cuales el 72 por ciento opera en servicios gubernamentales. El número de clínicas existentes a fines de ese año representó un aumento de 43 por ciento sobre las que se encontraban en funcionamiento a fines de 1968. Evidencia de que las actividades de planificación familiar, coordinadas o no al nivel gubernamental, están ejerciendo influencia en el comportamiento de variables que determinan el crecimiento demográfico y la estructura de edades de la población, podemos encontrarla claramente en Chile, país donde la tasa anual de natalidad del periodo 1960-1963 fluctuó alrededor de 37 por mil, habiendo descendido en el año 1968 a niveles que se estiman inferiores a 30 por mil, es decir, casi un 20 por ciento de disminución en un lapso de aproximadamente 7 años. En números absolutos, esto ha significado que de 305.000 en que se estimó el número de nacimientos en el año 1963, esta cifra se redujo a 274.000 en el año 1968, o lo que es lo mismo, 31.000 nacimientos menos. Esta reducción de la natalidad chilena ha llevado al país a alcanzar una tasa de incremento demográfico que parece estar ya por debajo del 2 por ciento por año. La modificación en la natalidad ha estado también acompañada de un descenso importante de la mortalidad infantil, la que entre 1964 y 1968 disminuyó en 20 por ciento, mientras que, en igual periodo, entre 1960 y 1964, bajó sólo en 13 por ciento, y entre 1956 y 1960 había aumentado en igual porcentaje.

Este descenso de la mortalidad infantil, al salvar vidas de infantes, viene a ejercer un efecto compensatorio que, en cierta medida, anula parte del descenso de la natalidad.

Círculos informados chilenos afirman que además se ha reducido la mortalidad materna y la incidencia del aborto inducido. Aunque no puede decirse que todos estos cambios son producto exclusivo del programa puesto en marcha por el Gobierno, especialmente si se considera que el mismo comenzó en realidad a operar en 1966, conviene no olvidar que cuando el Estado chileno decidió intervenir en este campo, las acciones privadas venían ejerciéndose ya en escala significativa. Podría, pues, generalizarse afirmando que desde el punto de vista de las metas sanitarias que el Servicio Nacional de Salud se fijó al poner en marcha el programa, éste ha resultado francamente exitoso. Cabe ahora preguntarse si desde el punto de vista de la planificación global del desarrollo algún organismo puede precisar qué implicaciones han tenido estos significativos cambios demográficos, si se han derivado de ellos algunos beneficios económicos para el país, qué grupos de la población han recibido el mayor impacto del programa, qué proyecciones demográficas pueden hacerse dentro del futuro previsible de la marcha del programa, y si son coherentes los cambios demográficos previsibles con otras metas del programa de desarrollo.

En el momento de escribir este documento no hay respuesta a las interrogantes anteriormente planteadas. Y el caso de Chile no es único en la región. La situación surge del error que hasta hoy persiste de considerar a la población como variable independiente. Sólo cuando esta falencia se corrija será posible que nos acerquemos a la formulación de una política de población. Veamos cómo concebimos ésta.

Entendemos, en primer lugar, que una política sólo puede darse como una decisión del sector público. Adicionalmente, que la existencia de una política supone una clara definición del sujeto a quien va dirigida; el reconocimiento del curso que se desea siga los acontecimientos (o la conducta), con el propósito de lograr el objetivo deseado; una línea de acción deliberada, escogida por las autoridades responsables; una declaración de la intención (es decir, qué se pretende alcanzar, cómo y por qué) y una instrumentación de la intención. Así concebida una política, habrá que convenir que, como el tamaño, la composición, distribución y tasa de cambio (aumento o disminución) de la población no

constituyen fines en sí mismos, no podrá darse una política de población “autónoma” ni mucho menos de aplicación general. Sólo podrá darse adecuadamente en el contexto de la planificación global y coordinada con las metas del desarrollo económico y social, y por estas mismas razones, referida a una situación concreta.

Se torna difícil, en estas circunstancias, trazar una clara línea divisoria entre política de población y política económica y social, en general. Es esta dificultad lo que debe haber llevado a los redactores de la definición de *política de población* que se adoptó en una reciente conferencia, a darle al término una acepción tan amplia que prácticamente quedaron englobados dentro de ella todos los objetivos del desarrollo.¹ Ahora bien, insistir en insertar la política de población como un elemento más del conjunto de metas y estrategias del desarrollo supone la existencia de un plan nacional de desarrollo en el que efectivamente se basen las decisiones adoptadas por el Estado en la esfera económica y social. Aquí encontramos el primer escollo a la formulación de una política demográfica en muchos países latinoamericanos, pues si bien ha existido la planificación, ésta se ha convertido con no poca frecuencia, como señaló el doctor Prebisch, “en un ejercicio al margen de las acciones concretas del Estado”.²

Sólo habrá, entonces, verdadera política de población cuando la planificación deje de ser “preciosismo econométrico que distrae generalmente de la consideración de las condiciones concretas en que por fuerza tiene que basarse la actuación gubernativa y de las necesidades perentorias a que ésta ha de responder”.³ Cuando esto ocurra, deberá considerarse como parte constitutiva de la política demográfica el conjunto de metas que deben ser alcanzadas con relación al tamaño, la composición, la distribución y el ritmo de cambio de la población que mejor se adecuen a los objetivos declarados de la política de desarrollo y a las estrategias para lograrlas. Desde luego, no debe interpretarse lo anterior como una proposición para posponer, por ahora, todo esfuerzo que tienda a ir estructurando una tal política demográfica. Todo lo contrario: es preciso aprovechar toda oportunidad para lograr que, en los planes sectoriales, que si han logrado cierto grado de desarrollo y aplicación en América Latina, se busque

una coherencia entre metas económicas y metas demográficas. Aún más, que se explore la posibilidad de utilizar estrategias demográficas en el logro de objetivos económicos.

¿Por qué y para qué adoptar una política de población?

Muchos serán quienes postulen que frente al crecimiento de la población y su distribución en el territorio sólo cabe una actitud de *laissez-faire*; que hasta ahora no existen evidencias de que el Estado haya tenido éxito en aplicar mecanismos destinados a modificar estas variables demográficas; que, en un proceso mecánico de adaptación, las tendencias del poblamiento responden automáticamente a las demandas impuestas por la actividad económica. Los que así piensan olvidan, por ejemplo, que la falta de previsión frente a ciertos fenómenos demográficos es la que ahora nos enfrenta al crecimiento que se ha dado en llamar “explosivo” de la población; que la concentración “espontánea” de la población en las grandes urbes es hoy objeto de preocupación por las dificultades y peligros de todo orden que ella acarrea; que la emigración de mano de obra calificada desde nuestros países implica un despilfarro de recursos, generalmente escaso, etc.

Olvidan también que existen ya claras evidencias de que acciones del Estado pueden modificar el nivel de las tasas de mortalidad y natalidad; que a través de estímulos a la inmigración internacional varios países, entre ellos algunos bien conocidos de América Latina, modificaron la fisonomía demográfica que habrían tenido en ausencia de ella.

Más grave aún, olvidan los partidarios del *laissez-faire* demográfico que en todos nuestros países existen disposiciones con claros efectos demográficos que en muchos casos son contradictorias entre sí, sin que se tenga una idea cabal de las verdaderas consecuencias que ellas están provocando.

En consecuencia, bajo el supuesto de que el fin último de todo programa de gobierno es asegurar el acceso libre e igualitario de los beneficios del desarrollo a todos los habitantes, postulamos que debe darse una política de población concebida en los términos ya discutidos, porque no es posible dejar librado al azar de una supuesta adaptación

automática del comportamiento demográfico, el logro de las metas específicas de la política estatal.

Ya se han aplicado con éxito algunas medidas para modificar las tendencias demográficas. Con imaginación y determinación será posible poner a prueba otras. No hacerlo sería tan ingenuo como dejar librado al mecanismo del mercado la regulación de las fuerzas económicas.

¿Podrían algunos preguntar para qué? ¿Para lograr qué objetivos específicos se daría una política de población? Ya hemos dicho que creemos que dicha política no puede darse de forma autónoma. Sostenemos, por otro lado, que, en la formulación de planes de desarrollo, la población debe ser considerada como una de las variables que deben ser integradas en los mismos. Hemos señalado también que los objetivos por alcanzar dependerán, en última instancia, de la situación concreta a la que se aplique la determinada política demográfica. Por ello, es difícil intentar fijar a priori y con carácter de aplicación universal el *¿para qué?* de la política. Sin embargo, con el ánimo de estimular el examen de algunos de los aspectos que convendría considerar a fin de fijar metas y proponer estrategias, se señalan a continuación posibles campos de acción en lo demográfico. Al hacerlo no podemos, desde luego, escapar al peligro que ya anteriormente indicamos, de la fragilidad de la línea divisoria entre la planificación económica y social y la manipulación de variables demográficas.

Así, al pretender fijar metas en lo que respecta al comportamiento de la mortalidad y la fecundidad, estamos entrando en la esfera de la política de salud. Al mismo tiempo, cualquier acción en este campo tendrá claras consecuencias de orden económico. Las siguientes son algunas de las interrogantes que podríamos formularnos con relación a la variable *mortalidad*: ¿es posible eliminar, o por lo menos reducir, las diferencias significativas (en algunos casos de más de 10 años en la esperanza de vida) que se dan en el nivel de la mortalidad entre regiones de un país? ¿Deben concentrarse esfuerzos en reducir la mortalidad materna? ¿Qué medios pueden utilizarse para disminuir la brecha que existe en el nivel de la mortalidad infantil en distintos grupos sociales?

¿Deben algunos grupos de edad de la población recibir atención prioritaria en las acciones de salud? ¿Conviene y es factible fijar metas respecto de los niveles futuros que deben alcanzar las tasas de mortalidad general y de mortalidad infantil?

Respecto de la variable *fecundidad*, el consenso resulta más difícil de alcanzar, pues unos sectores de la sociedad abogarán por su disminución, otros por su incremento, y no pocos porque se la deje exenta de manipulación. Cualquiera que sea la posición que se adopte en los dos primeros casos, deberá definirse si las medidas destinadas a lograr los efectos deseados estarán orientadas a todos los grupos sociales por igual.

Al tratar de manipular las variables *mortalidad* y *fecundidad*, debe tenerse presente que en el pasado ellas han evolucionado en muchas ocasiones como resultado de la aplicación de medidas que no estuvieron explícitamente destinadas a modificarlas. Deberá también considerar el planificador que todo cambio en estas variables, especialmente en la fecundidad, hará variar la estructura por edades de la población, lo que, a su vez, *ceteris paribus*, determinará modificaciones en las variables mismas.

Nada intentaremos decir en este documento acerca de las estrategias para lograr metas previamente definidas en cuanto a mortalidad y fecundidad, pero es evidente que se daría una gama de ellas, muchas de las cuales no han sido todavía aplicadas en América Latina.

Otro objetivo de la política demográfica que importaría examinar es el relacionado con la distribución de la población en el territorio. No se nos escapa, desde luego, que hasta ahora los patrones del asentamiento y las tendencias de la redistribución geográfica de la población han sido, en gran medida, la respuesta más o menos automática a la existencia de recursos naturales explotables y a la disponibilidad de empleos. Pero como señaló recientemente Robirosa,

[...] si se acepta el hecho de que las migraciones internas son modelables indirectamente a través de políticas coordinadas de localización y desarrollo de fuentes de trabajo, de centros educativos y de capacitación técnica, de beneficios

sociales, de difusión de información acerca del sistema, etc., los flujos migratorios pueden ser incorporados como elementos activos de una estrategia de acción planificada y no resultar una simple consecuencia inevitable de procesos económicos más o menos incontrolados. La incorporación de los flujos migratorios en una estrategia como la señalada anteriormente permitiría, si no disminuir, por lo menos impedir que continúe incrementándose la concentración urbana que en numerosas áreas de América Latina ya ha alcanzado magnitudes que mueven a la preocupación.

Son varios los otros aspectos que podría cubrir una política de población que considere metas y estrategias en cuanto a la migración interna. Sin embargo, nuestro propósito es sólo el de ilustrar con algunos ejemplos para qué debería adoptarse tal política.

No se agota tampoco la lista de las variables demográficas manipulables a través de una política, con la mortalidad, la fecundidad y la migración interna. Históricamente, los gobiernos han utilizado medidas legales para estimular o limitar la inmigración desde el exterior. Aunque en las actuales circunstancias no es dable esperar movimientos migratorios internacionales de la magnitud de los registrados en el siglo XIX y principios del XX, no puede dejar de reconocerse que varios países de la región (Argentina, Brasil, Venezuela y Honduras, por ejemplo) han actuado como receptores de migrantes procedentes de otras naciones de la región (Chile, Bolivia, Paraguay, El Salvador, entre otros). Sin embargo, estos movimientos se han dado en general de forma espontánea, sin que hasta el presente se hayan aplicado medidas para hacerlos más eficientes.

¿Cómo adoptar una política de población?

Esta pregunta no puede, indudablemente, contestarse de forma sencilla. Bastará recordar lo que se dijo al inicio de este documento acerca de las varias condiciones que deben darse y los distintos tipos de decisiones que es preciso adoptar para formular una política. Las ideas que se ofrecen a continuación constituyen apenas un esbozo de lo que la autora considera podrían ser algunos de los primeros pasos

en el proceso no exento de complicaciones que habría de seguirse.

Es claro, por lo que se ha enunciado en párrafos anteriores, que la adopción de una política demográfica se facilitará en la medida en que exista un plan de desarrollo económico y social. En esta situación, el primer paso es lograr coherencia entre las metas económicas y sociales, y las demográficas. Debería ser obvio que para ello será indispensable, entre otras cosas, incorporar demógrafos en los organismos responsables de la planificación. Ellos, trabajando en colaboración con profesionales de otras disciplinas, deberán realizar, como condición previa, los estudios que conduzcan a una cabal apreciación de la situación demográfica de partida, a proyecciones del comportamiento previsible de las variables demográficas, en ausencia de medidas destinadas explícitamente a modificarlas y, alternativamente, como resultado de los efectos supuestos del plan de desarrollo.

Deberán también realizarse proyecciones de las demandas previsibles que la particular situación demográfica y su posible evolución futura impondrían sobre el sistema productivo. Estos estudios, que constituyen base para la aproximación a un diagnóstico, deberán complementarse con investigaciones más detalladas sobre las migraciones internas, tanto urbanas como rurales; sobre la mano de obra, incluyendo el desempleo y subempleo, para mencionar apenas las más obvias. El comportamiento demográfico diferencial de distintos grupos sociales deberá también ser objeto de examen, pues sólo de una cabal comprensión de los mecanismos a través de los cuales se produce, podría intentarse introducir medidas que lo modifiquen.

Como el plan de desarrollo necesariamente deberá considerar las diferencias regionales y rural-urbanas, de igual manera la política demográfica deberá adecuarse a las particulares características de las distintas áreas del país. Esto estaría indicando que los estudios a que se ha hecho referencia deberán realizarse no sólo para el país en su conjunto, sino también para cada una de las regiones contempladas dentro del plan.

Sólo en la medida en que se vaya disponiendo de los elementos de juicio en que apoyar las decisiones, se podrá avanzar en la estructuración de una política de población que guarde efectiva coherencia con las metas y estrategias económicas. Parece innecesario subrayar que dicha política —como cualquiera otra de las adoptadas por un Estado— debe, en efecto, surgir como resultado de un proceso dinámico capaz de responder con rapidez y eficiencia a los cambios que con el correr del tiempo se van produciendo en los distintos componentes de la estrategia nacional.

Notas

1. Nos referimos a la definición adoptada en la Reunión sobre Políticas de Población en Relación al Desarrollo en América Latina, celebrada en Caracas en septiembre de 1967, que dice así: “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”.
2. Raúl Prebisch, *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1970, p. 168.
3. *Ibid.*, p. 169.

CINCO MIL MILLONES DE SERES HUMANOS: TRIUNFO O FRACASO*

Carmen A. Miró G.

Estimaciones hechas por las Naciones Unidas fijaron el 11 de julio de 1987, como el día en que la humanidad alcanzaría los cinco mil millones. Determinar en qué exacto momento se dio el nacimiento que completó ésta casi increíble cantidad de seres humanos tiene en realidad poca importancia. Lo significativo es que ayer, hoy o mañana, nuestro planeta ha llegado a albergar esa inmensa población. Y si las Naciones Unidas escogió un día para subrayar ante el Mundo que se había llegado a este hito es porque buscaba llamar a la reflexión acerca del sentido de este acontecimiento.

Para algunos, haber llegado a una población de esa magnitud representa un triunfo del ingenio humano. De
*Tomado del Informe del Comité Técnico de Población, julio de 1987.

alrededor de 790 millones de habitantes que la tierra tenía en 1750, venciendo toda clase de obstáculos: enfermedades, calamidades naturales, guerras, tecnología primitiva, etc., va paulatinamente aumentando su contingente humano. Ya para 1850 éste llegaba a cerca de 1,300 millones; en 1950 se había casi duplicado a 2,500 millones y sólo 37 años después se había vuelto a duplicar para llegar a la cifra que hoy captura nuestra imaginación.

Para otros, una población mundial de 5,000 millones constituye una especie de fracaso de la Humanidad, que en un planeta de dimensión finita parece marchar hacia un crecimiento infinito por la incapacidad que han tenido muchos de sus habitantes de controlar su reproducción biológica.

Esto se considera tanto más cierto cuanto que los países llamados «en desarrollo» los que concentran más de las 3 cuartas partes de la población mundial. Es en estos países también en los que se encuentra la inmensa mayor parte de los pobres e indigentes del mundo.

Triunfo o fracaso de la humanidad, el hecho de haber llegado a 5,000 millones, lo que debe es llamarnos a la reflexión sobre las circunstancias que rodean la situación de esos millones de seres humanos en las distintas regiones, países y sectores sociales del mundo y sobre todo en América Latina y en nuestro pequeño país.

Todos compartimos con mayor o menor holgura espacial este planeta y aunque es cierto que los recursos naturales de la tierra no están uniformemente distribuidos ni guardan necesariamente una relación directa con el tamaño de las poblaciones de los países en donde tales recursos se encuentran ubicados, no es menos cierto que la explotación comercial de esos recursos ha beneficiado y continúa beneficiando principalmente a los países más desarrollados, en los que la acumulación de capital y la mejor capacitación de sus poblaciones, les permite contar con tecnologías avanzadas que utilizan precisamente para la explotación de los recursos naturales propios y los de los países más atrasados. Se han impuesto así un desarrollo mundial totalmente desequilibrado en el que el promedio del producto interno bruto *per cápita* de los países desarrollados es 12 veces

más alto que el promedio del de los países «en desarrollo» y lo que es peor esa inmensa brecha parece estarse ampliando.

Desde el punto de vista demográfico lo que ahora preocupa a los países desarrollados es que en muchos de ellos el crecimiento de la población apenas si llega al nivel de reemplazo y en varios, el crecimiento es negativo, con lo que el aumento en el tamaño absoluto de sus poblaciones es débil o ha comenzado a descender. Esto unido a la extensión de la duración promedio de la vida de sus habitantes (en no pocos la esperanza de vida al nacimiento excede de 75 años), ha traído como consecuencia un progresivo envejecimiento de sus poblaciones. A lo interno de esos países estos procesos demográficos tienen consecuencias de diversa índole y han llevado a algunos gobiernos a plantearse en serio la conveniencia de adoptar políticas de población, o por lo menos políticas sociales, a las que se les atribuyen impactos demográficos en la nupcialidad y/o en la natalidad. Si se toma en cuenta que un buen número de estos países atraviesan un período de crisis económica, no es aventurado suponer que la menor población y los cambios de la estructura de edades de la misma trae aparejados, por un lado, una falta de expansión de la demanda, en el mejor de los casos, y en el peor, una contracción de la misma y por el otro, una modificación en los componentes de esa demanda. Estas transformaciones necesariamente tendrán un importante impacto en los lejanos países de la periferia, dado el alto grado de dependencia que ellos tienen de los mercados consumidores de los países centrales para la exportación de sus productos. El problema futuro de los términos de intercambio gira no sólo alrededor de los precios que se paguen por los productos objeto de ese intercambio, sino también de su volumen, que muy pocos reconocerán asociados a fenómenos exclusivamente demográficos.

Los países "en desarrollo" presentan una mayor heterogeneidad en su evolución demográfica y en el peso que sus poblaciones tienen en la conformación del total de volumen de millones de seres humanos que hoy nos mueve a la reflexión. No cabe duda de que el centro de gravedad de la población mundial se encuentra en el continente asiático, donde en 5 de los 10 países más poblados de la tierra se

encuentran cerca de la mitad de la población mundial. Es decir, prácticamente 1 de cada 2 seres humanos es un asiático. Más precisamente, 1 de cada 5 reside en la República Popular China. El resto de los países de Asia, y los de América Latina tienen poblaciones mucho menores. Sólo un país de África (Nigeria) y otro en América Latina (Brasil) tienen en 1987 poblaciones que exceden los 100 millones. La heterogeneidad, desde luego, no se da sólo en el tamaño de sus poblaciones. De mayor significación es aún el grado de avance que muestran en la transición hacia el descenso de la mortalidad y de la fecundidad de sus poblaciones: Algunos países del este y del sur de Asia y América Latina parecen encontrarse en una etapa más avanzada de lo que se ha dado en llamar la «transición demográfica» seguidos luego en una etapa más atrasada por los de África, evolución que se refleja en la tasa de crecimiento de sus poblaciones. En efecto, el continente africano es el que muestra la tasa anual de incremento demográfico más alta (cerca de 3 por ciento) y la del este asiático, la más baja, con 1.2 por ciento; en el sur de Asia y en América Latina se da una tasa intermedia de aproximadamente 2.2 por ciento.

Algunos estudios han mostrado que existe una cierta relación entre la etapa del ciclo demográfico en que un país se encuentra y la prevalencia de la pobreza entre su población. El Banco Mundial estimó que en 1975 más de la tercera parte de la población de los países «en desarrollo», 770 millones de seres humanos, vivían en un estado de «pobreza absoluta». Esta proporción se elevaba a la mitad de la población total en los 34 países clasificados por el Banco como «países de bajos ingresos» situados principalmente en África (20), en Asia (13) y uno (Haití) en América Latina.

La existencia de la relación anterior ha llevado a algunos investigadores a afirmar que es la elevada tasa de crecimiento demográfico lo que lleva a los altos niveles de pobreza en los países en cuestión. Hoy sabemos que no hay tal relación de causalidad entre ambos fenómenos, sino que más bien los dos se dan en el marco de condiciones económicas y sociales que tienen raíces históricas (el colonialismo); políticas (la presencia de clases dominantes poco interesadas en el bienestar general); externas (el alto

grado de dependencia de las economías nacionales) y morales (la injusta distribución de la riqueza en el orden nacional e internacional).

Mientras no se eliminen las causas que subyacen bajo las condiciones descritas, continuarán multiplicándose aceleradamente las poblaciones de los países más atrasados y continuarán aumentando entre ellas los pobres y los indigentes.

La transición demográfica sólo podrá darse en esos países en la medida en que sus sociedades transiten hacia la justicia social y la independencia económica.

En el caso de América Latina es mucho todavía lo que es preciso avanzar para alcanzar esas dos metas. Sin embargo, en la comparación con otras áreas «en desarrollo» del mundo, América Latina tiene una posición notablemente más avanzada si se mide con los indicadores económicos acostumbrados. En 1970, por ejemplo, contando con el 8 por ciento de la población mundial, la región generaba el 5 por ciento del producto bruto mundial, una posición ciertamente más favorable que la de Asia y África que concentrando el 53 y el 10 por ciento de la población mundial generaban respectivamente, el 9 y el 2 por ciento del producto mundial. El producto interno bruto per cápita latinoamericano era en promedio tres veces más elevado que los promedios de Asia y África, relación que continuaba manteniéndose en 1975 y, que a pesar de la crisis que ha aquejado a América Latina en los últimos años, se han mantenido más bien, con tendencias a ampliarse a favor de nuestra región. El reducido tamaño de la población latinoamericana (algo más de 400 millones) que representa apenas un 8 por ciento de la mundial puede inducir a algunos a pensar que los latinoamericanos no enfrentamos problemas que se relacionen con la operación de la dinámica demográfica. Esto, naturalmente, no es cierto. Existen importantes disparidades en los indicadores demográficos entre países.

Quizás los más preocupantes son los que se dan con respecto a la mortalidad. Por ejemplo, mientras que Cuba ha alcanzado una esperanza de vida al nacimiento que excede los 73 años, los que nacen en Haití, tienen una probabilidad de vivir 18 años menos, hasta apenas 55 años. Parecida

situación presenta Bolivia. Esta disparidad en los niveles promedios de mortalidad tiene su origen en las enormes diferencias que se dan en la mortalidad infantil, reflejo de lo que antes se identificó como una injusta distribución de la riqueza. En el campo de la salud es preciso lograr avances que permitan a ciertos sectores de la población no sólo una supervivencia precaria que se traduzca en más años *de vida* sino lo que es más importante, logre mejoras sustanciales en las condiciones de existencia, lo que llevaría añadir *más vida a los años*.

Las grandes disparidades que se dan entre países se repiten al interior de estos entre grupos sociales: menor acceso a empleo remunerado significa menor ingreso familiar y concomitantemente mayor mortalidad y mayor fecundidad. La pobreza y la indigencia son fenómenos de alta incidencia en las áreas rurales, lo que denuncia el sesgo que en nuestros países se da al desarrollo económico y social a favor de las áreas urbanas. Una vez más, hay que señalar que la solución de estos problemas sólo de manera marginal toca a lo demográfico. La solución hay que buscarla en el ámbito de lo político y lo económico.

Nuestro pequeño país con 2 millones 300 mil habitantes constituye en realidad una proporción casi infinitesimal (la mitad de 1 milésimo) de los 5000 mil millones de seres humanos que pueblan la tierra. Comparados con los gigantes demográficos de Asia nuestros problemas son infinitamente menores, pero al igual que el caso de otros países de América Latina nuestro gran desafío es el de la eliminación de las disparidades de todo orden que se dan entre grupos sociales. Mientras sectores aventajados social y económicamente de nuestro país luchan por conquistar o retener el poder político, la inmensa mayor parte de nuestra población sufre miserias y privaciones.

En la medida en que los que más tienen continúen ignorando las demandas y aspiraciones de que los que menos tienen, en esa medida, estarán contribuyendo a propiciar una explosión social que se dará, para sorpresa de muchos, cuando nuestra tasa de crecimiento demográfico haya alcanzado lo más bajos niveles y no puede hablarse ni por asomo de «explosión» demográfica.

Estas reflexiones, estimuladas por el acontecimiento que para la Humanidad significa haber llegado a 5000 millones quedarían incompletas si al reconocimiento de la necesidad de promover la búsqueda de justicia social e independencia económica, para que la mayor parte de los habitantes de los países «en desarrollo» logre niveles de vida decorosos, no se agrega la aceptación de la urgencia en que estamos todos los que poblamos este planeta de poner un alto a su paulatina destrucción; unos por la codicia que conduce a la super-explotación de los recursos que él contiene y otros, porque el afán de sobrevivir les impide adoptar métodos menos destructivos de su propio medio ambiente.

Esta situación nos conduce nuevamente a nuestra principal conclusión: si aspiramos a que los pobres del mundo cambien sus patrones de reproducción; si queremos preservar nuestro planeta, impidiendo que el crecimiento demográfico que parece tender al infinito sea bruscamente detenido por catástrofes sociales, nuestra meta necesariamente pasa por la justicia social y la independencia económica. Que la razón y el ingenio humano prevalezcan sobre la sinrazón y el apetito desordenado de riquezas. ¡Qué así sea!



Carmen A. Miró G.

APUNTES PARA UNA POLÍTICA DEMOGRÁFICA DEL ESTADO PANAMEÑO*

Carmen A. Miró G.

Introducción

Para los que desprevenidamente observan el panorama panameño parecerá un tanto novedoso esto de hablar sobre la conveniencia de que nuestro país adopte y desarrolle una política encaminada a orientar de manera sistemática y metódica el crecimiento de nuestra población. Creerán muchos de estos observadores superficiales de nuestra realidad que esta proposición constituye un brote más de los muchos que conmemoración del Cincuentenario de la República había de traer consigo. Pero si bien es cierto oíe el Cincuentenario de la República, que forzosamente había de inducirnos a un examen retrospectivo de nuestra nacionalidad nos ha hecho aún más evidente la ausencia absoluta de directrices en este campo, no han sido meras razones sentimentales ni vanos deseos de originalidad los

*Conferencia dictada en el Paraninfo de la Universidad de Panamá el 30 de octubre de 1953.

que nos han movido a reunir estos apuntes en torno a un problema que consideramos fundamental para el futuro desarrollo de nuestro país.

Dos motivos, uno que bien podríamos denominar histórico y otro de índole económica, están indicando con toda claridad que ha llegado el momento de una definición por parte del Estado Panameño en cuanto a su futura política demográfica.

Después de grandes perturbaciones de orden externo e interno, cuyo inicio podemos ubicar a comienzos del siglo XVI con la llegada de los españoles, y a las cuales nos referiremos sucintamente más adelante, la población del Istmo parece haber alcanzado cierto grado de estabilidad que hace depender su crecimiento de factores socio-económicos de orden interno, susceptibles en su gran mayoría de orientación y control. El logro de esta estabilidad demográfica coincide con la aparición de una conciencia más clara y cada vez más exigente acerca de los derroteros que debe imprimírsele a nuestra actividad económica. Abrigamos, sin embargo, el absoluto convencimiento de que la estructuración de una economía panameña firme y propia, por la que se clama, no podrá alcanzarse sin un desarrollo armónico de los elementos que constituyen la trilogía: tierra-capital-hombre. Aspiramos a señalar esta noche algunos de los puntos que con respecto al tercer elemento deben tenerse presente si se pretende armonizar su desarrollo con los dos restantes.

Si las ideas aquí vertidas logran siquiera despertar inquietud alrededor del problema demográfico hemos de considerar ampliamente recompensados nuestros esfuerzos.

Antecedentes históricos de nuestra población

Indagar nuestro pasado con ánimo de reconstruirlo en forma tal que facilite correctas apreciaciones constituye en nuestro medio labor ardua y las más de las veces infructuosa. Y si la indagación cubre campos hasta entonces no explorados como es en nuestro caso el que se refiere a la demografía, la reconstrucción se hace aún más difícil, convirtiéndose, en ocasiones, en proceso doloroso que hiere nuestra sensibilidad de panameño. Con apoyo en las escasas fuentes que nos ha sido dable consultar hemos llegado a las conclusiones que más adelante expondremos. Nuevas noticias y datos vendrán

en nuestra opinión a reafirmar la validez general de dichas conclusiones.

Sosteníamos hace un momento que nuestra población había sufrido a través de los últimos cuatro siglos una serie de convulsiones que no le permitieron un desarrollo libre de influencias perturbadoras. Situación ésta que parece haberse superado a raíz, de nuestra Independencia con la construcción y apertura del Canal de Panamá. Aunque resultaría sumamente extenso narrar aquí todos los hechos que nos permiten hacer esta afirmación, sí podemos examinar rápidamente los más salientes.

No ha sido posible precisar con certeza cuál era la población de Panamá en los primeros años del siglo XVI, cuando se inició la conquista y colonización por parte de los españoles. El historiador colombiano, General Acosta, citado por Justo Areosemana en su conocido *Estado Federal de Panamá* nos dice: «Carecemos respecto de la población del Istmo a la época del descubrimiento, de datos seguros, ya sólo puede inferirse el número de habitantes por el de las tribus independientes, de las cuales he recogido como sesenta nombres en las diversas relaciones. Algunas presentaron a los españoles más de cuatro mil combatientes, y aunque en ello es de suponerse alguna exageración no deja de ser cierto que, para detener y perseguir por días enteros, tropas de castellanos bien ciertamente menester millares de indios desnudos y desprovistos de armas eficaces, y sin flechas envenenadas, ni otra defensa que macanas y dardos con puntas de piedras o de madera endurecida al fuego. Y aunque también es verdad que había tribus que no contaban sino doscientos o trescientos hombres de armas otras como las de Nata. Pariza y Urracá tenían cerca de diez mil, lo que supone más de treinta mil entre mujeres y muchachos. No parece pues aventurado pensar, que la población del territorio que hoy comprende las provincias de Panamá y Veraguas, pasaba de trescientas mil almas".¹

A algunos parecerá exagerada la cifra citada por Asusta, máxime cuando se tiene presente que ésa es aproximadamente la misma población que nuestro país registra según el primer censo levantado en la era Republicana, en el año de 1911. Es decir, cuatrocientos años más tarde.

Conviene recordar a este respecto que la conquista española constituyó una de las labores de exterminio más encarnizada que recuerda la historia de la humanidad. Felipe Pérez, en su *Geografía General Física y Política de los Estados Unidos de Colombia* refiriéndose a la colonización de lo que hoy constituye el territorio colombiano y panameño nos manifiesta: «Ningún español vino a los Estados colombianos, como tampoco a punto alguno de la América Latina, con los sentimientos de filantropía y de progreso que trajo Guillermo Pena a Nueva Inglaterra. Ninguno, porque todos vinieron como soldados de pillaje y no como peregrinos, y porque el afán de todos era destruir y no conservar».

"La historia nos refiere que quemaban y saqueaban los pueblos; que faltaban a la fe jurada a los indígenas, y que se burlaban hasta del poder de los soberanos de Castilla. Empezando por creer que los americanos no eran hombres, acabaron por darles un trato de bestias, e hicieron su suerte más infeliz que la de los ilotas, pues no sólo les hacían labrar la tierra, sino que los despojaban de sus hijas y de sus esposas y los empleaban como acémilas. Proceder semejante no tardó en dar sus amargos frutos, y en pocos años los diez millones de indígenas que había al tiempo de la conquista en nuestro país, diezmados por la guerra, el maltrato y las enfermedades importadas de Europa, quedaron reducidos a menos de doscientos mil" . . . "La guerra que se hizo a los americanos de los países descubiertos".²

Tan rápida fue esa despoblación en el caso del Istmo de Panamá "Descripción del Reyno de Santa Fé de Bogotá". que en el año de 1789 hizo Francisco Silvestre, quien fuera Oficial Mayor de la Secretaría del Virreynato de Santa Fe, se estimaba que distribuidos en 40 poblaciones existían apenas 60.000 habitantes en Veragua, Alanje. Panamá, Portobelo y Darién incluyendo entre éstos naturalmente a los europeos y los esclavos que habían sido importados. La misma fuente dice que, de este total sólo 14,000 eran indios. Debemos presumir que existían además varios millares de indios que aún no habían sido sojuzgados por el poder del conquistador español pues el mismo Francisco Silvestre menciona la existencia en la Provincia del Darién, "hacia las márgenes del mar del sur, y golfo de San Miguel" de "indios gentiles,

que. según los más prudentes cómputos, no llegan a 1,500 almas"

Insistimos en señalar que todavía para esa época no se daba fin a la sistemática labor de exterminio del indio americano, pues el señor Silvestre, refiriéndose a los darienitas decía. «se informó a la Corthe de lo que convenía para irlos sujetando, y se han ido respectivamente valiendo de arbitrios, que no han surtido, ni pueden surtir efecto, atendido su Carácter pérfido, y ninguna religión. El medio único es ir for(foja 35) mando Poblaciones por la parte de la Costa del Norte, Darién, y Panamá, con Destacamentos a corta distancia, y que puedan en cualquiera caso repentino auxiliarse Unas á otras, para irlos cercando, estrechando, y aun escarmentándolos, y acometiéndolos sin atención ni miramiento algunos a cualquiera leve daño, que cometan, como apostatas de la religión, y del Estado, como enemigos Crueles, o malos Vecinos; y en inteligencia de que por regalos o motivos de religión, jamás abrazarán ésta á que tampoco se les debe forzar, sino quando sin arbitrios se vean rodeados, y perseguidos por todas parte, sin darles lugar al auxilio".³

Como si fuese poca la destrucción y aniquilamiento que la conquista trajo consigo, la población del Istmo tuvo que enfrentarse a fines del siglo XVII al terror que por nuestros mares y nuestras costas esparcieron los filibusteros ingleses que encabezados por Morgan arrasaron a Panamá y Portobelo. Todavía a mediados del siglo XVIII Portobelo sufría el azote del Almirante Eduardo Vernon.

Cuando apenas comenzaba a reponerse nuestra población de los estragos: de la conquista española y las incursiones de los piratas ingleses se inician los movimientos de liberación de las colonias, con la independencia de Nueva Granada en 1810 y que en Panamá culminan con el movimiento separatista y noviembre de 1821 y nuestra anexión a Colombia. En censo general de la población de Nueva Granada levantado en 1835 se da la población de las provincias de Panamá y Veraguas con sus cantones Panamá, Chorrera, Darién, Los Santos, Natá, Portobelo, Santiago y Alanje en 115,000 habitantes.⁴

Durante esta época de anexión a Colombia vemos ocurrir fenómenos de índole política y económica que habían

de afectar notablemente el desarrollo de nuestra población. Bástenos mencionar sólo el descubrimiento de las minas de oro de California que vino a inyectar transitoriamente nueva vida a las Provincias del Istmo que habían llegado al más lamentable estado de postración, dando lugar a aquella famosa frase que se atribuye al connotado granadino Rufino Cuervo de que "quien quiera conocer a Panamá, corra, porque se acaba". Se inicia también alrededor de esta fecha (1850) la construcción del Ferrocarril de Panamá. Ya para entonces, según censo general de población levantarlo en 1851 la población del Estado de Panamá, integrado por las provincias de Azuero, Chiriquí, Panamá y Veraguas, que a su vez se dividían en 13 cantones, pasaba de los 138,000 habitantes.⁵

La iniciación de los trabajos de excavación del Canal de Panamá en 1880, a raíz de la firma del Contrato en 1878 con la Sociedad Civil Internacional del Canal Interoceánico, radicada en París, encuentra a nuestro país con una población aproximada de 220 mil personas.⁶

Estos transitorios periodos de bonanza artificial habían contribuidos a acelerar el lento crecimiento de nuestra población que durante tres siglos atravesó por violentas etapas convulsivas. Pero no lograban aún superarse totalmente los factores negativos adversos al logro de una estabilidad demográfica. A los anteriores hechos de innegable importancia económica, es preciso agregar los reiterados intentos separatistas del Istmo durante su período de anexión a Colombia, así como las constantes luchas internas que azotaron el territorio colombiano y que culminaron con la llamada Guerra de los Mil Días, que en nuestro país tuvo consecuencias desastrosas. Fresca está aún en la memoria panameña el saldo doloroso que nuestros ochenta años de anexión a Colombia significaron. Colombianos de la época, a los cuales no se puede atribuir el prejuicio de que adoleceríamos los panameños se han expresado acremente sobre el particular.

En artículo publicado en *El Relator* de Bogotá en diciembre de 1903 Santander A. Galofre se expresaba de esta manera: "Cuando el Istmo en 1821 selló su independencia y se incorporó esa espontáneamente a la gran Colombia, abrigaba sin duda la convicción de que nosotros no

anularíamos sus derechos y su libertad como pueblo, y que respetaríamos siempre integridad de su gobierno propio. Si faltamos o no a la confianza que los istmeños depositaron en el país, que lo diga nuestra historia en los últimos veinte años y la obra de iniquidad y despojo realizada en Panamá en el mismo lapso".

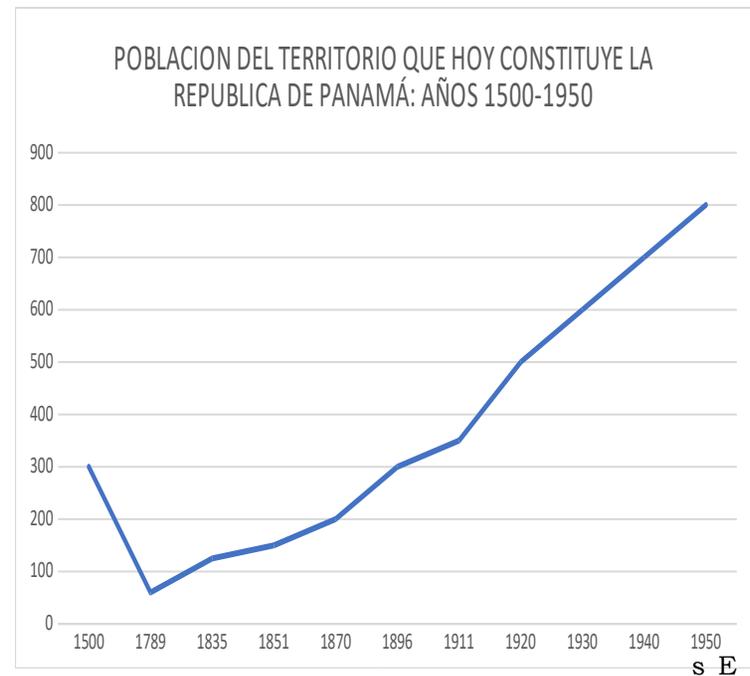
"De dueños y señores del territorio (los panameños) los convertimos en parias del suelo nativo. Brusca e inesperadamente les arrebatamos sus derechos y suprimimos todas sus libertades. Los despojamos de la facultad más preciosa de un pueblo libre: la de elegir sus mandatarios, sus legisladores. sus jueces".

"Restringimos para ellos el sufragio: falsificamos el cómputo de los votos, e hicimos prevalecer sobre la voluntad popular la de una soldadesca mercenaria y la de un tren de empleados ajenos por completo a los intereses del Departamento".

"Les quitamos el derecho de legislar, y como compensación les pusimos bajo el yugo de hierro de leyes de excepciones. Estado, provincias y municipios perdieron por completo la autonomía que antes disfrutaban. Se limitaron las rentas y la facultad cae invertirlas. En las ciudades verdaderamente cosmopolitas del Istmo no fundamos escuelas nacionales en donde aprendieran los niños nuestra religión, nuestro idioma, nuestra historia, y a amar a la Patria. A la faz del mundo castigamos con la prisión, el destierro, la multa y el látigo, a sus escritores por la expresión inocente del pensamiento. Desde diciembre de 1884 hasta octubre de 1903, presidentes, gobernadores. secretarios, prefectos, alcaldes, regidores, jefes militares, oficiales v soldados, jefes e inspectores y ayudantes de policía, la policía misma, capitanes y médicos de puertos, magistrados, jueces de categorías. diversas, fiscales, todo bajaba de las altiplanicies andinas o de otras regiones de la República para imponer en el Istmo la voluntad la ley o el capricho del más fuerte, para traficar con la justicia o especular con el tesoro, y aquel tren de empleados, semejantes a un pulpo de múltiples tentáculos, chupaba el sudor y la sangre de un pueblo oprimido y devoraba lo que en definitiva sólo los panameños tenían derecho para devorar."

"Hicimos del Istmo una verdadera Intendencia Militar".⁷ Afectada sin duda alguna por los acontecimientos económicos y políticos a los cuales hemos hecho referencia anteriormente, la población del Istmo siguió creciendo en los años posteriores a 1870 a un ritmo aún más lento que el que hemos indicado para el período 1851-1870, si hemos de tener como aceptables las estimaciones que en el «Directorio General de la Ciudad de Panamá y Reseña Histórica Geográfica del Departamento» publicado en 1897 por Francisco Posada se dan de la población de nuestro país para el año de 1896. En el prólogo de su Directorio el señor Posada advierte que sus datos han sido tomados de la Oficina de Estadística y da la población para las cinco provincias que entonces componían el Departamento de Panamá en 311,000 habitantes.⁸ Instaurada la República, parece nuestro país abocarse definitivamente a una era de estabilidad, pero, teníamos aún que sufrir el impacto que para nuestra economía y nuestra población significó la construcción y apertura del Canal por parte de Estados Unidos de América, que si bien no parece haber alterado fundamentalmente el ritmo de nuestro crecimiento demográfico, sí afectó notablemente, como veremos adelante le distribución de nuestra población dentro del ámbito geográfico, con las consiguientes repercusiones que esto implica para nuestro futuro desenvolvimiento, tanto en el campo económico como en el demográfico.

La gráfica nos permite apreciar el desarrollo de nuestra población entre 1500 y 1950.



Es a la generación que nace a raíz de la apertura del Canal al tráfico internacional y que insurge a la vida pública de nuestro país alrededor de los años 1940 a 1945 a la que corresponde señalar con toda vehemencia que se ha venido confundiendo un accidente geográfico con nuestro destino; que el panameño no puede vivir por y para el Canal como políticos de escasa inspiración han pregonado. Nos percatamos así que es indispensable reorientar nuestra economía. Y he aquí entonces es como la historia y la economía nos colocan en el vértice que exige una definición del Estado Panameño en cuanto a su futura política demográfica.

Aspectos que debe cubrir una política demográfica y lineamientos generales de la misma.

Resultaría sumamente largo extenderse en esta ocasión en explicaciones detalladas acerca de los motivos que a lo largo de la historia de la Humanidad han llevado a distintos pueblos a la adopción de políticas demográficas. Vale la pena señalar, sin embargo, que en la Antigüedad y en la Edad Media el problema de la población tuvo un carácter esencialmente religioso o político y que no es sino a fines del siglo XVIII, con la aparición de los «Ensayos sobre el Principio de la Población» de Malthus, cuando los aspectos económicos del problema de la población, comienzan a merecer atención, especialmente en lo que dice relación con su cantidad. Más tarde, iniciada ya la segunda mitad del siglo XIX, Darwin, Menger y Galton plantean un segundo aspecto del problema: el de la calidad. Desde entonces han sido estos los dos aspectos alrededor de los cuales ha girado la adopción de determinadas políticas de población.

Un conocimiento aún muy somero de nuestra actual situación demográfica y de lo que voces autorizadas señalan como nuestra más sabia política económica, están indicando que cualquier orientación que se intente dar al crecimiento de nuestra población debe necesariamente cubrir los aspectos de cantidad, distribución y calidad. Este último aspecto ha de limitarse, desde luego, a factores de orden ambiental y cultural, sin pretender entrar en factores de orden genético.

Examinemos cada uno de estos aspectos y los lineamientos generales que una política demográfica tendiente al logro de una verdadera independencia económica debe adoptar con respecto a los mismos.

Cantidad: Según los datos del Censo de Población levantado en diciembre de 1950, nuestro país tenía en esa fecha un total de 805 285 habitantes. Esto indica una densidad media de 11 habitantes por kilómetro cuadrado. Esta densidad resulta en realidad sumamente baja, y su verdadera significación no puede en realidad apreciarse sin considerar que en la determinación de esa cifra se han incluido distritos como Taboga y Chitré, cuyas densidades son de 158 y 125 habitantes respectivamente, así como Panamá y Colón con

densidades de 99 y 94 habitantes. Si elimináramos estos cuatro Distritos, la densidad media bajaría en realidad a sólo 7 habitantes por kilómetros cuadrado. El mapa presenta una distribución de las densidades existentes en los distintos Distritos de la República, inclusive la Comarca de San Blas. El permite captar con mayor claridad el problema de la poca densidad de población existente en la mayor parte del territorio panameño. A base de ese mapa, podemos apreciar que los distritos se distribuyen según sus densidades de la siguiente manera:

| Densidad por km ² | Número | Porcentaje |
|------------------------------|--------|------------|
| Menos de 10 habitantes | 22 | 34.0 |
| 10 a 19 habitantes | 23 | 36.0 |
| 20 a 29 habitantes | 12 | 19.0 |
| 30 a 39 habitantes | 2 | 3.0 |
| 40 a 49 habitantes | 1 | 2.0 |
| 50 a 99 habitantes | 2 | 3.0 |
| 100 habitantes y más | 2 | 3.0 |

Ante esta situación, la solución sugerida por muchos para poblar rápidamente nuestro país ha sido la de fomentar la inmigración. Quienes esto proponen presentan inmediatamente a Estados Unidos y Argentina, en nuestro Continente, como ejemplos de lo que puede lograrse a través de la inmigración. Olvidan ellos, sin embargo, que las condiciones existentes en los períodos en que los grandes movimientos de Población hacia esos países ocurrieron difieren notablemente de las actuales. Es notorio, por ejemplo, que en el mundo actual ningún país está dispuesto a permitir la salida de grandes masas de población sin cierta reglamentación, ni en el otro extremo los países recipientes están dispuestos a aceptarlas sin que se llenen previamente una serie de requisitos que aseguren la estabilidad política de dichos países. Por otro lado, Panamá presenta condiciones completamente diferentes a las que en su oportunidad presentaron los Estados Unidos y Argentina. Aunque algunos movimientos migratorios han tenido su origen en el deseo de liberación de presiones de índole religiosa o política, el

afán de un mejoramiento económico ha sido la verdadera raíz de la mayoría de estos movimientos. De suerte que Panamá sólo podría atraer inmigrantes de países que ofrecieran condiciones de vida inferiores a las nuestras.

Sin entrar a analizar en detalle esta aseveración, examinemos rápidamente las posibles fuentes de inmigrantes. Veamos en primer lugar cuál es la situación del Continente Europeo. Después de la última guerra mundial los países de ese Continente le han dedicado atención preferente al problema demográfico. Estudios realizados para esta área del mundo y que contienen estimaciones de población hasta para el año 1970 indican que los países de Europa Central y Occidental tendrán que fomentar la inmigración para contrarrestar los efectos de una población estacionaria o en descenso. En cambio, los países del Este de Europa que experimentan van gran presión por parte de su población se beneficiarían grandemente por emigraciones de grandes núcleos de sus habitantes. Sin embargo, la situación política de dichos países no permite esperar que, en un futuro cercano, tal decisión sea adoptada oficialmente.⁹ En estas condiciones tenemos forzosamente que volver nuestros ojos hacia el Continente asiático, que con caracteres dramáticos presenta a nuestra era el problema de la superpoblación. De esa región del mundo sí podrían traerse grandes contingentes que encontrarían que nuestro país posee un nivel de vida superior al que han tenido en su suelo nativo. ¿Pero está nuestro país preparado para recibir un grupo racial y culturalmente tan diferente al que prevalece entre nosotros? ¡La respuesta evidentemente es No!

Respecto de esto de la asimilación del inmigrante hacemos aquí un paréntesis para señalar que en nuestro país se ha introducido con frecuencia notable confusión sobre el particular. Hemos oído hablar, por ejemplo, de que es conveniente traer cierto tipo de inmigrantes porque estos enseñarían buenas costumbres a nuestros campesinos. La preocupación que surge siempre al traer inmigrantes es la de cómo asimilarlos a la cultura del país y no lo contrario. En este aspecto de los pocos ejemplos que tenemos nos demuestran que muy poco hemos hecho por lograr la asimilación de ciertos núcleos que fueron importados a

nuestro país. Ahí están para demostrarlo las provincias de Bocas del Toro y Colón. Si tomamos como índice de asimilación cultural el idioma corrientemente hablado por la población vemos que nada se ha hecho en esas provincias en este sentido, pues el 49% el 34% de sus habitantes, hablan corrientemente el inglés.

Aún nos queda por explorar nuestro propio Continente como posible fuente de inmigrantes. Ahí está Puerto Rico que, con su densidad de cerca de 250 habitantes por kilómetro cuadrado, contempla diariamente el éxodo de sus hombres, mujeres y niños hacia Nueva York, donde van a convertirse poco menos que en parias. Tal vez por las similitudes culturales y raciales no sería aventurado pensar en la posibilidad de inmigrantes procedentes de Puerto Rico, pero sería indispensable asegurar que no se nos envían aquellos que por vivir en las peores condiciones son precisamente los habitantes menos favorecidos física, moral e intelectualmente. Es dudoso, sin embargo, que Puerto Rico actualmente embarcado en un vasto programa de industrialización de la Isla, esté dispuesto a dejar salir sus mejores hijos, ni mucho menos que Panamá pueda competir favorablemente con las condiciones que su propia tierra natal pueda ofrecerles.

La inmigración, pues a pesar de su aparente sencillez constituye problema serio, al cual Panamá no está en condiciones de enfrentarse en la actualidad. Solo bajo condiciones de empleo total o en una economía controlada es posible absorber grandes cantidades de inmigrantes.

Se objetará, que se habla aquí siempre de grandes núcleos de habitantes. Ello es así porque esa es la única manera por medio de la cual puede en verdad acelerarse el crecimiento de la población. La importación de pequeños contingentes no afectaría fundamentalmente nuestro crecimiento y en cambio implicaría el uso ineficaz de dineros que podrían dedicarse a tareas más productivas. Hace algunos años, por ejemplo, nuestro Consejo Nacional de Economía recomendó al Ejecutivo un plan que contemplaba la traída de 1,000 personas mayores de 19 años, anualmente, en carácter de inmigrantes. A estas familias de inmigrantes el Gobierno les facilitaría una suma de B/2,000.00 por familia. Supongamos por un momento que estas 1,000 personas

constituyesen 500 familias. Esto significaba una erogación anual de B/1,000.000, sin incluir aquí el costo de todos los servicios públicos que necesariamente el Gobierno tenía que suministrar a estas familias. Ahora bien, si estas familias se reproduciesen a la tasa de crecimiento que prevalece en nuestro país, o sea de 24 por mil por año, y todas tuviesen un hijo en el primer año habríamos aumentado nuestra población en 1,024 personas. Evidentemente no es esta la manera cómo poblaríamos el país en un plazo breve. Y el mismo B/ 1,000 000 invertido sabiamente en proteger la salud de nuestro campesino y en abrirle posibilidades de trabajo remunerado que lo aliviara de la existencia semi-animal a que lo tenemos condenado, además de salvar la vida de miles de personas haría la de muchos otros miles más productiva. Sólo la malaria, la tuberculosis y los parásitos intestinales cobran anualmente en nuestro país una cuota mucho mayor que lo que significarían por varios años las inmigraciones propuestas por el Consejo de Economía Nacional.

El descartar la inmigración como posible medio de aumentar rápidamente la población de nuestro país, no debe en realidad preocuparnos, pues Panamá tiene una tasa sumamente fuerte de crecimiento que periódicamente le ha permitido duplicar su población en lapsos de 30 a 35 años, período sumamente breve, si tomamos en consideración que el plazo más corto que una población tarde en duplicarse es de 25 años. Deficiencias notables en nuestras estadísticas vitales, que nos obligarían a una serie de supuestos, nos impiden utilizarlas en apoyo a lo que aquí se asevera, pero las cifras de los censos, con las omisiones que naturalmente ellas contienen nos permiten apreciar que la afirmación anterior es totalmente cierta. He aquí que los Censos levantados durante la era Republicana nos han revelado;

| Año | Población total |
|------------|------------------------|
| 1911 | 336,74 |
| 1920 | 446,09 |
| 1930 | 467,45 |
| 1940 | 622,576 |
| 1950 | 205,285 |

Si examinamos el grupo de menores de 10 años de los censos de 1940 y 1950, que vendría a constituir el grupo de sobrevivientes de los nacimientos ocurridos entre el levantamiento de un censo y otro las cifras nos revelan aún con mayor efectividad que nuestra población crece de tal manera que con base en nuestras propias potencialidades biológicas podemos hacerle frente al problema que implica elevar nuestra densidad. Según el censo de 1940, fueron empadronados en nuestro país 157,792 personas menores de 10 años. Es decir, entre 1930 y 1940, resultó un saldo neto de aumento anual de 15,779 personas. En cambio, el Censo de 1950 empadronó 229,166 personas menores de 10 años, lo que revela un aumento neto anual entre 1940 y 1950 de 22,917 personas. A esto puede agregarse además un gran número de personas adultas, cuyas vidas pueden salvarse anualmente elevando nuestra tasa de supervivencia.

Las consideraciones anteriores sólo pueden llevarnos a la conclusión de que el Estado panameño debe fomentar el crecimiento de su población, manteniendo hasta donde es posible nuestra actual tasa de reproducción o aumentándola. De mantenerse el actual ritmo de crecimiento, nuestra población habrá llegado dentro de cinco años al millón y por el año de 1980 se habrá duplicado en dos millones de habitantes.

Como parte de la política orientada a incrementar el número de nuestros habitantes será necesario también tomar medidas para extender a un mayor número de años la supervivencia de nuestra población adulta. Sobre este aspecto cabe el desarrollo de todo un programa de acción cuyos detalles no procede presentar en esta ocasión. Sería necesario, desde luego, reducir la mortalidad entre los menores de 5 años, que constituyen aproximadamente en 30% del total de muertes que se registran. Igualmente será necesario disminuir el número de muertes por tuberculosis, malaria, parásitos intestinales para mencionar sólo tres de las más fatales entre nuestra población rural.

Distribución el segundo aspecto que según hemos manifestado anteriormente debe cubrir una política demográfica es el que se refiere a la distribución de la

población dentro del territorio de la República. Este problema presenta en nuestro país modalidades sumamente interesantes que están urgiendo un estudio y análisis mucho más detallado de lo que sería posible hacer en esta ocasión.

Se ha sostenido erróneamente que la población del Istmo ha vivido siempre alrededor de aquellos lugares que han tenido importancia como auxiliares de la función de zona-puerto que a nuestro país le ha tocado desempeñar en diversas épocas, a través de varios siglos. Los que esto sostienen, ignoran en realidad la verdad de los hechos históricos. Lo cierto es que la situación actual, de una alta concentración de la población de la República en los dos distritos que contienen las llamadas ciudades terminales (32% del total) es un fenómeno aparentemente precipitado por la construcción del Canal de Panamá.

A continuación, se presenta un cuadro que permite apreciar la distribución de nuestra población por provincias en los años 1870, 1920 y 1950: (Véase cuadro N°1)

Cuadro N°1
Población de la República de Panamá por Provincias,
Censos de 1870,1920 y 1950.

| Año | Habitantes | | | Porcentaje | | |
|-----------------|------------|---------|---------|------------|------|------|
| | 1870 | 1920 | 1950 | 1870 | 1920 | 1950 |
| República Total | 211,119 | 446,098 | 805,285 | 100 | 100 | 100 |
| Bocas Del Toro | 5,250 | 27,239 | 22,392 | 2.5 | 6.1 | 2.8 |
| Coclé | 31,888 | 45,151 | 73,103 | 15.1 | 10.2 | 9.1 |
| Colón | 17,345 | 58,250 | 90,144 | 8.2 | 13.0 | 11.2 |
| Chiriquí | 32,440 | 76,470 | 138,136 | 15.4 | 17.1 | 17.2 |
| Darién | 7,421 | 10,728 | 14,660 | 3.5 | 2.4 | 1.8 |
| Herrera | 16,789 | 28,984 | 50,095 | 7.9 | 6.5 | 6.2 |
| Los Santos | 23,225 | 34,638 | 61,422 | 11.0 | 7.8 | 7.6 |
| Panamá | 39,610 | 98,035 | 248,335 | 18.0 | 22.0 | 30.8 |
| Veraguas | 37,210 | 66,603 | 106,998 | 17.6 | 14.9 | 13.3 |

Por las cifras anteriores podemos apreciar que en el siglo XIX las provincias de Coclé, Chiriquí, Herrera, Los Santos y Veraguas contenían más del 67% de nuestra población, mientras que en el año 1920 ya ese porcentaje había descendido a menos de 57%. Treinta años más tarde, en 1950, la situación persistía ya que estas provincias sólo contaban con el 53% del total. En cambio, mientras que en 1870 las

provincias de Panamá y Colón sólo contaban con el 27% de nuestros habitantes, para 1920 ya absorbían el 35% de nuestra población total y en 1950 este porcentaje se elevaba a 42%.

Es pues a raíz de la iniciación de la era canalera cuando Penonomé, David y Santiago que contaban con una población mayor (32,000 habitantes en 1870) que Panamá y Colón (24,000) comienzan a perder su importancia, al igual que otros centros menores que venían contribuyendo al desarrollo pecuario y agrícola de nuestro país en aquel entonces.

Otros datos pueden mostrar con mayor claridad aún que efectivamente el Canal vino a alterar el patrón de la distribución de nuestra población. Nos referimos a la división del país en dos grandes zonas, aquella situada al Este del Canal y la situada al Oeste de este. Si recurrimos a este análisis tanto en cuanto al porcentaje de la población como a la densidad media que corresponde a estas dos zonas encontramos notables variaciones en el último siglo. Veamos las cifras: (Véase Cuadro N°2)

Esta situación ha sido precipitada, sin duda alguna, por factores de índole económica y sólo podrá ser contrarrestada por el Estado Panameño creando condiciones que impidan por un lado el éxodo hacia el área canalera y por otro constituyan incentivo para el regreso al interior de la República de grandes núcleos que lo han abandonado en busca de un mejor nivel de vida, que las más de las veces resulta sólo ilusorio, dadas las condiciones de miseria y hacinamiento en que luego viven en Panamá y Colón. Encauzar este regreso al interior no resulta difícil al Estado si se toma en cuenta el gran número de desocupados que existen en nuestras dos ciudades terminales. El Censo de 1950 empadronó en los distritos de Panamá y Colón a más de 16,000 personas que declararon estar "desocupados". Vale la pena aclarar que dicho Censo clasificó como «desocupado» a toda persona que habiendo trabajado anteriormente, no está trabajando al momento del Censo, pero buscaba empleo.

Completamente desligada de la atracción que el área canalera ha ejercido sobre nuestra poblada, Panamá no ha escapado el fenómeno universal del éxodo de la población rural hacia los centros urbanos. Este movimiento puede tener

amplia justificación en países industrializados y ha sido sin duda factor preponderante en el desarrollo económico alcanzado por países como Estados Unidos, Inglaterra, etc. En nuestro medio sólo ha constituido fuente de desequilibrio y causa fundamental de nuestro poco desarrollo agrícola. El Censo de 1950 empadronó 443,000 personas en distritos que tienen centros urbanos. De este total sólo el 70% era nacido en el mismo Distrito donde se le empadronó. Del 30% restante exactamente la mitad, es decir, aproximadamente 65,000 personas procedían de áreas rurales de nuestro país. Y como si esa cifra no fuese de por sí alarmante, su distribución por sexos ofrece aún mayor motivo de preocupación, pues el drenaje de la población femenina es aún mayor que el de la masculina. El Censo empadronó en Centros urbanos 33,462 mujeres procedentes de áreas rurales contra sólo 31,634 hombres.

Cuadro N°2

**Distribución de la población de la República de Panamá al este y al oeste del Canal.
Censo de 1870, 1920 y 1950**

| Año | Total | Habitantes | | Porcentaje | | Densid por Km | |
|------|---------|------------|---------|------------|-------|---------------|-------|
| | | Este | Oeste | Este | Oeste | Este | Oeste |
| 1870 | 211,119 | 43,355 | 167,764 | 20.5 | 79.5 | 1.5 | 3.7 |
| 1920 | 446,098 | 140,641 | 305,457 | 31.5 | 68.5 | 4.8 | 6.8 |
| 1950 | 805,285 | 299,715 | 505,570 | 37.2 | 62.8 | 10.3 | 11.2 |

Aunque sólo hemos pretendido señalar los lineamientos generales que deben normar nuestra política demográfica, sin entrar a discutir en detalle cada uno de sus aspectos, vale la pena detenerse a señalar lo que la situación planteada anteriormente significa para nuestro futuro demográfico.

Es fenómeno mundialmente aceptado que las tasas de natalidad de las áreas urbanas son siempre menores que las de las áreas rurales dentro del mismo país, por lo que el éxodo de población hacia los centros urbanos automáticamente se resuelve en una disminución de la tasa nacional de natalidad. Si esto es cierto cuando el mayor grupo de emigrantes está constituido por varones, mucho más lo

es cuando, como en el caso de nuestro país, emigran también las mujeres, especialmente las que se encuentran en la época reproductiva. Así que el fenómeno que se opera en Panamá reviste caracteres verdaderamente alarmantes, pues no sólo se restan brazos a la agricultura en la actualidad, sino que se está propiciando una disminución de nuestra tasa de crecimiento para el futuro. Urge, pues, detener el éxodo desde las áreas rurales de nuestro país a fin de preservar nuestras posibilidades de crecimiento futuro.

Un tercer aspecto que toca al problema de la distribución de nuestra población es el que se refiere a la gran dispersión geográfica de la población rural. Según el Censo de 1950 existían en nuestro país 6,638 caseríos, de los cuales 2,192, es decir, el 33%, del total eran caseríos con menos de 20 habitantes.

Ya ha sido señalado por otros que este problema tiene un origen de índole económica. Por un lado, la falta de tierras propias y por otro, la explotación extensiva de la ganadería ha impedido a nuestros campesinos el acceso a tierras donde afincarse con cierto carácter de permanencia.

Comparado los datos del Censo de Población y del Censo Agropecuario levantados en 1950 para la mayoría de las provincias encontramos relaciones sumamente reveladoras entre el porcentaje de tierras «propias» dedicadas a la agricultura y ganadería y el porcentaje de caseríos con menos de 10 habitantes. En aquéllas donde el porcentaje de tierras propias es más alto es menor el porcentaje de caseríos con menos de 10 habitantes. Tenemos, por ejemplo, el caso de Herrera: El 67% de las tierras dedicadas a la agricultura y ganadería son de propiedad de quien las explota. Sólo el 6% de los caseríos de esa Provincia tienen menos de 10 habitantes. En cambio, en Chiriquí donde sólo el 43% de las tierras utilizadas en la agricultura fueron declaradas como «propias» el porcentaje de caseríos de menos de 10 habitantes sube a 14%. Es evidente, pues, que una de las raíces del problema de nuestra alta dispersión demográfica lo constituye la falta de tierras propias por parte de los agricultores.

Por otro lado, los datos de esos mismos Censos revelan con toda claridad la magnitud del problema que constituye

en nuestro país la ocupación de ciertas tierras por la ganadería.

Existe una correlación marcada entre la densidad de cabezas de ganado vacuno por kilómetro cuadrado y la densidad de población, pudiendo postularse que, en la mayoría de los distritos, con excepción de Panamá, Colón, Taboga y San Blas que presentan condiciones especiales, a una mayor densidad de población corresponde también una mayor densidad de ganado. Podría pensarse que esto es natural porque se trata de las gentes dedicadas precisamente a la actividad ganadera. La realidad es, sin embargo, que el ganado está ocupando tierras que de otra manera podrían utilizarse para la agricultura, impidiéndose de esta manera la concentración de la población rural que se ve así obligada a dispersarse en aquellos lugares donde le es posible obtener tierras. Y Rafael Grajales en su «Esquema para una Política Agraria» enfocando este problema señalaba que «los estribos de la cordillera, sus laderas, vertientes y colinas, ramales y extensiones parecen destinadas sobre todo al cultivo de pastos y a la explotación ganadera». ⁹ He aquí una de las posibles soluciones a este serio problema de la dispersión de nuestra población rural. Al des' alojar la explotación ganadera hacia las tierras más altas, se podrían utilizar las tierras actualmente ocupadas por la ganadería para asentar en ellas población que se dedicaría a faenas agrícolas. Naturalmente que esto tendría que marchar aparejado a una redistribución de la propiedad de la tierra. Vale la pena señalar que ninguna política demográfica podría enfrentarse exitosamente al tercer aspecto originalmente mencionado en este trabajo, es decir, el referente a la calidad, sin buscar al mismo tiempo solución satisfactoria al problema de la dispersión de la población rural.

Analicemos a continuación algunas ideas fundamentales en relación con la tercera fase que debe cubrir la política demográfica. Nos referimos a la Calidad: Como ya mencionáramos al comienzo, la calidad de nuestra población sólo podría mejorarse por la modificación de condiciones ambientales y culturales que ahora resultan adversas a su desarrollo.

Esto implicaría expandir y perfeccionar los servicios de salud y educación públicas. A su vez una utilización óptima de estos servicios requeriría la concentración de los habitantes en comunidades que al asegurar cierta organización mínima garantizarán también un mínimo de servicios a sus integrantes.

Sin ánimo de entrar a discutir en detalle los múltiples aspectos que un programa destinado al mejoramiento de la calidad de nuestra población debe cubrir, permítasenos señalar que él debe cubrir dos grandes campos, a saber: el ambiental dentro del cual quedaría comprendido todo lo relacionado con la salud personal, las condiciones sanitarias de la comunidad y la vivienda. El segundo campo sería el cultural relacionado no sólo con las labores que puedan desarrollarse a través de la escuela, sino que debe cubrir también toda actividad tendiente a hacer del individuo elemento positivo en el desarrollo de su comunidad. El Censo de Población y Vivienda levantado a fines de 1950, así como otras estadísticas compiladas regularmente, señalan con claridad en qué dirección es más apremiante el problema, delineando al mismo tiempo las diversas fases que el mejoramiento de la salud y la educación del panameño implica.

Se dice con frecuencia, por ejemplo, que Panamá cuenta con escuelas hasta en el último rincón, pero mientras las escuelas primarias oficiales no llegan siquiera a 900 los lugares poblados con más de 100 habitantes se elevan a casi 1,400. Adviértase que ro mencionamos los 5,242 caseríos con menos de 100 habitantes por la dificultad que significa llevar hasta ellos ciertos servicios del Estado. Para apreciar mejor el problema téngase presente que en muchas de las escuelas existentes apenas si funcionan dos o tres grados.

Nuestra Constitución establece la obligatoriedad de la enseñanza primaria a ser suministrada por el Estado gratuitamente, Anualmente dejan de asistir a la escuela primaria aproximadamente 50,000 niños entre los 7 y los 15 años de edad.

Existen 150,000 analfabetos entre la población mayor de 10 años, correspondiendo el 90%, de este total a habitantes de nuestras áreas rurales.

El Censo de Población y Vivienda de 1950 reveló que el 205 de las viviendas ocupadas por nuestra población están hechas de caña, penca y paja y que otro 22% lo constituyen las viviendas de quincha. Sin entrar siquiera a mencionar el problema de la vivienda en el sector urbano, que es en el único en donde se ha intentado darle solución, con resultados francamente dudosos, las cifras anteriores nos revelan la magnitud del problema en el área rural. Existen Provincias como Veraguas, por ejemplo, donde el 50% de las viviendas están construidas de caña, penca o paja. Será preciso también mejorar otras condiciones sanitarias deficientes que propician el estado morbo en que vive un alto porcentaje de nuestra población rural. Conturba el espíritu de cualquier panameño descubrir, por ejemplo, que 69,000 viviendas campesinas utilizan un río, una quebrada e un «ojo de agua» como fuente de abastecimiento de agua. Ningún programa tendiente al mejoramiento de la salud personal podrá tener éxito mientras no se mejore notablemente la vivienda campesina.

Cualquier política demográfica bien encaminada tendrá necesariamente que comenzar por extender el radio de acción de las Unidades Sanitarias, de tal suerte que un mayor número de personas reciban efectivamente el beneficio de la medicina curativa. Hoy día apenas si existen en nuestro país 23 Unidades Sanitarias, incluyendo entre éstas las cuatro que funcionan en Panamá y Colón. Se dice que los beneficios de estas Unidades Sanitarias alcanzan a un 50% de nuestra población. Esto en realidad es apenas teórico, pues las Unidades cubren un territorio que contiene aproximadamente 600.000 habitantes para lo cual cuentan con un total de 32 médicos, 24 dentistas y 120 enfermeras. Es decir, se cuenta con un médico para cada 19,000 habitantes. Es verdad que la situación varía en aquellos lugares donde existen Hospitales, pero vale la pena señalar que sólo contamos con estas casas de salud en los Centros Urbanos y cale entre oficiales y privados apenas si llegan en toda la República a 20. Al extender el radio de acción de nuestras unidades sanitarias será posible ir disminuyendo la mortalidad infantil y entre los adultos el gran número de muertes por malaria, parásitos intestinales, tuberculosis, etc.

Conjuntamente con la medicina curativa se expandirá la medicina preventiva y al proveer servicios como los de asistencia pre-natal y post-natal, se estarán no sólo salvando vidas de niños y madres, sino haciendo a ambos más aptos para convertirse en factor de progreso en el país.

Nos hemos limitado a seleccionar al azar algunos aspectos de los muchos que pueden mencionarse en esto de orientar una política tendiente a obtener una mejor calidad en nuestra población.

Como el desarrollo de una política cae cualquier índole no puede ser el producto de una sola persona, ni siquiera de un solo grupo de personas, llegado el momento sería necesario considerar al economista, al agrónomo, al sanitario, al educador, al urbanista, al estadístico. Del concurso de sus ideas y experiencias habría de surgir la política integral, que al considerar otras fases fundamentales del desarrollo de nuestro país hiciera a nuestra población consciente del papel que le corresponde desempeñar en el logro de nuestra tan anhelada independencia económica.

Notas

1. Arosemena, Justo, *El Estado Federal de Panamá*, Biblioteca Istmeña, año I vol. I, Editora "El País", 1952, p.18.
2. Pérez, Felipe, *Geografía general física y política de los Estados Unidos de Colombia y Geografía particular de la ciudad de Bogotá*, Segunda Edición, Bogotá: Imprenta de Echeverría Herman, 1883: página 12.
3. Silvestre, Francisco, *Descripción del Reyno de Santa Fe de Bogotá*, Panamá, Imprenta Nacional, 1927; página 82.
4. Pérez, Felipe, O. cit; página 448.
5. Pérez, Felipe, Ob. cit; página 450. ¹¹ . —Pérez Felipe, Ob. cit.; página 454.
6. Pérez Felipe, Ob. cit.; página 454.
7. Castellero, Reyes, Ernesto, *Documentos Históricos sobre la Independencia del istmo de Panamá*, Publicaciones del Instituto Nacional de Panamá, Panamá: Imprenta Nacional, 1950; páginas 557 - 559.
8. Posada, Francisco, *Director General de la Ciudad de Panamá y Reseña histórica, geográfica y del Departamento*, Año I, Tip. Casis y Cia. Panamá, 1897.
9. Notestein, Frank W., and others. *Office of Population Research, Princeton University, The Future Population of Europe and the Soviet Union Population Projections 1940-1970*, League of Nations, Geneva, 1944. . - Notestein, Frank W., and others. Office of Population Research, Princeton University, *The Future Population of Europe*

and the Soviet Union Population Projections 1940-1970, League of Nations, Geneva, 1944.

10. Grajales, Rafael, *Esquema para una política agraria* (Conferencia dictada en la Universidad de Panamá,) 1951, pág. 14.



Carmen A. Miró G.

AMÉRICA LATINA: POLÍTICAS DE POBLACIÓN, SITUACIÓN DEMOGRÁFICA Y DESAFÍOS QUE ENFRENTA LA REGIÓN

Carmen A. Miró G.

Resumen: Considerando las dificultades para caracterizar una «política de población», se propone lo que debe entenderse por el término. Al respecto, el artículo plantea que, quizá con la excepción de México, América Latina carece de políticas de población definidas. Posteriormente, con apoyo en la teoría de la transición demográfica, se analizan los principales cambios en los países de la región, considerados a partir de la Conferencia Mundial de Población de 1974, argumentando, en cada caso, que la política de población no sólo comprende acciones encaminadas a modificar el comportamiento de las variables demográficas, sino también aquéllas dirigidas al desarrollo cualitativo de la población. Con base en esto, se sostiene que, a pesar de los avances, como la plataforma mínima de acuerdos a que se refiere la CEPAL, aún se carece

*Tomado de *Papeles de Población*, vol.2, N°27, 2003.

de un enfoque integral que permita una transformación productiva con equidad.

El concepto "política de población"

Un pequeño esfuerzo por aproximarse a un consenso acerca del sentido del concepto «política de población» revelaría que esa designación ampara diversos significados, que, en el ámbito del sector público, van desde la toma de posiciones, pasando por la aprobación de medidas legislativas, hasta la adopción de acciones específicas supuestamente destinadas a modificar la dinámica demográfica.

A raíz de la adopción del Plan de Acción sobre Población por la Conferencia Mundial de Población en 1974 han proliferado en la región diversos tipos de disposiciones legales y programas con el deliberado propósito de modificar la dinámica demográfica, con el ánimo de armonizarla con el desarrollo económico y social. Y es también a partir de ese momento cuando la designación de «política de población» comenzó a aplicarse a las más variadas situaciones y acciones,¹ circunstancia que en 1996, a 22 años de la aprobación del mencionado plan, enfrentó a los países a la existencia de una tremenda confusión en este terreno. Surgió entonces la necesidad de replantear cuál es el verdadero sentido que debe darse al concepto «política de población», que es lo que este documento se propone hacer a continuación.

Es un hecho generalmente aceptado en ciencia política que la formulación de una política pública supone la definición de una o varias metas que deben alcanzarse, la fijación del plazo dentro del cual deberán lograrse y la identificación de los instrumentos que permitirían alcanzarlas o, por lo menos, avanzar hacia su consecución. Las metas, por lo regular, se expresan en términos cuantitativos, los plazos establecen fechas límite para el cumplimiento parcial o total de dichas metas y, conjuntamente con la explicitación de los instrumentos que han de ser aplicados, se integran en disposiciones legales o simplemente normas administrativas que, en última instancia, son las que guían las acciones de los agentes públicos encargados de ejecutar o hacer que se

ejecute la determinada política. Estos agentes están ubicados en diversos departamentos de la administración pública.²

Es, pues, con las características enunciadas anteriormente, que propongo identificar lo que debe entenderse por «política de población». Y se expresa en singular porque cuando se formula es *una* de las políticas del Estado con diversos objetivos o metas relativos a variables demográficas.³ Desde luego, cualquier meta definida por la política de población se haría tomando en cuenta el comportamiento global que la variable demográfica respectiva venía mostrando, como resultado agregado de la conducta individual de las personas que determinan la composición y nivel de dicha variable. En otras palabras, las decisiones que se adoptarían en ese ámbito y que buscan fundamentalmente elevar el nivel y la calidad de vida de la población, *nunca* serían producto de una imposición unilateral por parte del Estado, si no más bien del consenso de los distintos grupos sociales. En todo momento se respetarían los derechos humanos fundamentales, principalmente los derechos reproductivos de la mujer y los derechos de los niños. Igualmente, quizá por el amplio consenso existente en la región, no sería necesario insistir en que todas o cualquiera de las medidas que se adopten en el ámbito de la política de población serán producto del ejercicio exclusivo de la voluntad soberana nacional, sin injerencia de gobiernos o instituciones extranjeras. Lo que en última instancia se buscaría sería la eliminación de la iniquidad social, cuya existencia es fácil deducir al analizar los indicadores demográficos de los distintos grupos sociales.

Para facilitar el cumplimiento de los objetivos o metas que se establecieran, debería recurrirse —con carácter de instrumentos de ejecución— a programas y proyectos aplicados por instancias gubernamentales sectoriales que no son expresamente responsables de la «administración» de la política de población. Algunos sectores cuyos programas y proyectos deberían tener carácter de instrumentos de ejecución de la política demográfica serían, por ejemplo, el de desarrollo agrario, el de educación, el de salud y el de desarrollo social (o bienestar social o similar), entre otros.

En menor grado, debería recurrirse también a medidas y programas que realizaría directamente la agencia encargada de formular, coordinar, darle seguimiento, evaluar, en suma, administrar la política de población, para lo que debería recibir la colaboración de algunos departamentos sectoriales. El programa de información y comunicación es un ejemplo típico de la clase de programa a ser directamente ejecutado por la agencia que administra la política, con la colaboración del sector educación. También le correspondería a esa agencia establecer los mecanismos a través de los cuales los distintos sectores sociales tendrían participación en la definición de la política de la cual serían objeto y sujeto.

Aceptando como válido lo ya expresado sobre las características que debería tener una política de población, habría que convenir que, quizá con la excepción de México, ningún otro país de América Latina tiene actualmente una política de población.⁴ Aun en el caso de México, no es claro que efectivamente se hayan explicitado los instrumentos de ejecución de la política, lo que en cierto modo se intenta, de manera incompleta, con la definición de las llamadas «líneas programáticas» en el Programa Nacional de Población 1989-1994 (Conapo, 1991).

En general, en ausencia de políticas de población en la mayoría de los países de la región, veamos cuál ha sido su evolución demográfica.

Principales cambios demográficos en América Latina y el Caribe desde la Conferencia Mundial de Población de 1974

En los más de 20 años transcurridos desde la Conferencia de Bucarest, la población de América Latina y el Caribe experimentó cambios significativos. Las tendencias del crecimiento demográfico que comenzaron a perfilarse en algunos países en el quinquenio 1960-1965, y en otros en el siguiente (1965-1970), se intensificaron en los años posteriores, llevando a estos países y a la región en su conjunto a una profunda transformación de su dinámica demográfica. En efecto, los principales componentes de esa dinámica (tamaño y estructura por edad de la población, patrones de fecundidad, mortalidad y migración, tanto interna como

internacional) se modificaron de manera tan notable, que los efectos del fenómeno —inédito en la historia demográfica de la región— rebasaron con creces la evolución prevista. El fenómeno se dio con importantes diferencias entre países y, según los pocos datos disponibles, entre distintos grupos sociales y al interior de ellos, introduciéndose, así, elementos de iniquidad social que una política de población debería contribuir a erradicar.

Debido, en parte, a las deficientes informaciones estadísticas básicas de que se disponía, las estimaciones que se hacían a principios de la década de los setenta suponían descensos significativamente menores de la mortalidad y de la fecundidad de los que en efecto se dieron. Esto llevó a proyectar las tasas de crecimiento a niveles relativamente elevados, lo mismo que el tamaño de las poblaciones, para en cuya proyección se utilizaban tasas que resultaron sobrestimadas. Sólo para tener una idea del desfase de que adolecieron en ese periodo las estimaciones, vale la pena mencionar que en julio de 1971 el Celade proyectó la tasa anual de crecimiento demográfico de América Latina para 1995-2000 en 26.3 por mil, mientras que sus más recientes estimaciones la ubican en 15.6, una diferencia de 41 por ciento. En el mismo predicamento, se proyectó que la población total de los 20 países de la región llegaría, en el año 2000, a 641 millones, mientras que en las proyecciones confeccionadas 25 años más tarde se estimó, para ese año, en 503 millones, es decir, en 138 millones menos.

Las comparaciones anteriores, aparte de dar pie para afirmar que la transición demográfica en América Latina se produjo de manera más acelerada de la que los analistas demográficos pudieron prever, con los datos y métodos entonces a su alcance, sugieren que los cambios experimentados por las variables demográficas básicas modificaron radicalmente la evolución que de otra manera hubiera seguido la población de la región.

La mortalidad había comenzado a descender desde muy temprano, acelerándose esa declinación después de la Segunda Guerra Mundial. A ello contribuyeron varios factores: saneamiento del ambiente, mejores servicios de salud, mejoramiento de la higiene personal y, en general, mejores

condiciones de vida, entre otros. Debe reconocerse que los departamentos gubernamentales de salud, por regla general, han definido políticas en lo referente a la mortalidad y a la salud. Recomendaciones emanadas de conferencias de la Organización Mundial de la Salud, como la de Alma Ata, y el Plan de Acción de Salud para Todos en el año 2000, les han ofrecido guía para dichas políticas. Sin embargo, a pesar de la existencia de ellas, América Latina no parece que podría cumplir la meta de 74 años de esperanza de vida para el año 2000 fijada originalmente en el Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP) aunque si la de 70 años a que fue rebajada por la Conferencia de Población de 1984 (recomendación 14). Esta meta se refiere al conjunto de la región tomada como promedio, pero, por lo menos, nueve países latinoamericanos se estima que no alcanzarían una esperanza de vida de 70 años en 2000. Conviene recordar que las diferencias entre áreas geográficas al interior de los países —que en alguna medida reflejan diferencias sociales— son aún mayores.

Sin entrar a considerar como contribuyeron a la conformación de este índice sintético de la mortalidad las defunciones de infantes, de jóvenes y de madres, es evidente que la política de población debe considerar la inclusión de metas y programas relativos a la mortalidad a ser ejecutados por distintos organismos estatales (departamentos de salud, instituciones de seguridad social, etcétera).

La fecundidad, a diferencia de la mortalidad, tardó más en reaccionar a las nuevas condiciones sociales que se plantearon: más amplias facilidades de educación, mayor participación social de la mujer, mejores servicios de salud general, infantil y maternal y, sobre todo, acceso a consejos y servicios sobre planificación familiar, medio que, en última instancia, es el que propicia el descenso del número de hijos, al facilitar la eliminación de la fecundidad no deseada. Rota la inercia que impedía que la fecundidad descendiera en forma significativa, ésta inicia su declinación prácticamente en todos los países, aunque en distintos momentos y a diferentes velocidades. El número medio de hijos por mujer que, alrededor de 1975, era de cinco, descendió, en 1992, a tres, con siete países con promedios por debajo de ese valor y dos que aún registran niveles de cinco hijos por mujer. Debe

subrayarse que estas tasas esconden diferencias entre grupos sociales.

El comportamiento de esas dos variables condujo a un acelerado descenso de la tasa de crecimiento demográfico, que se estima bajará en 37 por ciento entre el quinquenio 1970-1975 y el que transcurre (1995-2000).

Se alteró también significativamente la estructura por edades de las poblaciones, disminuyendo proporcionalmente los menores de 15 años y aumentando el grupo en edades de trabajar, las mujeres en edades fértiles y los mayores de 60 años. Todo ello con importantes consecuencias demográficas, que sin duda afectarían las metas que pudieran definirse para la mortalidad y la fecundidad. Igualmente, estas transformaciones en la estructura por edad tienen consecuencias sobre la educación, el empleo, la planificación familiar y la seguridad social, entre otros. Es un típico ejemplo de sectores en los que podrían *integrarse* política de población y programas y proyectos sectoriales de desarrollo.

Otra transformación, que se inició en décadas anteriores, pero que se aceleró notablemente en los últimos 20 años, fue el rápido crecimiento de las ciudades, nutrido, principalmente, por los migrantes procedentes de áreas rurales y urbanas pequeñas. Según las Naciones Unidas, el porcentaje de población urbana en la región (América Latina y el Caribe) era, en 1950, de 42 por ciento (69 millones de personas), con importantes diferencias entre subregiones y países. Para 1975 ese porcentaje había subido a 61 (casi triplicando el número de habitantes urbanos: 198 millones) y en el año 2000 se proyecta que habrá llegado a más de 76 (lo que más que duplicaría en el lapso de 25 años la cifra absoluta de residentes urbanos: 411 millones) (United Nations, 1991).

El proceso de urbanización, como en general se designa a la aglomeración de habitantes en ciudades, tiene entre sus principales características el concentrar, en el caso de los países más grandes, la mayor parte de la población urbana en pocas ciudades; en los países más pequeños este fenómeno se da con frecuencia en una sola ciudad, generalmente en la capital del país. Hay acuerdo en responsabilizar al modelo o estilo de desarrollo que ha prevalecido en nuestros países

por la velocidad y características de la urbanización en la región.

La transición de la mortalidad y de la fecundidad llegó a las ciudades de América Latina y el Caribe haciendo bajar la tasa de crecimiento natural de las mismas, pero no se ha podido evitar la avalancha de inmigrantes hacia ellas, procedentes de otras partes del país, aunque datos de censos recientes sugieren que la intensidad de estos movimientos parece estar disminuyendo. Habitantes del medio rural parecen más bien estarse movilizándose hacia áreas de frontera agrícola.

Según las encuestas que periódicamente realiza la División de Población de Naciones Unidas, prácticamente todos los países de la región consideran poco satisfactoria la forma como se da su proceso de urbanización. A pesar de que se han dictado algunas medidas destinadas a modificar las tendencias de este proceso, éstas no han experimentado cambios significativos. Este resultado negativo no debe sorprender, ya que si la política de población establece objetivos o metas en cuanto a las corrientes migratorias o en cuanto a los patrones de asentamiento de la población que se desean alcanzar, en un país que respete el derecho de tránsito de sus ciudadanos, ello sólo podría lograrse por medios indirectos que modificaran las condiciones económicas y sociales que propician la situación que se busca alterar. Este es un típico ejemplo en el que el Estado tendrá que decidir entre dos alternativas: o crea condiciones propicias para una desconcentración de la población que ya presenta problemas derivados de la elevada concentración, o deja actuar libremente a las fuerzas del mercado, que conducen a una aglomeración con efectos nocivos sobre la población y el ambiente, y eventualmente sobre el desarrollo mismo.

En contraposición a la velocidad con que se ha expandido y continúa expandiéndose la población urbana, el crecimiento de la rural, tanto en términos absolutos como relativos, ha perdido el dinamismo que tuvo en el pasado. El número de habitantes rurales y su tasa de crecimiento comenzó a declinar en el Caribe y en América Latina del sur en el quinquenio 1975-1980. Sólo en América central

continúa aumentando en forma absoluta la población rural, pero desde el quinquenio 1960-1965, a ritmo cada vez más decreciente.

El binomio elevada concentración urbana y despoblamiento rural plantea a la región problemas de diversa índole, entre los cuales destacan los relativos al deterioro del ambiente y la destrucción de los recursos naturales.

El breve examen realizado pone en evidencia que los importantes cambios que se han dado en la dinámica demográfica de los países de América Latina y el Caribe responden, fundamentalmente, a transformaciones económicas, sociales y políticas ocurridas en las sociedades de esos países y, en menor grado, a algunos programas aislados (planificación familiar, educación en población e inserción de mujeres en el trabajo productivo, entre otros). Ha sido relativamente menor la contribución —si ha habido alguna— de las llamadas políticas de población. De ahí la necesidad de considerar la adopción de una, con las características ya mencionadas.

Avance, estancamiento y retroceso en políticas de población desde la Conferencia Mundial de Bucarest de 1974

La División de Población de las Naciones Unidas lleva a cabo una permanente, continua e intensa labor destinada a evaluar el grado de aplicación del PAMP por los Estados miembros y la situación que se da en ellos respecto de las políticas de población, consideradas éstas en un sentido relativamente amplio. Un examen del material compilado por dicha División, en lo que atañe a América Latina y el Caribe, permite señalar algunas de las limitaciones que enfrentan los países de la región:

1. *Se han dado avances* en la adopción de disposiciones legales de distinto rango que tratan sobre cuestiones relativas a población (tamaño, crecimiento, estructura por edades, mortalidad y morbilidad, fecundidad y familia, migración internacional, distribución espacial y urbanización, y condición de la mujer). También *se ha avanzado* en la

organización de instancias administrativas responsables de esas cuestiones (consejos, unidades, comisiones, etcétera).

Sobre este particular, en el informe de 1989 de Naciones Unidas sobre *Examen y Evaluación del PAMP* se señala que la «administración es todavía un aspecto débil en muchos programas de población» (Naciones Unidas, 1989: 42).

2. No obstante el declarado propósito de algunos gobiernos de integrar las acciones sobre población en el contexto de la planificación económica y social, o directamente en los programas y proyectos económico-sociales, *se da un real estancamiento* en cuanto al logro de dicha integración. El estancamiento, al parecer, se produce, entre otras razones, por la falta de una efectiva comunicación entre la instancia administrativa responsable de la política y las responsables de los distintos sectores (empleo, educación, recursos naturales, etcétera). Además, al no haberse definido con claridad los objetivos o metas demográficos, los sectores carecen de guías respecto de cómo orientar sus acciones para contribuir a la ejecución de la política de población. Además, existe inseguridad sobre los conocimientos acerca de la relación causa-efecto entre variables demográficas y variables socioeconómicas.

3. En la mayoría de los casos, a pesar de que se han dictado leyes u otras normas, con aparente carácter comprensivo, *se carece de un enfoque integrado* que defina con claridad cómo se propone alcanzar los objetivos que dichas leyes o normas establecen respecto de las variables demográficas, cuya modificación se identifica como prioritaria.

Al superar esta limitación podría contribuir, sin duda, entre otras medidas, a lograr que los programas y proyectos económicos-sociales sectoriales incorporen entre sus acciones aquéllas que intentan modificar una o varias variables demográficas.

Entre las recomendaciones para la ulterior ejecución del PAMP, aprobadas en la Conferencia Internacional de Población de 1984, se reiteró en la recomendación 1 el

principio, que con insistencia afloró en la Conferencia de 1974, y se incorporó en el párrafo 14 del PAMP, en el sentido de que población y desarrollo están interrelacionados: las variables demográficas influyen sobre las económicas y sociales, y viceversa. Los pronunciamientos en el sentido de que deben integrarse no han pasado, a pesar de los años transcurridos, de ser meros enunciados de propósito, sin que país alguno haya logrado la aconsejada integración. Se han señalado varios obstáculos que se opondrían a ella. El informe de 1989 sobre examen y evaluación, ya mencionado en un párrafo anterior, se refiere al tema en los siguientes términos: «los intentos por integrar población y desarrollo sólo han tenido un éxito parcial. No sólo es necesario definir más claramente el concepto de integración; no existe desarrollo institucional en el sector población de muchos países en desarrollo y es necesario lograr una interacción más estrecha entre los encargados de la formulación de políticas, los planificadores y los demógrafos con objeto de determinar las necesidades y demandas especiales de los países» (Naciones Unidas, 1989: 19).

A lo anterior habría que agregar que la mayoría de los países de la región carecen de una planificación que efectivamente rebase el mero carácter indicativo, particularmente en la actualidad, en que estos países han adoptado ajustes estructurales en sus economías, dejando al mercado la función reguladora.

4. En el periodo transcurrido desde la adopción del PAMP se han dado algunos *retrocesos*. Según la información contenida en los compendios publicados por las Naciones Unidas sobre la situación relativa a las políticas de población (United Nations, 1990), entendidas éstas en un sentido amplio, por lo menos tres países latinoamericanos que anteriormente habían fijado metas cuantitativas a ser alcanzadas por las tasas de crecimiento demográfico y de fecundidad, parecen haberlas eliminado. En la actualidad, sólo otros tres países latinoamericanos han establecido metas demográficas, generalmente con un horizonte temporal que se extiende al año 2000 y que se refieren, según el país de que se trate, a las tasas de mortalidad general, infantil y materna, y a la esperanza de vida; a la tasa de crecimiento

demográfico y al tamaño de la población; a la magnitud de reasentamientos de población, y a tasas de crecimiento desagregadas a niveles geográficos.

Un análisis de las evaluaciones hechas lleva a la inevitable conclusión de que los gobiernos latinoamericanos, que de diversas maneras han expresado su propósito de modificar una o más variables demográficas, han enunciado para ello medidas que, aun plasmadas en leyes, no pasan de ser meras declaraciones retóricas, mientras las variables cuyo comportamiento se propone alterar se han modificado al impulso de cambios en la conducta a nivel microsocial y transformaciones al nivel macrosocial.

Ello indica claramente que esos gobiernos deben modificar de manera radical sus modos de proceder, si efectivamente desean que los cambios que se produzcan en el comportamiento de las variables demográficas obedezcan a una estrategia previamente definida y no a la casual coincidencia del conjunto de conductas individuales. Esto implicaría la formulación de una real «política de población» con las características que ya fueron señaladas. La oficina ejecutiva (secretaría, comité, etc.) del agente gubernamental (consejo, comisión, instituto, etc.) al cual se confie formular, coordinar, darle seguimiento y evaluar la política *no* sería la responsable de que a nivel de los sectores se *ejecuten* las acciones que conduzcan al cumplimiento de las metas propuestas por la política. Correspondería a la máxima autoridad (ministro, secretario, etc.) del respectivo sector hacer que se ejecuten dichas acciones. Se entiende, desde luego, que se establecerían adecuados conductos de comunicación y coordinación entre las distintas instancias gubernamentales. Igualmente, se establecerían mecanismos de consulta con la población, objeto de la política.

Desafíos del futuro

Después de los reveses de todo orden que la región experimentó durante la llamada «década perdida», ha entrado en una nueva etapa de su desarrollo que, en síntesis, se caracteriza como de transformación estructural y que supone una conceptualización diferente de las condiciones en que debe operar la economía. Según sus proponentes, esto

incluye, entre otras medidas, ajustes que conduzcan a una estabilización; liberación del mercado interno y preminencia de éste como regulador de las actividades económicas tanto internas como externas, con la concomitante disminución del papel del Estado en esa esfera y la priorización del sector privado como agente principal de los cambios, lo que llevaría, como secuela lógica, a la privatización de las empresas estatales; fomento de las exportaciones, principalmente de las llamadas no tradicionales; modificación de las relaciones laborales vigentes para elevar la productividad del trabajador y abaratar el costo de la mano de obra; modernización de la industria nacional y el agro, para elevar su productividad y mejorar su competitividad, fomentando la liberación de sus actividades por la eliminación de cuotas y protecciones arancelarias. En fin, según postulan sus proponentes, «modernizando» la economía nacional.

La aplicación del conjunto de medidas de ajuste, en general trajo aparejado, en 1991 y 1992, un «moderado» progreso de la economía, en comparación con los años anteriores recientes; sin embargo, en el ámbito social se mantuvieron, y en algunos casos se ampliaron, las desigualdades en la distribución del ingreso, aumentó el desempleo y el subempleo, disminuyeron los ingresos y, como inevitable corolario, creció el número de pobres e indigentes entre la población. También se señalan efectos negativos en la esfera de la explotación de los recursos naturales, que han tendido a acelerar su deterioro y destrucción. Se citan como coadyuvantes de esta evolución, por un lado, a la intensificación de las exportaciones, y por otro, al desmejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos y otros residentes de las áreas rurales y las presiones que sobre dichas áreas significan las demandas de los habitantes urbanos.

Estos efectos sociales y ecológicos no son causados exclusivamente por factores de índole económica. También han contribuido a su ocurrencia fenómenos de carácter demográfico. Algunos autores han señalado que los descensos en la fecundidad, que generalmente se inician en las áreas urbanas, benefician, en una primera etapa, a las familias con mayores ingresos, lo que obviamente lleva a desmejorar más aún la desigual distribución de éstos, al disminuir

primero en estas familias el número de hijos y con ellos el tamaño de la familia. Este comportamiento amerita la adopción de medidas por parte del Estado para corregir este efecto negativo transitorio que los programas de planificación familiar promovidos por él introducen al inicio de su operación. Igual situación se da en el caso de las áreas rurales en las que el descenso de la fecundidad se inicia más tardíamente por la ocurrencia simultánea de dos circunstancias negativas: lenta introducción de transformaciones económicas y sociales y tardía implantación de servicios de planificación familiar.

La disminución de la morbilidad y la mortalidad, también en una primera etapa, beneficiaría en mayor grado, entre los que recurren a los servicios estatales, a los grupos sociales con mejores condiciones de vida. En general, estas familias mejorarían su grado de bienestar. No sólo por un sentido de justicia social, sino porque, en efecto, tendría consecuencias económicas positivas, los gobiernos deberían extender la cobertura de servicios de salud a los grupos que carecen de ellos o a los que los reciben sólo parcialmente.

Podrían, tal vez, citarse otras situaciones en las que la aplicación de políticas públicas en la esfera de la población impide el logro de la equidad en el tratamiento de distintos grupos sociales. Esto apunta a la conclusión de que el enfrentamiento de algunos desafíos que plantea el futuro pasa, en parte, por la adopción y ejecución de una política demográfica que, a diferencia de lo que ha ocurrido en el pasado, logre una armonización recíproca entre los objetivos de ésta y los de los programas y proyectos sectoriales.

Esta tarea, desde luego, no es sencilla y los gobiernos, teniendo presente las aspiraciones y valores de los distintos grupos sociales, tendrán que revisar a fondo cuáles son las metas que se proponen alcanzar en cuanto al crecimiento y distribución de la población. Ya parece existir un alto grado de acuerdo en América Latina en el sentido de que la población no puede crecer indefinidamente y que, en algún momento, variará según el grado de avance que cada país haya alcanzado en el proceso de transición demográfica, deberá llegarse a una estabilización. El consenso parece también extenderse al logro de un incremento menos

acelerado de la población urbana y de su concentración en pocas ciudades.

Prácticamente todos los países de la región están atravesando —aunque en distintos estadios— por el proceso de transición demográfica. Todo hace prever que ese fenómeno continuará y que la fecundidad en un buen número de países seguirá moviéndose hacia el nivel de reemplazo. Con todo lo que de positivo pueda tener este desenvolvimiento, el crecimiento de la población en números absolutos continuaría planteando tremendos desafíos a la región. De igual manera lo haría el continuado incremento de población urbana y su concentración en pocas ciudades.

Sin ánimo de asignarles una jerarquía, entre ellos cabe mencionar:

1. Erradicar la indigencia y la pobreza, lo que pasa, entre otras medidas, por la eliminación de las disparidades en los indicadores demográficos de los grupos sociales afectados por la situación de deprivación y el mejoramiento de la distribución del ingreso a nivel nacional, todo lo cual podría contribuir a debilitar los mecanismos que propician la transmisión intergeneracional de la pobreza.

2. Obviamente, la ampliación del número de personas con empleo productivo contribuiría a aumentar el ingreso familiar, otro de los paliativos para aliviar la pobreza, lo que, a su vez, en algún grado, haría disminuir la mortalidad infantil y la fecundidad en los grupos afectados por la pobreza.

3. Superar el analfabetismo y ampliar la cobertura del sistema de educación, particularmente a los niveles primario y secundario, mejorando, además, su calidad. El descenso del nivel de la fecundidad en los países de América Latina trajo como consecuencia una disminución del porcentaje y de la tasa de crecimiento de la población menor de 15 años, con lo que se hizo proporcionalmente menor la presión sobre los recursos requeridos por la educación preescolar y primaria. Esta presión, sin embargo, se ha trasladado hacia los niveles más altos de la educación secundaria y la universitaria. Habrá que continuar apoyando los programas demográficos que

harían posible continuar trasladando hacia los grupos de mayor edad las tendencias ya experimentadas por los más jóvenes. Pero mientras eso ocurre, los programas de «modernización» de la economía en sus aspectos sociales deberán continuar brindando atención preferencial a la educación, con todo lo que ello implique en mejoramiento de su calidad y su adaptación a una sociedad sujeta a cambios estructurales. Ya la CEPAL ha identificado a la educación y el conocimiento como ejes de la *transformación productiva con equidad* (CEPAL y UNESCO, 1992). En cuanto a la transformación demográfica, debe tenerse presente que la educación ha sido identificada como factor clave en el descenso de la fecundidad y la mortalidad infantil. Los programas de educación en población han constituido en algunos países aportes importantes para modificar comportamientos reproductivos.

4. Organizar o modificar los sistemas de seguridad social, de suerte que estén en capacidad de hacer frente a las demandas que la cambiante dinámica demográfica les plantea, principalmente, por la disminución proporcional del número de dependientes menores de 15 años y el aumento de los de 60 años y más; el aumento de las esperanzas de vida, con el consiguiente incremento del número y proporción de los jubilados y pensionados y del periodo durante el cual sobreviven como tales. Donde los sistemas incluyan al sector campesino, se plantearían cambios importantes en la evolución de la población rural, ya descrita en otra sección del documento. Las nuevas demandas financieras que se planteen también tendrán que ser atendidas por el componente social de los programas de ajuste o por los ahorros que un mejor manejo de los sistemas de seguridad social genere.

5. Orientar a los grupos de población que, buscando superar las limitaciones que tienen para lograr trabajo productivo en los lugares donde residen, se están moviendo hacia las fronteras agrícolas, donde con frecuencia causan daños ecológicos importantes.

6. Buscar soluciones para mejorar las condiciones de vida y proteger los derechos humanos de grandes contingentes de refugiados y desplazados por razones políticas (y en ocasiones por razones económicas) que se movilizan desde y hacia países de la región, y que a principios de 1989 la Oficina de las Naciones Unidas del Alto Comisionado para los Refugiados estimaba para los países de América Latina alrededor de 1 200 000 personas. El retorno masivo de refugiados y desplazados a su país de origen, indudablemente, alteraría el comportamiento demográfico en los lugares donde sean reasentados.

7. Proteger los recursos naturales con el propósito de lograr un desarrollo sustentable. En el deterioro y destrucción del medio han tenido un papel no despreciable algunos factores demográficos, aunque debe subrayarse que la causa principal de las agresiones a la ecología hay que buscarla en el modelo o sistema de desarrollo económico, que hasta ahora ha venido considerando a los recursos naturales como bienes cuyo uso no implica costo alguno y cuya máxima explotación favorece la ganancia rápida.

8. Desde el punto de vista demográfico, hay que señalar que la elevada concentración urbana —que, como se ha indicado, se da en la región, movida fundamentalmente por fuerzas económicas— impone grandes tensiones ecológicas en el medio urbano y también en el rural, fuente de muchos de los productos que se consumen en la ciudad. Tanto en el área urbana como en la rural la indigencia y la pobreza contribuyen al deterioro del medio. Esto pone de relieve la estrecha relación que existe entre las condiciones económicas, sociales, particularmente las demográficas y ecológicas. Ello apunta a la necesidad de adoptar un enfoque integrado para superar las situaciones adversas que afectan a grupos importantes de población y atentan contra el logro de un desarrollo sustentable.

9. No se agotan con la anterior enumeración los desafíos que la región deberá enfrentar en los últimos años de este siglo y a comienzos del tercer milenio. Entre otros, están los

relacionados con la salud, con el bienestar de las poblaciones indígenas, con la efectiva incorporación social de la mujer y con el desarrollo cultural, que tienen evidente vinculación con aspectos de la dinámica demográfica.

No he pretendido ser exhaustiva, sino señalar algunos retos que el futuro plantea a América Latina, con el ánimo de resaltar lo oneroso de la tarea que debe abordar la región.

Algunos elementos importantes necesarios para enfrentar los desafíos

Estas reflexiones se han hecho teniendo en cuenta fundamentalmente lo que una política demográfica nacional, adecuadamente formulada y rigurosamente ejecutada, podría contribuir para lograr en los países de la región una *transformación productiva con equidad*.

Acometer esta labor requiere una compleja movilización, que incluiría, entre otras condiciones, la disponibilidad de personal altamente calificado y adecuadamente remunerado; permanente investigación de excelencia que vincule lo demográfico, lo económico, lo social, lo institucional y lo político; medios eficientes y permanentes de comunicación profesional, intelectual y administrativa, y mecanismos continuos de capacitación de personal a distintos niveles.

Una movilización tal requeriría la disponibilidad de suficientes recursos técnicos y de infraestructura, particularmente el acceso a los modernos métodos de la informática.

Una de las limitaciones a que en los últimos años han venido enfrentándose las actividades en el campo de población en América Latina ha sido la drástica disminución de los fondos internacionales disponibles para dichas actividades. Esta disminución se aprecia particularmente a partir de 1988, cuando los fondos gastados para la asistencia internacional en población para América Latina y el Caribe, en valores corrientes, disminuyeron 15 por ciento. En valores constantes, con base en 1985, el descenso entre 1989 y 1990 resultó del orden de 7 por ciento (UNFPA, 1992). Mientras tanto, a pesar de las dificultades planteadas por la crisis económica que los ha agobiado en los últimos años, han

comprometido proporcionalmente más recursos para programas vinculados al tema de población.

El Foro Internacional sobre la Población en el siglo XXI señaló en la Declaración de Amsterdam que hacia el año 2000 el mundo requerirá movilizar anualmente 4 500 millones de dólares adicionales para gastos nacionales e internacionales en planificación de la familia y otras importantes actividades de población. Se indicaba ahí que ese había sido el nivel de las erogaciones en 1987. Si se lograra la ampliación recomendada, se dispondría de un fondo de 9 000 millones de dólares anuales para programas de población, principalmente en los países en desarrollo, los cuales se estima deben contribuir con 3 500 millones de dólares anuales a la conformación de este fondo (Foro, 1989).

Considerando la magnitud del aporte que se propone hagan los propios países en desarrollo, los efectos de la inflación, la creciente población de estos países, el deterioro de las condiciones de vida de contingentes cada vez mayores de indigentes y pobres, y, sobre todo, las limitaciones de recursos financieros que experimentaron en el último lustro muchos programas de población, pareciera un contrasentido que lo que en la práctica se haya propuesto sea disminuir la expansión de los fondos internacionales destinados a las actividades en población, lo que efectivamente ha ocurrido.

Muchas transformaciones han tenido lugar recientemente en el mundo que, entre otros efectos, llevaron a la eliminación de la guerra fría, y con ello es teóricamente posible la liberación de fondos que antes se destinaban a gastos militares para dedicarlos ahora a promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más disminuidos de la sociedad. Las actividades en el campo de población son fundamentales para el logro de ese objetivo y deberían recibir amplio apoyo.

Breves reflexiones finales

En comentarios anteriores se describió, en apretada síntesis, la impresionante transformación que experimentaron los componentes fundamentales de la dinámica poblacional, que precipitó a la mayoría de los países de la

región a una transición demográfica sin precedentes y, en gran medida, no anticipada.

Casi hacia el final del periodo en que ocurría esta evolución del panorama demográfico de la región, se daba el estancamiento —y, en algunos aspectos, el retroceso— del desarrollo económico y social que, entre otras secuelas, trajo aparejado la profundización de las condiciones de pobreza; sin embargo, aun en medio del estancamiento —y esto apunta a una evidente falta de equidad social— ciertos sectores gozaron de mejores condiciones de vida que deben haber propiciado modificaciones en su comportamiento demográfico, lo que, a su vez, contribuyó a reforzar el mejoramiento de su situación social y económica. La CEPAL ha señalado que «las cifras disponibles muestran una asociación entre el lugar que los países ocupan en la transición demográfica y la situación de pobreza que enfrentan» (CEPAL, 1991: 67).

Se plantea a la región el reto de cómo salir del estancamiento del desarrollo, manteniendo e intensificando al mismo tiempo el proceso de transición demográfica que, entre otras consecuencias, tuvo la virtud de disminuir algunas de las presiones que de otra manera hubieran agudizado aún más el deterioro que experimentaron las sociedades latinoamericanas.

En la búsqueda de caminos que lleven a recobrar el dinamismo que caracterizó a la mayoría de las economías latinoamericanas antes de la «década perdida», la propuesta que, en general, ha concitado la mayor atención de sectores gubernamentales, privados, organismos no gubernamentales nacionales, organizaciones internacionales y profesionales, ha sido la que la Secretaría de la CEPAL elevó a los gobiernos de sus Estados miembros en el vigésimo tercer periodo de sesiones de la comisión, denominada *Transformación Productiva con Equidad* (CEPAL, 1990). En esa propuesta, la CEPAL incluyó lineamientos para algunas políticas básicas destinadas a apoyar los objetivos de la *transformación productiva*.

Lo que urge es adicionar una política de población a estas políticas y a otras que han sido posteriormente definidas en documentos publicados en 1992 (CEPAL, 1992; CEPAL y UNESCO, 1992).

No se trata de proponer nuevas leyes o decretos similares a los que, como se señaló en otra sección de este documento, no pasaron, en general, de ser meros ejercicios retóricos. Lo que se propone es que cada gobierno defina y adopte claramente una posición frente a cómo aspira que evolucionen los componentes de la dinámica demográfica en el país y haga que se adopten acciones que conviertan en hechos esa posición. Esto, en parte, podría lograrse si los objetivos específicos del sector (hacienda pública, bienestar y seguridad social, recursos naturales, educación, salud, desarrollo rural, empleo, etc.) consideran armonizar dichas acciones con la declarada posición oficial sobre la evolución deseada de la dinámica demográfica.

En el campo demográfico, como en muchos otros, el Estado tiene la obligación de definir aquellas metas cuyos logros se consideran indispensables para asegurar el máximo bienestar a la mayoría de la población, lo que, desde luego, tiene que hacerse en el marco de un estricto respeto a los derechos humanos ampliamente reconocidos. Por lo que respecta a la intervención del Estado en dicho campo, debe tenerse como guía la posición de la CEPAL, en el sentido de que aquél «debe asumir un papel, tanto en promover un debate entre los distintos estratos de la sociedad que persiga una plataforma mínima de acuerdos tendientes a facilitar el proceso de desarrollo como en asumir las responsabilidades resultantes de ese debate, especialmente las que favorezcan la transformación productiva y la equidad social» (CEPAL, 1992: 99).

En América Latina y el Caribe, quizá como en ningún otro campo de la acción social, parecen coincidir tanto las declaradas percepciones de un buen número de gobiernos sobre el ritmo del crecimiento demográfico, el nivel de la tasa de fecundidad, el de la esperanza de vida y los patrones de distribución de la población en el territorio con las aspiraciones expresadas por la propia población a través de encuestas, organizaciones comunales y sociales, y, en general, medios masivos de comunicación. *La plataforma mínima de acuerdos* a que se refiere la CEPAL está realmente muy avanzada en el campo demográfico. Es cuestión de que

los gobiernos pasen de la declaración de percepciones a la adopción de acciones.

Notas

1. Al respecto, valdría la pena examinar las declaraciones de las delegaciones de América Latina y el Caribe en las sesiones plenarias de la Conferencia Internacional de Población de 1984 (Celade, 1984).
2. La introducción en la administración pública de las nuevas tendencias liberalizadoras tal vez llevarían a considerar obsoleto el enfoque de lo que debe entenderse por «política pública»; sin embargo, para evitar confusiones conviene recordar que ése sería precisamente el procedimiento que un gobierno seguiría en el desarrollo de una política destinada a liberalizar las importaciones con el propósito de hacer más competitivas internacionalmente a las industrias nacionales: a) fijaría metas cuantitativas respecto a la disminución de la protección arancelaria, b) establecería plazos dentro de los cuales deberían darse las disminuciones propuestas, c) determinaría que los instrumentos, a través de los cuales se cumplirían metas y plazos, serían las tarifas arancelarias, d) dictaría resoluciones definiendo metas, plazos y aranceles; e) para ser aplicadas por la Dirección de Aduanas con la colaboración que requiriese de otros departamentos de la administración pública.
3. Se trataría de una política porque debe tenerse presente que cualquier cambio en el comportamiento de una variable demográfica afectaría, en general, la evolución de la dinámica demográfica, efectos que deben preverse. Puede darse, entonces, una política de población con distintos componentes, según sean los objetivos que ella persiga.
4. En la sesión plenaria de la Conferencia Internacional de Población, 1984, el delegado de México declaró, refiriéndose a la política de población de su país, que «a fines de 1977, se establecieron metas nacionales de crecimiento demográfico para lo que resta del presente siglo: 2.5 por ciento anual en 1982 y 1.9 por ciento en 1988, como metas intermedias para llegar a una tasa cercana a 1 por ciento anual en el año 2000. (...) La primera de estas metas —informó el delegado— había sido sobrepasada 'ligeramente'. Así, en 1982 se registró un crecimiento de 2.4 por ciento anual y en 1983, de 2.3 por ciento. Subrayó también el delegado que la política de población de México «no sólo comprende acciones encaminadas a modificar el comportamiento de las variables demográficas, sino también otras, dirigidas al desarrollo cualitativo de la población».

Bibliografía

- Centro Latinoamericano de Demografía, 1984, «Conferencia internacional de población: México», en *Declaraciones de las delegaciones de América Latina y el Caribe en las sesiones plenarias*
- Comisión Económica para América Latina, 1990, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

- Comisión Económica para América Latina, 1991, *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina, 1992, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina, 1996, *Boletín demográfico*, año XXIC, núm. 58, julio, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y UNESCO, 1992, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*.
- Comisión Económica para América Latina, 1991, *Programa Nacional de Población 1989-1994*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 22 de abril, México.
- Foro Internacional sobre la Población en el siglo XXI, 1989, *Informe*, 6-9 de noviembre, Países Bajos, Amsterdam.
- Naciones Unidas, 1989, «Informe», en *Examen y evaluación del Plan de Acción Mundial sobre Población*, Nueva York.
- Naciones Unidas, 1984, *Report of the international conference on population*, Mexico city, U. N., New York.
- Naciones Unidas, 1990, *World population policies*, vol. I, II y III.
- Naciones Unidas, 1991, *World urbanization prospects*, New York.
- UNFPA, 1992, «Global population assistance report 1982-1990», en *United nations population fun*, abril 1.

HOMENAJE



CARMEN MIRÓ: FORJADORA DEL PENSAMIENTO CRÍTICO DE AMÉRICA LATINA*

Marcos Roitman**

Una vida ejemplar, no hay otro calificativo. Carmen Miró nació en la ciudad de Panamá un 19 de abril de 1919, este 17 de septiembre, también en su ciudad natal, ha muerto a los 103 años. Fue pionera en el campo de la demografía latinoamericana, no en vano, gracias a su esfuerzo y a petición de Naciones Unidas, en 1957 fundó el Centro Latinoamericano de Demografía (Celade). Asumió su dirección, elevando los análisis de población a un rango de excelencia. Así se lo reconocería dicha organización, otorgándole en 1984 su máximo galardón en el rubro: Premio Mundial de Población. Han sido muchos los reconocimientos. En 1987, la Universidad de la Habana le concedió el doctorado

*Tomado de *La Jornada*, 25 de septiembre 2022.

**Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, profesor titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

honoris causa. En 1996, en Panamá, recibió el premio Universidad Ciencia y Tecnología, y el Colegio de México le otorgaría en 2017 el Premio Daniel Cosío Villegas.

Sus trabajos son una referencia obligada en las aulas universitarias, los foros internacionales y los debates inter pares. Su ensayo: Política de población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo?, escrito en 1970, en la antesala de la Conferencia Regional de Población, a celebrarse ese año en México, cambió por completo la perspectiva de los estudios de población en América Latina. El enfoque puso en cuestión las visiones eurocéntricas prevalecientes en la academia y la acción de gobierno.

Comparte junto a las Siete tesis equivocadas sobre América Latina, de Rodolfo Stavenhagen, y El colonialismo Interno, de Pablo González Casanova, un sentido rupturista. Propone un enfoque latinoamericano a la hora de abordar la relación entre crecimiento demográfico y desarrollo económico. Pone patas arriba las políticas de transición demográfica aplicadas por los gobiernos. No en vano, había sido la directora del Centro de Estadística y Censo de Panamá. Sabía de lo que hablaba. Bajo su mandato se llevó a cabo el primer censo de población. Entendía los retos y cuáles eran las responsabilidades derivadas de una propuesta demográfica, transformadora de las estructuras sociales y de poder oligárquicas. Se trataba, dirá, de esclarecer la confusión e indeterminación en los análisis demográficos y de población a la cual contribuyen varios factores: entre ellos, la falta de adecuado estudio del tema por los latinoamericanos; ausencia de algunos de los datos indispensables en qué apoyar ese estudio; interpretaciones dogmáticas de la relación entre la evolución demográfica y el cambio social, así como la importación, a veces un tanto compulsiva, de ideas-soluciones generadas extra regionalmente que desembocan en la simplificación de sostener que política demográfica y planificación familiar son sinónimos (...) Frente a estas constataciones, urge al examen crítico, el estudio ponderado, la indagación sistemática para que de ellos surja un pensamiento latinoamericano (...) Para intentar contribuir al esfuerzo, examinaremos en este documento cómo

proponemos definir lo que es una política de población, por qué, para qué y cómo adoptarla.

El texto se encuentra en la Antología, realizada por Brigida García y Dídimo Castillo, publicada por Siglo XXI México y CLACSO. Pero no es sólo su obra donde es posible reconocer los aportes de Carmen Miró. Como luchadora social, como mujer, se ganó el respeto de sus pares. Su ejemplo se transmite. Su trayectoria vital se refleja en sus enseñanzas, en su pedagogía, en su compartir y entregar todo su potencial a las luchas democráticas. Fue una hacedora del siglo XX latinoamericano. En ella sintetizan los anhelos de justicia social, democracia, de emancipación, de compromiso. Su trayectoria entronca con quienes se han rebelado contra las injusticias, la violación de los derechos humanos, las invasiones, los golpes de Estado. De joven participó en la creación de los movimientos sociales por la recuperación del Canal de Panamá. En los años 30 formaría parte del Frente Patriótico de la Juventud. No claudicó de sus principios y los defendió aun a costa de poner en peligro su vida. En ella sobresalen su valentía y su determinación. Sirva como ejemplo su quehacer en Chile el 11 de septiembre de 1973. Allí se encontraba, era la directora del Celade. Gracias a su intervención, muchos latinoamericanos salvaron su vida. Doña Carmen Miró protegió a sus estudiantes. Los militares se presentaron en varias ocasiones en su domicilio y bajo su estatus diplomático evitó y facilitó la salida del país de quienes eran perseguidos, tenían orden de captura o eran militantes de la Unidad Popular. Caso extraordinario, se lo escuché decir en Panamá, fue cómo logró que Joaquín Leguina, un joven demógrafo español, becario del Celade, pudiese abandonar Chile. Lo ocultó hasta facilitar su salida. Más tarde Leguina, militante del PSOE, se convertiría en el primer presidente de la Comunidad de Madrid.

Son muchos los relatos que circulan sobre su entrega durante el golpe de Estado que derrocó al gobierno de Salvador Allende en Chile. Todos hablan de su grandeza, sin embargo, nunca se jactó de ello. Mujer reservada, de carácter fuerte, siempre tendió una mano. Apoyó, sin rendirse, las causas más nobles, asumiendo los riesgos de una vida digna, siendo un ejemplo a seguir. Han sido muchas las generaciones de

científicos sociales latinoamericanos, sobre todo panameños, que se han formado bajo su dirección. Carmen Miró es sin duda una de las grandes del pensamiento crítico latinoamericano. Su obra es patrimonio de nuestra América y su vida un ejemplo en la forja de conciencias críticas. Las nuevas generaciones que toman el relevo en la lucha antimperialista de emancipación y en defensa de la humanidad, tienen en Carmen Miró un espejo en el cual reflejarse.

CARMEN A. MIRÓ G.*

Germán Correa**

A los 103 años falleció Carmen Miró en Panamá, su país natal, aunque vivió una gran parte de su vida en Chile. La gran Carmen Miró, demógrafa, fundadora y directora del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) de las Naciones Unidas hasta 1976. Siento por ella una profunda admiración, a la vez que reconocimiento.

“Conocí” a Carmen por allá por 1960 o 61, cuando recién había entrado yo a estudiar en la Escuela de Sociología de la Universidad de Chile, que en aquel entonces funcionaba en las dependencias del Instituto Pedagógico. Fue esta Universidad la que abrió sus puertas a las oficinas del naciente CELADE, las que estaban al lado del Instituto de Sociología y daban a un largo pasillo al aire libre, por donde diariamente transitábamos quienes concurríamos al Instituto de

*Tomado de Radio U Chile, 21 de septiembre 2022

**Sociólogo, profesor de Políticas Públicas en la Universidad de Santiago.

Sociología, ya sea a clases o a su biblioteca. La oficina de Carmen daba a este pasillo y solía verla al pasar. Me fijaba en ella porque ya entonces se comentaba de su gran capacidad intelectual y de su fuerte personalidad.

Posteriormente, en múltiples ocasiones nos encontramos al pasar, cuando tenían lugar conferencias o reuniones internacionales a las que yo concurría como simple asistente y ella habitualmente en su capacidad de directora de CELADE, donde siempre hacía inteligentes y punzantes intervenciones. Su fuerte personalidad ya se había transformado en algo mítico. Parecía una persona adusta, pero tenía un gran sentido del humor, que ejercía a veces de manera cáustica, pero que a mí me agradaba. De hecho, era algo temida por ello, cuando alguien, por alguna razón, caía bajo el foco de su atención y era objeto de una ácida pulla. En eso, yo no fui la excepción, pero nunca temí su fuerte personalidad, por el contrario, me agradaba.

Vine a conocer a Carmen de manera mucho más cercana en 1974. Después del golpe de Estado de 1973 pasé por un largo y angustioso período de cesantía y semi cesantía, trabajando para poder sobrevivir como chofer de mi automóvil para funcionarios de una empresa de la capital. Tuve ofertas de Estados Unidos y de Argentina para irme a trabajar, pero no quería irme de Chile. En 1972 había concurrido a una conferencia de Naciones Unidas en Manila, representando a la institución del gobierno del presidente Salvador Allende en la que trabajaba, la Consejería Nacional de Desarrollo Social (ex Promoción Popular de Frei Montalva). Allí conocí a un chileno que trabajaba en CELADE, Gerardo González, con quien entablamos amistad. Al regresar a Chile Gerardo me ofreció trabajar en un proyecto de investigación que él estaba montando en CELADE, lo que agradecí, pero rechacé.

Cuando pocos meses después se produjo el golpe de Estado, Gerardo insistió en que me incorporara a su equipo de investigadores, lo que esta vez acepté. Pero los recursos para el proyecto se demoraron mucho en hacerse efectivos y mi situación económica se tornaba insostenible, con mi hija recién nacida y sin trabajo, por lo que advertí a Gerardo que, si algo no se concretaba con CELADE en Chile en un breve plazo, iba a tener que dejar el país.

En esas circunstancias Carmen, directora de CELADE, autorizó que se me contratara de emergencia para elaborar el análisis de un estudio que CELADE había realizado sobre temas de políticas de población entre dirigentes políticos chilenos. El proyecto definitivo para el que se me iba a contratar demoró casi un año más en contar con los recursos necesarios. Ese fue un gran gesto de solidaridad de Carmen conmigo, como los tuvo por decenas de compatriotas perseguidos en esos tiempos.

Muchos funcionarios chilenos de CELADE fueron objeto de persecución en esos duros años, y en cada caso Carmen salía en su defensa con tremendo coraje y valentía, levantándose a veces en la madrugada para ir a algún lugar de detención a rescatar a algún funcionario detenido.

Una vez instalado como funcionario internacional de CELADE en Santiago en 1975, Carmen habría de distinguirme con su confianza en diferentes ocasiones, enviándome en su representación a eventos internacionales o pidiéndome que atendiera en su lugar a alguna reunión en Chile, cosa que no dejaba de molestar a personas que, teniendo mucho mayor rango institucional que yo, que era un simple investigador, debían haber sido quienes Carmen eligiera para estas ocasiones. Cuando en una oportunidad le hice ver a Carmen esta, a veces molesta circunstancia, me respondió que ella necesitaba que la institución estuviera bien representada y que por eso me elegía a mí y no al burócrata de turno. Esas muestras de confianza de Carmen, no dejaban de abrumarme a veces, conocedor como soy del significado de los celos institucionales.

Carmen dejó CELADE y Chile a mediados de 1976, fuertemente presionada por la dictadura, que amenazaba con declararla “persona non grata” para el gobierno de facto. Pocos meses después que dejara Chile fue asesinado Carmelo Soria, funcionario internacional de CELADE, colega de trabajo, aunque no teníamos relaciones directas entre nosotros. Fue un tremendo golpe. Carmen lo sintió en carne propia, porque Carmelo había sido muy cercano a ella. Para mí, no cabe duda que fue una venganza de la dictadura, dirigida contra Carmen, porque fue un asesinato sin sentido político alguno. Con este asesinato le pasaron la cuenta por las muchas vidas

que ella sin duda ayudó a salvar de las garras de la oprobiosa dictadura.

Cuando dejé CELADE en 1977 para dedicarme a otras tareas profesionales y políticas, Carmen igual siguió distinguiéndome con su confianza, contratándome para algunos grandes proyectos de investigación a nivel internacional que ella llevaba a cabo desde la Union Internationale pour l'Etude Scientifique de la Population, con sede en Bélgica.

Con del tiempo nuestras vidas se fueron apartando, pero siempre sabiendo de cada cual a través de amigos comunes. Carmen finalmente volvió a vivir a su país natal, Panamá, donde llegó a ser candidata a la Vicepresidencia de la República, en lo que no tuvo éxito. Una inmensa lástima para el pueblo panameño, que se perdió una tremenda persona.

Siempre recordaré con mucha admiración y afecto a Carmen, que dejó profundas huellas en la comunidad internacional y también entre las personas que tuvimos la fortuna de compartir con ella, por lo que le rindo hoy este pequeño homenaje.

PANAMÁ PIERDE A LA 'MADRE' DE LA DEMOGRAFÍA NACIONAL*

Adriana Berna**

*La pionera de los estudios de población en Panamá
Latinoamérica, Carmen A. Miró G. falleció el 17 de septiembre
después de décadas de trabajo en la estadística demográfica
nacional e internacional.*

Hacemos un breve repaso de su trayectoria.

“La mía es una actitud vital: hasta cuando el cuerpo y la mente funcionen, trabajaré”, fueron las palabras de la demógrafa y socióloga Carmen A. Miró en una entrevista para el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), cuando le preguntaron sobre la razón de seguir ejerciendo pese a su edad.

Destacada por su trayectoria impecable en las ciencias de la población, el 17 de septiembre de 2022 la demografía panameña pierde a su pionera, la mujer más importante de la estadística nacional y experta en estudios de población a lo largo de América Latina, a sus 103 años.

*Tomado de La Estrella de Panamá del 20 de septiembre 2022.

**Periodista.

Carmen nació el 19 de abril de 1919, era hija del poeta y diplomático panameño Ricardo Miró y Blanca Gandásegui. Desde muy pequeña se vio influenciada por el hermano de su madre, de quien heredó su fuerte y enérgico carácter, y que durante su vida le sirvió como la base de su ética como profesional como brújula para conseguir sus logros.

Desde su juventud, tuvo interés por temas políticos y llegó a ser parte del Frente Patriótico, que inicialmente surge como un grupo cívico sin intereses partidistas, solo buscando el bien social. En su momento llegaron a influir en importantes decisiones gubernamentales, fomentando la opinión pública y exigiendo la creación de centros de difusión mediante protestas.

A pesar de no contar con el apoyo de su hermano mayor, quien le había dicho que el grupo civil “no era para mujeres”, al igual que muchos otros espacios políticos de la época, Carmen se inscribió e hizo aportes significativos al Frente Patriótico a lo largo de sus años de participación.

Al mismo tiempo había sido nombrada como directora de Estadística y Censo en la Contraloría General de la República de Panamá, en 1950. Tuvo la oportunidad de organizar el primer censo de población y vivienda realizado en Panamá. Dentro de los resultados se presentaron datos por provincia y distritos, separando el área urbana de la rural; sin embargo, para las ciudades de Panamá y Colón se ofrecieron cuadros especiales por corregimiento.

En este primer censo de vivienda se cuantificaron datos como materiales de construcción, número de cuartos, fuente de abastecimiento de agua, servicio sanitario, tenencia, alquiler mensual, número de personas y tipo de vivienda. Según este censo, Panamá contaba con 805.295 habitantes, de los cuales el 50 por ciento vivía en áreas rurales que no llegaban a los 500 habitantes, mientras que el 32 ciento residía en áreas urbanas, como la ciudad de Panamá o Colón. Para ese momento Panamá tenía 9 provincias, 63 distritos y una comarca indígena.

A la edad de 39 años se convirtió en la primera directora del Centro Latinoamericano de Demografía de Naciones Unidas (CELADE), después de pasar 10 años en la dirección de Estadística y Censo de la Contraloría.

Dentro de su labor en CELADE, apoyó la creación de estudios demográficos a nivel de maestría en el Colegio de México, lo que a su vez dio paso al Centro de Estudios Económicos y Demográficos (CEED) fundado en 1964.

Esta panameña insigne fue calificada por el Colegio de México como la “maestra de numerosas generaciones de demógrafos latinoamericanos”, según una de las presentaciones que se dedicó a su persona.

También tuvo la oportunidad de contribuir con el Centro de Estudios Demográficos (CEDEM) de la Universidad de La Habana, en Cuba, mediante su posición dentro del CELADE.

Por su trabajo en Naciones Unidas, se le reconoció a nivel mundial, lo que le abrió puertas a la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población con el cargo de presidente en 1973 hasta 1977.

Esta es una organización que reúne a profesionales de las ciencias demográficas en más de 120 países, y desde 2003 fue presidente honoraria de la misma.

Una figura icónica para el futuro

El historiador panameño Omar Jaén Suárez la describe como una “gran experta” en temas de población. Considera que las siguientes generaciones deben heredar su preocupación por los estudios científicos de la población, al igual que su enaltecimiento al país por medio de sus méritos internacionales.

“Siempre admiré su inteligencia excepcional, su capacidad crítica y su lucidez”, relata el doctor Jaén sobre Miró, a quien considera un “ejemplo de dedicación”

Además de sus aportes a la ONU y otras organizaciones dedicadas a la estadística y estudios poblacionales, Carmen Miró destacó como autora, redactando libros como *Población y desarrollo: estado del conocimiento y prioridades de investigación*, *Capitalismo y población en el agro latinoamericano* y *Social Science Research for Population Policy Design*, que han sido referentes bibliográficos para historiadores panameños como Celestino Andrés Araúz y Patricia Pizzurno Gelós, además de ser la autora de numerosos estudios y ensayos acerca de la población y el desarrollo.

Miró contó con múltiples reconocimientos tanto nacionales como internacionales. El rector de la Universidad de Panamá, Eduardo Flores, menciona que además de haber sido catedrática de esta casa de estudios llegó a ser candidata a rectora y fue directora fundadora del Instituto de Estudios Nacionales (IDEN); obtuvo múltiples doctorados Honoris Causa, por la Universidad de Córdoba en Argentina y la Universidad de La Habana, Cuba, entre otros.

“En ella se condensan los mejores valores de la estadística panameña, es la madre de la demografía panameña”, comenta Flores.

En 1984 recibió el Premio Mundial de la Población en las Naciones Unidas y en 2016, Carmen Miró fue galardonada por el Colegio de México con el premio Daniel Cosío Villegas gracias a su labor en la región y su “trayectoria extraordinaria” en las ciencias sociales.

“No tendremos otra socióloga y demógrafa como Carmen Miró”, son las palabras que utiliza el director del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Samuel Moreno, al describir la “irremplazable” pérdida de esta importante figura panameña.

“Nos deja su legado de tenacidad y de esfuerzo en la implementación de metodologías científicas en la ejecución de los censos; nos enseñó a valorar la importancia que tienen los temas demográficos para entender las dinámicas de nuestras poblaciones”, agrega al hablar de los logros de la socióloga y demógrafa.

Definida por muchos como polifacética y de gran ímpetu, Carmen Miró se dedicó a los estudios de la población toda su vida, y su trabajo fue la base de numerosos hallazgos e investigaciones realizados en Panamá y el resto de la región latinoamericana. Sin duda, la socióloga y demógrafa dejó un gran legado que perdurará por generaciones.

EN LA DESPEDIDA DE CARMEN MIRÓ*

Guillermo Castro H.**

Carmen Miró fue y no fue una persona especialmente religiosa.

En este plano, su conducta social y personal siguió la práctica usual en el liberalismo democrático del Caribe hispano, y fue anticlerical sin ser por ello atea.

A Carmen debemos recordarla desde su profunda sensibilidad solidaria hacia el sufrimiento de otros, fuera tal sufrimiento de origen social, económico, político o personal.

Esa sensibilidad solidaria ocupó un lugar de primer orden en su manera de comprender el mundo, y de conducirse en él, como profesional, como ciudadana y como latinoamericana.

*Panamá, Iglesia de Guadalupe, 21 de septiembre de 2022.

**Sociólogo, Vicepresidente de Investigación de la Ciudad del Saber, investigador asociado del CELA.

Así, por ejemplo, siendo una demógrafa destacada, la población nunca fue para Carmen un mero dato estadístico o una entidad abstracta.

Por el contrario, llevó a notables extremos de sutileza su amplio dominio de la estadística para comprenderla en su condición viviente y en su realidad concreta.

En tiempos en que fue difundida ampliamente la idea de que la condición de subdesarrollo estaba asociada a lo que se dio en llamar “problemas de población” – entendiendo por tal sobre todo el número de personas que demandaban servicios básicos de salud, educación y vivienda, Carmen planteó el problema en términos tan innovadores entonces como ahora.

No existen, dijo, países con problemas de población.

Existen en cada país grupos de población afectados por problemas sociales, que los gobiernos deben encarar y resolver.

Y entendió siempre que la participación organizada de los sectores menos favorecidos de la población era una condición necesaria para que esos gobiernos asumieran la responsabilidad que les correspondía, y les corresponde.

Desde esos recuerdos me viene hoy a la memoria, aquí y ahora, la pregunta con que Caín intentó eludir la que le hacía Jehová sobre el paradero de su hermano Abel: ¿acaso soy yo el guardián de mi hermano?

Carmen siempre respondió afirmativamente a esa pregunta.

Ella realmente amó a su prójimo – a su familia, sus amigos, su pueblo – como a sí misma, y a la justicia social por sobre todas las cosas.

Ciencia, sociedad y política fueron para ella aspectos distintos de un mismo compromiso en la lucha incesante a que la movía ese amor.

Que sea para ella, también, el amor que deja en nuestros corazones.

CARMEN, LA VISIONARIA QUE NOS LEGÓ UN MUNDO MEJOR*

Magela Cabrera Arias

Carmen Miró Gandasegui nació en ciudad de Panamá el 19 de abril de 1919 y se nos fue el 17 de septiembre de 2022 a los 103 años. Hija del poeta Ricardo Miró, el escritor más destacado y reconocido de la literatura panameña, desde niña se nutrió de un ambiente intelectual y cultural que fue referente en su vida. Cualquier intento de sintetizar su trayectoria es una misión imposible por la vastedad de sus aportes como académica, política, servidora pública y por su valor como ser humano extraordinario.

Carmen estuvo en la vanguardia de iniciativas y propuestas en el campo de la demografía, alejándose de quienes únicamente veían estimaciones de fecundidad y mortalidad. Impulsó lo que llamó Demografía sustantiva, aplicando esa disciplina para apoyar a la sociedad y a los científicos sociales y gobernantes en el entendimiento profundo de los problemas de la sociedad.

Uno de sus múltiples escritos publicado durante las luchas ideológicas en torno al crecimiento de la población mundial,

** Catedrática de la Universidad de Panamá.

clausuró el debate al demostrar contundentemente que la expansión demográfica era resultado de las relaciones sociales sujetas a un desarrollo capitalista fuera de control. Precisamente por estas ideas, Carmen recibió el Premio Mundial de Población otorgado por las Naciones Unidas.

En la década de 1940 ingresó al Frente Patriótico de la Juventud —movimiento social que promovía libertades democráticas, reformas sociales y rechazaba la presencia estadounidense en la Zona del Canal—. En 1950, con apenas 27 años, fue directora de la Dirección de Estadística y Censo, impulsando transformaciones significativas que colocaron a la vanguardia al sistema estadístico panameño por su rigurosidad y confiabilidad. En 1957, Naciones Unidas la invitó a dirigir el Centro de Estudios Latinoamericanos de Demografía (CELADE), enoiioiupo Santiago de Chile, donde por veinte años desplegó sus virtudes de liderazgo y organización, fortaleciendo la aptitud de los países para analizar la dinámica demográfica, entender sus interrelaciones con el desarrollo económico y social y diseñar políticas públicas orientadas a reducir la pobreza y la desigualdad.

En 1964 contribuyó a crear una maestría en demografía en el Colegio de México y en 1972 a fundar el Centro de Estudios Demográficos (CEDEM) de la Universidad de La Habana. Ocupó la secretaría ejecutiva del Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (PISPAL), estimulando el desarrollo de teorías y metodologías adecuadas a la región y la producción de investigaciones.

Por la calidad de sus labores docentes y la promoción de la investigación demográfica recibió muchísimos reconocimientos. Fue miembro de la Asociación de Estadística de EE.UU., recibió sendos Doctorados Honoris Causa en ciencias sociales por la Universidad de La Habana- Cuba, por la Universidad de Córdoba-Argentina; por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y por la Universidad de Panamá. Se le concedió la Condecoración Vasco Núñez de Balboa; ganó el Premio Daniel Cosío Villegas del Colegio de México, la condecoración Orden René de Lima del Consejo Superior Privado para la Asistencia Educativa (Cospae) y el Premio Ciencia de Asociación Panameña para el Avance de la Ciencia (Apanac). Fue una autora prolífica, destacándose entre sus publicaciones:

Población y desarrollo; Capitalismo y población en el agro latinoamericano; Social Science Research for Population Policy Design.

La Dra. Carmen Miro causaba un impacto profundo y duradero a quienes tuvimos el honor de conocerla por su dedicación al trabajo, liderazgo y desprendimiento para compartir sus conocimientos. Tuve la oportunidad de trabajar con ella desde 1988, cuando por invitación suya, me incorporé como investigadora al Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá (IDEN) donde bajo su liderazgo se ejecutaron análisis y publicaciones orientadas a resolver problemas vinculados a pobreza, desigualdades en el acceso a educación, salud y a un hábitat digno.

Cuando Carmen exponía sus ideas era clara, incisiva, original en sus planteamientos y firme en sus convicciones; y también irreverente -alejada de las prácticas habituales que rinden culto a formalismos e hipocresías-. Ella destacaba por su permanente curiosidad; me refiero a la curiosidad epistémica, aquella que es el verdadero “apetito de saber”-en palabras de Immanuel Kant, o el “anhelo de la mente” como la llamó Thomas Hobbsen describiéndola como -la perseverancia en el deleite que produce la infatigable generación de conocimiento.

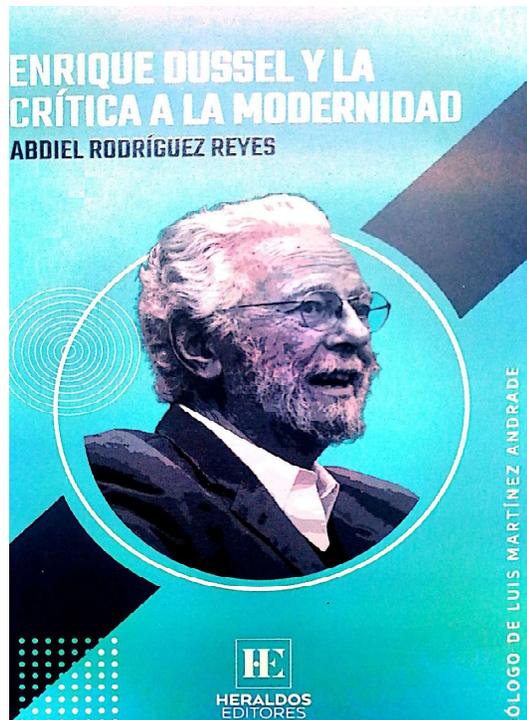
Ese insaciable apetito por el conocimiento llevó a Carmen a examinar una diversidad de problemas para identificar soluciones particularmente en la aplicación de políticas públicas y políticas de población. Persistentemente, defendió la educación pública como el mejor instrumento para la transformación y progreso de la sociedad, convencida de que las mejoras en los niveles de vida provienen fundamentalmente del aprendizaje.

Esa curiosidad llevó a Carmen a impulsar investigaciones multidisciplinarias para resolver problemas acuciantes tales como: la concentración desordenada de la población en las periferias de las ciudades y el crecimiento caótico en zonas urbanas, lo que causa problemas ambientales amén de profundizar en las desigualdades socioeconómicas y territoriales.

Las acciones y las palabras de Carmen fueron semillas que cayeron en suelo fértil en múltiples lugares de Latinoamérica;

ella fue y será modelo para demógrafos, investigadores y científicos sociales. Nos dio lo mejor de sí: esperanza, confianza, tenacidad y humildad. Su compromiso y generosidad al esforzarse permanentemente por cambiar una sociedad que consideraba injusta son los ejemplos inspiradores que nos deja para construir un mundo mejor.

Estoy segura de que a Carmen le hubiese encantado leer este escrito, no por escuchar halagos, sino por acrecentar la certeza que nos dejó un mundo mejor del que encontró con personas que han escuchado y aprendido de ella y de su trabajo y siguen su modelo. Muestro aquí mi gratitud y cariño por ella.



CARMEN A. MIRÓ G. HACEDORA DE LA DEMOGRAFÍA CRÍTICA LATINOAMERICANA

Dídimo Castillo H.*

El sábado 17 de septiembre de 2022 falleció en la ciudad de Panamá la Dra. Carmen A. Miró, a la edad de 103 años. Socióloga y demógrafa panameña y latinoamericana, considerada como una de las iniciadoras y promotoras más destacada de la investigación demográfica y los estudios de población en América Latina. Forjadora de la que podría considerarse como la “Demografía crítica latinoamericana”. Una mujer de carácter firme y convicciones infranqueables, pero a la vez sensible, generosa y solidaria. Una académica audaz y comprometida con las transformaciones sociales. Su vida y obra hablan de una época y de un proyecto de cambio

*Sociólogo y demógrafo. Investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México. Investigador Asociado del Centro de Estudios Latinoamericanos, CELA “Justo Arosemena”. Coordinador con Brígida García de la Antología Carmen A. Miró, *América Latina, población y desarrollo* (Siglo XXI Editores y CLACSO).

en el largo y azaroso siglo xx, caracterizado por el proceso expansivo del capitalismo industrial dependiente, el impacto de la transición demográfica acelerada experimentada en la región y la disputa académica, ideológica y política por un proyecto de nación y modelo de desarrollo a seguir ante las ya crecientes condiciones de desigualdad, marginación y pobreza generadas.

El origen y contexto

Nació en la ciudad de Panamá el 19 de abril de 1919, en el complejo entorno de la naciente República, cuando el país escasamente superaba los 400 mil habitantes y la provincia de Panamá, alrededor de 90 mil personas, cuando apenas se ensayaba el andamiaje institucional con que se intentaba otorgar legitimidad al modelo de país. En particular, la ciudad de Panamá ya experimentaba una relativamente alta concentración demográfica promovida por la construcción y apertura del Canal, pero, sobre todo, exhibía las consecuencias sociales del modelo adoptado o, en cierto modo impuesto, en lo inmediato, afectado por la crisis económica que azotó al mundo a finales de la Primera Guerra Mundial. Este contexto estructural y coyunturalmente adverso pudo haber despertado su temprano interés y motivación especial por la cuestión demográfica vinculada al desarrollo económico y su preocupación por la política pública orientada a la cuestión poblacional.

Fue, en muchos sentidos, afortunada. Desde muy temprano pudo nutrirse del ambiente intelectual y cultural que giraba en torno a su familia. La tenacidad, el compromiso y la constancia fueron características sobresalientes que marcaron su personalidad y la distinguieron a lo largo de su vida. Su condición de mujer no la limitó, en un mundo intelectual y político ampliamente dominado por los valores de la sociedad patriarcal. Incursionó en la vida pública desde muy temprano.

Apenas con 27 años, en 1946, asumió la dirección del Departamento de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República de Panamá, cargo que ejerció por diez años. Tuvo bajo su responsabilidad la realización del Censo de Población y Vivienda de 1950. Pudo, desde ahí,

contribuir al diseño de un sistema de información de estadística oficial, en aquellos tiempos reconocido como uno de los más completos y confiables de la región. Resultado de su desempeño, en 1957 fue invitada por Naciones Unidas para asumir la dirección del recién instituido Centro de Estudios Latinoamericanos de Demografía (CELADE), en Santiago de Chile, al que dirigió por más de veinte años. Desde ahí Carmen Miró proyectó su obra pionera, la cual fue enriqueciendo a lo largo de su amplia trayectoria académica, que hoy configura su legado intelectual.

La Demografía crítica latinoamericana

Contrario a lo que usualmente sucede, asumió la labor de funcionaria, docente e investigadora en un sentido integral, como propias de un mismo quehacer intelectual. No sólo ejerció la docencia en la Universidad de Panamá, también lo hizo en el CELADE, a lo largo de su gestión como directora, como parte de la planta docente de los cursos de especialización y posgrado que ofrecía la institución, con lo que contribuyó a la formación de numerosas generaciones de demógrafos de la región. Se podría decir que fue una maestra en el sentido pleno, pero, sobre todo, una gran investigadora, generadora de pensamiento crítico. Toda su obra, como funcionaria, docente e investigadora, estuvo marcada por la confrontación de ideas y la crítica al sistema de explotación y exclusión social imperante. Concibió y asumió la investigación, no como un fin en sí mismo, sino como un medio a través del cual pudo ofrecer pautas para la acción, de allí su empeño reiterado por los estudios de las políticas públicas y de la política de población.

Entendió la Demografía no como una disciplina cerrada en sí misma, aparte de las demás ciencias sociales, sino como parte del sistema complejo de las ciencias humanas y sociales, que coloca al individuo en el centro de sus preocupaciones. Su concepción interdisciplinaria de la investigación se hizo patente en sus planteamientos y en sus investigaciones. Desde muy temprana carrera, sostuvo que “no había problemas de población”, sino “población con problemas”. Lo que quería enfatizar es que no hay problemas de población *per se*, y estrictamente demográficos, sino que

implican diversos ámbitos problemáticos a la vez. De ahí que haya situado el centro de la problemática en el modelo o estilo de desarrollo seguido y en las posibilidades de transformarlo.

En su concepción no se asumieron los problemas demográficos, como problemas poblacionales en sí, sino como problemas de desarrollo que, en consecuencia, ameritaban cambios en el abordaje y tratamientos en la investigación y, de ahí que igualmente promoviera un cambio de perspectiva de las políticas públicas que subvirtiera las concepciones dominantes de la época. Este cambio de enfoque está presente a lo largo de su obra intelectual, particularmente enfatizado en su artículo “Política de población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué?”, publicado originalmente en 1970, considerado un referente clásico para la investigación demográfica. En la apreciación del destacado sociólogo Marcos Roitman, quien en un artículo recientemente publicado en *La Jornada*, en ocasión a su legado, la consideró “hacedora del siglo xx latinoamericano”, que en términos de su contribución marca un sentido de ruptura, lo consideró equiparable a las “Siete tesis equivocadas sobre América Latina” de Rodolfo Stavenhagen y el trabajo “El colonialismo interno” de Pablo González Casanova. Dicho artículo enfatiza las limitaciones de una política de población “autónoma” desligada de la planificación y coordinación global de los objetivos y metas del desarrollo económico y social, al sostener que “se torna difícil [...] trazar una clara línea divisoria entre política de población y política económica y social”.

Carmen Miró enfrentó y rebatió las ideas neomalthusianas de la época, que asociaban la pobreza con el rápido crecimiento poblacional, pero también las concepciones más renovadas que asumían que la caída de la fecundidad a tasas o niveles de reemplazo (por sí sola) tendría un efecto sobre el desarrollo económico. Las puso en duda al reconocerles ciertos efectos, pero limitado, toda vez que enfatizó en el cambio de modelo económico. Podríamos decir que vivió todo el periodo de la transición demográfica, como testigo y como actora, promotora y generadora de investigación desde las concepciones críticas que planteó y defendió, pero también como impulsora de alternativas sobre la cuestión demográfica y el desarrollo económico y social.

Legado y reconocimientos

Carmen Miró fue una de las académicas más conocida, reconocida e influyente en la investigación demográfica en América Latina a lo largo del siglo xx y el actual. Su obra y trayectoria académica es vasta, pero, sobre todo, muy significativa en el planteamiento y replanteamiento de problemas. Su trabajo le valió muchísimos reconocimientos: entre ellos el Doctorado Honoris Causa de la Universidad de La Habana, Cuba; el Doctorado Honoris Causa de la Universidad de Córdoba, Argentina, el Doctorado Honoris Causa por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; el Premio Mundial de Población de las Naciones Unidas, en 1984, y el “Premio Daniel Cosío Villegas”, otorgado por El Colegio de México. El desarrollo de la Demografía crítica en América Latina está indefectiblemente ligado a su persona y a su obra intelectual y científica.



Ceremonia de reconocimiento de la Asociación de Egresados de la Universidad de Panamá (AGRUPAN), a Carmen A. Miró G.

CARMEN A. MIRO G. *DOCTOR HONORIS CAUSA* UNIVERSIDAD DE PANAMÁ*

Marco A. Gandásegui, hijo**

Carmen envía sus saludos y siente mucho no poder acompañarlos debido a sus quebrantos de salud. Se siente profundamente emocionada y agradecida por el *doctor honoris causa* que le otorga la Universidad de Panamá, su *alma mater*, institución que siempre ha llevado en su corazón, no importa en que país del mundo se encuentre.

A fines de la década de 1930, graduándose con honores del Instituto Nacional, fue reclutada para servir de secretaria del entonces Presidente de la República. En una época en

*Palabras pronunciadas en el Paraninfo de la Universidad de Panamá el 3 de octubre de 2019, con motivo de la entrega del Doctorado Honoris Causa, a la doctora Carmen A. Miró G.

**Profesor de Sociología en la Universidad de Panamá, investigador asociado del CELA y Director de la revista *Tareas*.

que todavía esa era un oficio de hombres. Se fue a estudiar a EEUU a temprana edad e hizo sus primeras aproximaciones a la sociología funcionalista que ya había destronado el anquilosado positivismo. Poco después se fue a la Escuela de Economía de Londres donde fue abrumada por las diversas corrientes de pensamiento de la segunda pos-guerra. Regresó con un pensamiento crítico consolidado que crecería con los años.

A pesar de estas experiencias académicas, Carmen no se sentía completa y seguía buscando respuestas a sus múltiples interrogantes. Desde sus tiempos de estudiante en el Instituto Nacional era políticamente inquieta y militaba en los grupos políticos estudiantiles. En la Universidad de Panamá se destacó como pieza fundamental en la fundación de la Federación de Estudiantes de Panamá (FEP) que tenía fuertes ribetes nacionalistas y de transformaciones sociales. Después militó en el Frente Patriótico de la Juventud, movimiento que abrió horizontes para una juventud prisionera de una oligarquía conservadora y también para los trabajadores que vivían en zozobra permanente como consecuencia de la represión de patrones y gobernantes.

En las décadas de 1940 y 1950 se destacó en la Universidad de Panamá dirigiendo la cátedra de Estadística. También fue directora de Estadística y Censo del gobierno, encabezando el primer censo científico que se realizó en Panamá en 1950. Tanto en la Universidad de Panamá como en el gobierno tuvo oportunidad de enfrentar a los sectores más conservadores. Introdujo cambios en el método de enseñanza y, a la vez, elevó los estándares éticos en el sector público.

En 1959 se trasladó a Santiago de Chile para encabezar el recién creado Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Carmen no se sentiría realizada en CELADE si no era proyectando su carácter y su energía en el espíritu de los estudiantes que venían de todos los países de la región. Confesaba que no se podía comparar con los más brillantes demógrafos, sociólogos y estadígrafos del mundo que poco a poco fueron formando parte de su equipo. Sus reuniones con los especialistas de la CEPAL también fueron para ella una escuela permanente.

Carmen, sin embargo, tenía algo que no poseían sus compañeros en el mundo académico que la rodeaban: su carácter, su dedicación y, sobre todo, su liderazgo. Sus obras no son textos o manuales. Son guías para el trabajo y para la lucha. Entendió desde su llegada a Santiago de Chile que su lucha era para construir un mundo mejor. El sistema capitalista siempre ha dado una importancia estratégica a los problemas de la población. Adam Smith y Robert Malthus, así como la crítica de Carlos Marx, siguen siendo hasta el presente los baluartes teóricos de la demografía. A mediados del siglo XX las nociones catastróficas de la población se habían apoderado de los círculos funcionalistas más próximos a quienes diseñaban políticas. Cuando Carmen se enfrentó, en la CEPAL, a los ministros y otros políticos que decían que el tamaño de la población y su crecimiento en la periferia del sistema capitalista constituían un peligro para la estabilidad mundial, respondió con argumentos razonados que no existía tal “explosión” demográfica.

El problema no era la población. El problema era la estructura social y las contradicciones que generaba. Carmen lo planteaba antes que la ‘curva’ del crecimiento demográfico llegara a su zénit y comenzara a declinar. Mucho antes que los cambios generados por políticas públicas (buenas o malas), orientadas hacia un desarrollo capitalista dependiente, hicieran disminuir las tasas de crecimiento de la población en la región, Carmen lo había teorizado.

Especial mención merece el trabajo de Miró en el campo del estudio del envejecimiento de la población. Nuevamente, desmistificó la creencia que la población de edad más vieja desestabilizaría las sociedades de la región. Las preguntas absurdas sobre quién cuidaría a los viejitos, sin hacer referencia al sistema social en que están insertos, fueron rechazadas por Carmen. Demostró cómo estas nociones formaban parte de los intereses de los sectores sociales que querían destruir instituciones – como la seguridad social – para orientarlas por otras vías contrarias a las necesidades de quienes se veían obligados a retirarse del mundo laboral.

Carmen desmistificó las nociones que asociaban el envejecimiento de la población con la quiebra inevitable del régimen de gasto público social. Aclaró que la medida

estadística de la esperanza de vida no era un indicador para determinar la capacidad productiva de la población de mayor edad. También demostró que el envejecimiento de la población no significaba que aumentaría el consumo de la población no productiva mayores de 60 años de edad. Igualmente, combatió la propuesta de los políticos corruptos que asocian el envejecimiento de la población con la quiebra de los sistemas de seguridad social. Esta no depende tanto de la edad de la población, depende de las estrategias políticas de los gobernantes.

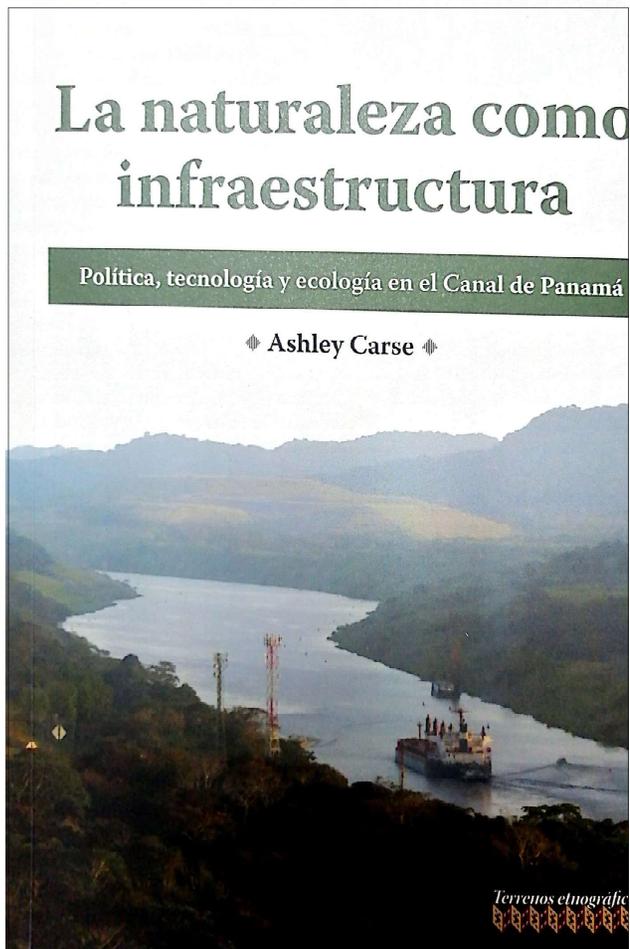
El impacto del trabajo tesonero e incansable de Carmen se siente tanto dentro de la región latinoamericana como fuera. Su trabajo en EEUU, Africa, Medio Oriente, Europa y, sobre todo, China la enorgullece. En la década de 1970 el gobierno chino le pidió asesoría para atender lo que se consideraba un crecimiento demográfico fuera de control. La población de ese país asiático estaba cerca de los mil millones de habitantes y se creía que se duplicaría en pocos años. Junto con los demógrafos chinos, Carmen trabajó para enfrentar el problema logrando frenar el crecimiento en las siguientes décadas.

La visión de Carmen y su método de trabajo le valió el reconocimiento de todos los países de América latina y del mundo. En 1984 recibió el Premio Mundial de Población de las Naciones Unidas en una ceremonia realizada en la Asamblea General de esa prestigiosa organización. Fue la primera persona que recibiera un galardón de esa magnitud.

Carmen siempre ha luchado para que Panamá adoptara una política de población para atender los problemas sociales del país. Hasta el día de hoy, sin embargo, se considera innecesario – e incluso peligroso – hablar de los problemas de la población en los consejos de gabinete, en la Asamblea o en otras instancias claves. En la década de 1970, durante el gobierno del general Torrijos, bajo la conducción del doctor José Renán Esquivel, en el Ministerio de Salud, se creó una Oficina de Estudios de Población. La guía intelectual era Carmen. Duró relativamente poco, pero fue importante en la medida en que se puso orden, en materia política y estadística el estudio de las tendencias demográficas de Panamá.

En 1986 la Universidad de Panamá, bajo la conducción del rector Abdiel Adames, le pidió a Carmen que organizara y dirigiera el recién creado Instituto de Estudios Nacionales (IDEN). Durante cinco años Carmen sentó las bases para investigar los problemas de población, del ambiente y de la democracia. Fueron años muy productivos para la Universidad de Panamá y se logró formar un núcleo de investigadores que le dieron prestigio a la casa de Méndez Pereira. En 1991 fue candidata a la Rectoría de la Universidad de Panamá, cargo que no alcanzó a ocupar, por la coyuntura política que vivía el país en esa época. Su plan de acción – como siempre – estaba muy por delante de los tiempos. Su idea era convertir la Universidad en un centro de educación superior que descansara sobre la investigación en todas las áreas. Incorporaría a la Universidad a una red científica que cubriera toda la región latinoamericana con ramificaciones en los institutos de investigación mundiales de punta. Carmen visualizaba la Universidad de Panamá como líder en el campo de la investigación científica.

A nombre de Carmen, nuevamente, muchas gracias por este alto honor.



HISTORIA Y SOCIEDAD

ESTADO, ÉLITES EMPRESARIALES Y FISCALIDAD EN PANAMÁ, 2000-2019*

Esteban Arias Chavarría**

“¡Maldito dinero! (...)
Todo es mentira en el río verde
de los dólares”
Joaquín Beleño, *Luna Verde*.

Resumen: Esta ponencia parte de la sociología fiscal para comprender el régimen fiscal panameño, enmarcado dentro de la discusión sobre la construcción de capacidades estatales y las posibilidades redistributivas del régimen fiscal. En segundo lugar, se da una caracterización tanto de las élites empresariales como de la relación entre estas y el Estado, en el que destaca las motivaciones rentistas, con efectos tributarios importantes. A partir de los conceptos ofrecidos por Fairfield (2010; 2015), se identifican tres mecanismos instrumentales: las puertas giratorias, el financiamiento de campañas, y los vínculos partisanos o ideológico-partidarios. Finalmente, se aborda el problema de la estructura tributaria panameña, con énfasis en la tributación corporativa. En concreto, se observa una estructura regresiva, una cultura tributaria débil y con grandes privilegios para las élites empresariales.

Palabras clave: élites empresariales, desigualdad, fiscalidad, Estado, transitismo.

* Sociólogo y politólogo costarricense, docente de la Universidad de Costa Rica. Estudiante doctoral en el Instituto de Sociología de la Universidad Leibniz de Hannover.

Introducción

Esta conferencia se presenta dentro del contexto de la investigación doctoral titulada “La influencia de las élites empresariales centroamericanas en la política fiscal. Los casos de El Salvador, Costa Rica y Panamá, 2000-2019”, que se desarrolla en el Instituto de Sociología de la Universidad Leibniz de Hannover. Por lo tanto, las consideraciones que se presentan son parciales y preliminares no sólo porque es una investigación en proceso, sino también por el carácter comparado de la misma. Sin embargo, la información disponible permite ofrecer al debate académico local una novedosa forma de enfocar el problema de la fiscalidad desde una mirada sociológica.

El documento se estructura entre tres apartados. El primero de ellos aborda de forma general la sociología fiscal, como punto de partida teórico para comprender el régimen fiscal panameño, enmarcado dentro de la discusión sobre la construcción de capacidades estatales y las posibilidades redistributivas del régimen fiscal. En segundo lugar, se da una caracterización tanto de las élites empresariales como de la relación entre estas y el Estado panameño, en el que destaca las motivaciones rentistas, con efectos tributarios importantes.

Se identifican, sin afán taxativo y a partir de los conceptos ofrecidos por Fairfield (2009; 2015), tres mecanismos instrumentales: las puertas giratorias, el financiamiento de campañas, y los vínculos partisanos o ideológico-partidarios. Finalmente, se aborda el problema de la estructura tributaria panameña, con el énfasis en la tributación corporativa. En concreto, se observa una estructura regresiva, una cultura tributaria débil y con grandes privilegios para las élites empresariales.

Sociología fiscal.

El enfoque de partida para realizar este trabajo se conoce como *sociología fiscal*. ¿Qué puede aportar la sociología a un debate aparentemente tan técnico? Para iniciar, ayuda a cuestionar esos mismos enfoques: la teoría del óptimo fiscal, la curva de Laffer, etc. Según John L. Campbell (1993; 2009),

con frecuencia esos enfoques ‘técnicos’ se equivocan y no pueden explicar por qué fallan, al dejar de lado los factores sociológicos de la política fiscal y su rendimiento. Dentro de esos factores, la influencia de los grupos de poder es uno de los elementos más importantes y a los cuales se le ha prestado más atención.

El origen de este enfoque -al menos de la ‘escuela’ austro-alemana- se ubica en el trabajo de Rudolph Goldshied (1917; 1918), quién consideraba que la estructura fiscal revelaba ‘el esqueleto del Estado despojado de todas sus ideologías’. Él señaló que la fiscalidad concentraba el conflicto de clases, lo que daba como resultado un Estado social en permanente crisis². Uno de sus principales discípulos, Joseph Schumpeter (2000), quién da el nombre a la sociología fiscal, retoma algunos de sus aportes y señala que “la Hacienda Pública es uno de los mejores puntos de partida para realizar una investigación de la sociedad, y en especial (...) de su vida política” (p. 158).

Además, este tema es central para el estudio de los procesos de formación estatal. Como indicó N. Elías (2015), la formación de los Estados es un proceso de monopolización de la violencia y de la monopolización del cobro de impuestos, de su soberanía fiscal. El Estado -dijo Bourdieu (2014)- transforma los impuestos en ‘cultura’, es decir, a partir de los recursos que extrae de la relación fiscal produce un orden socio-político³. Dicho de una forma ‘clásica’ para la sociología política, los recursos fiscales se transfieren del “poder despótico” al “poder infraestructural” (Mann, 2007).

Quiero añadir un par de aspectos. Lo primero, la relación entre élites, Estado y régimen fiscal. Según Schneider (2012) “los regímenes fiscales están conformados por los modelos contemporáneos de construcción del Estado. Estos modelos son concebidos por las élites, con el poder de los procesos de integración global, y negociados con otros actores a través de las instituciones políticas” (p. 8). Schneider (2012) aclara que los procesos de formación de Estado están vinculados a los intereses de una o varias fracciones de capital de ceder o no parte de su excedente.

En segundo lugar, el régimen fiscal tiene un vínculo estrecho con la producción de desigualdades. Los trabajos

recientes de Piketty (2014; 2020) son contundentes al respecto: los recortes de impuestos a los ricos y la regresividad fiscal aumentan sin duda la desigualdad. Y, como señalan diversos autores, las élites latinoamericanas han sido históricamente exitosas en promover una baja fiscalidad y débil institucionalidad que redundan en la consolidación de su poder social (Centeno, 2002; Bräutigam, 2008; Moore, 2008). Panamá no es la excepción: basta recordar que a mediados del siglo XX existía un grupo significativo de la élite empresarial panameña que se le conocía como “el club de los exonerados” (BID & OEA, 1964; Gandásegui, 1967).

Élites empresariales panameñas.

La historia económico-empresarial de Panamá es interesante. El carácter transitista de su modelo de entonces, asienta sobre la penetración y control continuo del capital global extranjero, sobre el conjunto de la sociedad panameña” (p. 3). Esto denota una estructura fuertemente dependiente de las rentas circulantes en esos sectores transnacionalizados, algo para nada novedoso en la formación social panameña (ver, entre otros, Ayala, 2022; Soler, 1989).

Élites empresariales y el Estado en Panamá

En cuanto a su vínculo -el de las élites empresariales- con el Estado, hay considerables rasgos rentistas⁴, es decir, obtener rentas a partir de las actividades administradas por el Estado. De ahí su interés por controlar la Zona y la Administración del Canal, la adjudicación de contratos de infraestructura -en ocasiones por medios ilícitos- y los subsidios a la oferta de energía, gas, transporte, etc. Su implicación política con el Estado panameño se da de forma casi directa o poco mediada institucionalmente. Por ello sobresalen los mecanismos instrumentales para influir en la política: financiamiento de campañas, vínculos partisanos y la colonización institucional (o ‘puertas giratorias’) no sólo de los altos puestos del Poder Ejecutivo, sino una creciente influencia en los mandos medios, entre otros. Las puertas giratorias refieren a un mecanismo de influencia en el que empresarios o sus profesionales asociados pasan a ocupar puestos dentro del Estado (o viceversa).

Los casos más sobresalientes de empresarios en puestos políticos son a nivel ejecutivo, especialmente en la presidencia o vicepresidencia. Algunos son más conocidos por su trayectoria política familiar: Mireya Moscoso o Torrijos, pero sus vínculos empresariales son importantes⁵. Un perfil distinto, más conocidos por su trayectoria empresarial que política, son los siguientes presidentes: Martinelli (2009-2014) y Valera (2014-2019), antes vicepresidente del primero. El Grupo Martinelli, con su empresa buque bandera “Súper 99”⁶, es uno de los más importantes del país (Bull, Castellaci, y Kasahara, 2014).

Este control directo de la rama ejecutiva por parte de la ‘oligarquía’ refuerza el personalismo y la meritocracia que tiende a caracterizar sistemas de gobierno presidencialistas. Pero también es importante ver qué esa colonización institucional tiene más ramificaciones; un caso ya estudiado es en la administración Varela, en la que hubo una considerable presencia de personal técnico vinculado a la familia Motta. Entre ellos, se puede mencionar a Dulcidio de la Guardia, ex vicepresidente de la banca de inversión del Banco Comercial, que pasó a ser ministro de Economía y Finanzas; Carlos Duboy, gerente comercial del Grupo Motta, que ocupó el cargo de secretario de Metas del Gobierno; Jorge Motta como secretario nacional de Ciencia y Tecnología o el caso de la diputada Ana Matilde Gómez, asesora legal de Banco Comercial (Cárdenas y Robles-Rivera, 2020; Torrijos Legazpi, 2015). Las conexiones entre la rama ejecutiva -y algunos nexos directos parlamentarios- y un sector de las élites empresariales es robusta; de ahí que se concluya que en Panamá “una pequeña pero poderosa fracción de la élite empresarial (...) ha podido ejercer un considerable control directo sobre la administración del Estado” (Cárdenas & Robles-Rivera, 2020)⁷.

Los expertos panameños destacan el presidencialismo como uno de los elementos centrales del sistema político doméstico (ver entre otros: Adames, 2011; Brown, 2018). El presidencialismo no es específico de Panamá, pero lo que -parece- sugerir este énfasis en la literatura especializada es la existencia de un núcleo de poder⁸ formal e informal alrededor de la figura del presidente y sus allegados cercanos,

quienes ocupen la administración del Canal y el MEF (aunque quienes acompañen este núcleo ‘presidencial’ depende de la coyuntura)⁹. Esto es visible en la administración de Martinelli, acompañado por su vicepresidente Varela, Rómulo Roux (surgido de la firma Morgan & Morgan, quién ocupo diversos puestos relacionados con el Canal) y el ministro de Economía y Finanzas, Alberto Vallarino Clément, reclutado de la oligarquía panameña. Desde este núcleo se ejerció el poder del Estado, que tuvo fuertes implicaciones fiscales.

Junto con este tipo de mecanismos reticulares (redes), frecuentemente opera como base el financiamiento de campañas electorales, altamente desigual (Cárdenas & Robles-Rivera, 2020; Brown, 2018; Adames, 2016). Recientemente Brown (2018) ha observado que el financiamiento partidario es “un modelo de financiamiento privado muy permisivo y opaco, cuya primera consecuencia es la neutralización del supuesto efecto igualador del financiamiento público” (p. 136). La literatura académica ha logrado identificar una evolución en la conciencia ‘de clase’ orientada al apoyo financiero partidario (Manduley & Valenzuela Feijoo, 2009; Brown, 2018). ¿Qué significa esto? Que la competencia entre partidos políticos preocupa es menos relevante para los empresarios, que han adquirido una visión más pragmática para sus apoyos electorales. Nuevamente, un caso típico lo evidencia la familia Motta, quién en las últimas campañas electorales ha aportado a candidatos y precandidatos del PRD, CD y del Panameñismo (Morales Gil, 2018). Su socio en el Banco General Federico Humbert, fallecido en el 2017, apoyó a Torrijos en el 2004 y en el 2014 a Juan Carlos Varela.

Los efectos del financiamiento privado, sobre el sistema de partidos es claro: la construcción de vínculos partisanos que homogenicen la oferta electoral y garanticen acceso a estos partidos una vez en el gobierno o parlamento. Brown (2018) lo resume de la siguiente forma:

La posibilidad de acceder a grandes sumas de dinero, más un diseño electoral muy mayoritario, han dado como resultado en sistema de partidos en el que todas

las organizaciones son bastante parecidas en sus formas de relacionarse con el electorado, en sus sistemas de ideas y en sus propuestas (p. 152)

Esto precede una tendencia propia de las democracias neoliberales: la cartelización de los partidos políticos identificada por Colin Crouch (2004) o Robert Jessop (2017). Los partidos políticos se convierten en plataformas políticas de activistas de pago y profesionales vinculados ya sea a los grupos de poder u organismos internacionales que promueven la agenda dominante. En el caso de Panamá, habría que especificar: la ‘bufetización’ de los partidos políticos.

Por otro lado, dada la distancia social y económica entre las necesidades de sus bases electorales y esas élites político-partidarias, con una adscripción de clase clara, el clientelismo se re-posiciona como mecanismo que re-construye el vínculo con sus votantes y asegura su reproducción sociopolítica. El rentismo de las élites empresariales con el Estado tiene su correlato electoral con el clientelismo como una forma de rentismo político, que usufructúa del capital electoral.

Puertas giratorias en el Gobierno, financiamiento a campañas electorales y vínculos partisanos con los partidos políticos, entre otras formas de reconvertir los recursos económicos en recursos políticos, son sólo tres de los mecanismos instrumentales que garantizan 1) el control directo en la toma de decisiones cotidianas dentro del aparato estatal (previniéndolos de cualquier ‘desvío’ burocrático) 2) las transferencias rentistas hacia estas élites empresariales, 3) la debilidad institucional y la falta de transparencia y 4) una estructura fiscal regresiva y 5) el bloqueo de proyectos alternativos. Estos factores instrumentales, que demuestran la capacidad de agencia *estratégica* de estos grupos empresariales, dan como resultado acumulado la selectividad estratégica del Estado -citando a Jessop (2017)- en Panamá, lo que garantiza una determinada inercialidad de los proyectos de (de)formación del Estado alrededor del estilo transitista.

Élites y fiscalidad en Panamá.

Recientemente, la canciller Erika Mouynes ha reclamado a las potencias y organizaciones internacionales por mantenerse en la lista gris del Grupo de Acción Financiera Internacional y la re-inclusión en la lista de paraísos fiscales de la Unión Europea. En sus palabras, Panamá ha avanzado en las reformas para fortalecer la transparencia financiera y fiscal; y tras la publicación de Índice del Secreto Financiero del 2022, en el que Panamá ocupó el puesto 18 de 141 países, arguyó que “es curioso que se señale a Panamá cuando nosotros no somos el problema, pero, otros países que sí han sido identificados por su secretismo financiero no sufren ningún tipo de consecuencias” (como se cita en Testa, 2022, párraf. 8).

Ciertamente hay dobles estándares en la evaluación fiscal de Panamá. La Unión Europea, por ejemplo, tiene en su seno a países con jurisdicciones flexibles como Suiza, Liechtenstein, Irlanda o Países Bajos. Sólo Suiza concentra cerca del 30% de la riqueza “offshore”, es decir, oculta en paraísos fiscales (Zucman, 2015). En este sentido, los reclamos de la canciller parecen tener justificación. No obstante, esto no libra de responsabilidad a Panamá; como lo evidencian los Panama Papers o los Pandora Papers¹⁰. Según el índice elaborado por la Red de Justicia Fiscal, Panamá ocupa el puesto #28 de paraísos fiscales, y si bien no está dentro de los primeros 10, su calificación de riesgo fiscal es comparativamente alta, 72.2 de 100¹¹. Pero, más allá de los números, lo importante es comprender que los países que se consideran paraísos fiscales no operan aisladamente, sino como *un sistema*.

Gabriel Zucman (2015) aclara la especialización de este sistema de países: anteriormente Suiza -principalmente- realizaba todas las operaciones secretas en su propio país, “en la actualidad, sólo la custodia de valores sigue siendo realmente de su competencia. El resto se ha trasladado a otros paraísos fiscales -Luxemburgo, las Islas Vírgenes o Panamá- que funcionan en simbiosis. Esta es la gran organización de la gestión internacional de la riqueza” (pág. 26). A modo de ejemplo sobre tal especialización, desde Panamá se creaba -asumiendo que ya no- las empresas

offshore (Shell companies) que hacían inversiones en portafolios bursátiles administrados desde Suiza. Nadie gana con eso, más allá de los administradores de esas cuentas y los bufetes involucrados que han hecho de la planificación tributaria “abusiva” una industria -industria que a mi juicio no debería existir, por ser un dato de injusticia tributaria vertical¹². Según informantes locales, esta industria sí ha sido reducida con las últimas reformas impulsadas, haciéndola una actividad riesgosa. Habrá que esperar hasta qué punto se cumplen los nuevos controles y la voluntad política para aprobar las siguientes recomendaciones (sobretudo con el criterio de territorialidad).

En cuanto a las élites, si bien no hay una defensa explícita de un “paraíso fiscal”, la evidencia testimonial deja claro qué papel juega una fiscalidad “flexible”. La expresión más transparente de este proyecto de las élites se dio con la reforma de Torrijos, cuando en conjunto el CONEP y la APEDE manifestaron que temían que “se afecte el principio de la territorialidad, *base de nuestro modelo económico*” (Castillo Duarte, 2005, párraf. 9; énfasis añadido). Que un principio fiscal -posible entre otros- regresivo, actualmente de los más cuestionados por la GAFI y la OCDE, sea considerado ‘base del modelo’ de acumulación ejemplifica el lugar que ocupa este tipo de régimen fiscal dentro del ‘consenso transitista’ panameño.

A ello habría que aunarle los pobres mecanismos de control fiscal. La defraudación fiscal antes de la reforma del 2019 no se consideraba un delito penal, no pasaba de una multa y en casos graves, dos años de cárcel (lo cual es una garantía de que no terminaría en prisión), sin algún caso conocido de aplicación de esas normas. Los altos niveles de evasión fiscal evidencian que ese enfoque extremadamente ‘garantista’ y ‘voluntario’ (laxo y permisivo, en realidad) del cumplimiento tributario panameño ha sido facilitador de una cultura tributaria de privilegios a los sectores dominantes antes que efectiva y justa.

En cuanto a la estructura tributaria, si se sigue al MEF se tiene que la estructura tributaria panameña es la más progresiva de toda América Latina: casi el 70% proviene de impuestos directos, mientras que los impuestos indirectos

representan un 30% de los ingresos tributarios. Pero -y en este aspecto prefiero abordarlo como una hipótesis de interpretación- tanto el MEF como otros investigadores (por ejemplo, Fischer, 2015) no advierten que en los acumulados presentados por el INEC o el MEF existe una confusión entre ingresos ordinarios y los ingresos estrictamente tributarios¹³. Por el contrario, en los datos de la CEPAL y la OCDE, se expresa que la estructura tributaria panameña es ligeramente regresiva, sin algún cambio sustantivo en las últimas décadas, salvo el 2019. Los ingresos por concepto de impuestos directos en relación con los ingresos tributarios totales pasaron de 38,1% en el año 2000, a 36,8% en el 2005, 34,1% en el 2010, 36,6% en el año 2015 y aumentaron a 40% en el 2019. Los impuestos indirectos y las contribuciones sociales han rondado entre 31,6% en el año 2000 y 32% en el 2015, para caer a 29,3% en el año 2019. Las contribuciones sociales, por su parte, han rondado el 30% de esos ingresos totales (CEPAL, 2022).

En el periodo comprendido entre el 2000-2019, los impuestos directos han aumentado su participación en los ingresos totales, pero sin una tendencia progresiva identificable. Por su parte, las contribuciones sociales han aumentado su participación porcentual. Las contribuciones sociales juegan un papel redistributivo *ambiguo* ya que, como señalan Zucman y Saenz (2021) estos en realidad surgen del salario de los trabajadores, aun si una parte es pagada por el patrón (el empleador lo termina considerando como un 'costo' de la fuerza laboral), aunque parece que tienen una redistribución intra-clase asalariada importante.

Si se analiza con detalle, los impuestos a las corporaciones tuvieron un aumento importante entre el quinquenio 2000-2010 que pasaron de 3,9% del PIB a 5,1% del PIB en el 2010, pero vuelven en la década de 2010-2019, cuando en el último año considerado bajaron a 4,2% (CEPAL, 2022).

La tasa máxima del impuesto sobre la renta para personas jurídicas ha estado sujeto a disminuciones progresivas en estas dos décadas: una clara expresión de la influencia política empresarial. Durante la presidencia de Mireya Moscoso bajó de 30% a 28%, mientras que en el

gobierno de Martinelli bajó progresivamente a 25% en el 2014 a la vez que aumentó el IVA (IBTMS) de 5% a 7%. El IVA en Panamá está muy por debajo del promedio regional (15%), pero aun así su carácter regresivo es importante: el quintil más pobre tiene ingresos correspondientes al 4,7% del total, pero su participación en el pago total del IVA es de 6,5%, mientras que el quintil más rico recibe un 56% del ingreso total, pero participan en un 46% de la base impositiva del IVA (Garcimartín, Larios, & Astudillo, 2020). Más de la mitad de los productos sujetos al impuesto están exonerados, lo que no necesariamente se traduce en una progresividad automática ya que "incluso los hogares de mayor poder adquisitivo tienen más de la mitad de su consumo exento del pago del impuesto" (Garcimartín, Larios, & Astudillo, 2020, pág. 12)¹⁴.

Los impuestos introducidos durante la administración Torrijos (ganancias de capital, dividendos, etc) tuvieron un impacto positivo en la recaudación corporativa (pasó de un 1,3% del PIB a 2%), pero los datos sugieren que las reformas de Martinelli revirtieron ese avance (de 2% a 1,4% del PIB en el 2019). Esto evidencia la falsedad de la premisa ilusoria de los enfoques libertarios que argumentan que al disminuir los impuestos corporativos aumentan los ingresos, ya que favorece la formalización y motiva el pago de impuestos (la curva de Laffer). En materia fiscal, las élites no operan bajo la lógica ganar-ganar, sino que es un 'juego de suma cero': lo que pierde el Estado, que tendrá que cubrir el faltante con deuda pública, lo ganan ellas. Esto se refuerza aún más cuando se ve que, a pesar de tener una tasa del ISR de 25%, más cercana al promedio de la OCDE (22,19%) que el resto de los países considerados (Costa Rica y El Salvador: 30%), *recauda un 50% menos* que el promedio de los países del OCDE: Panamá recauda un 1,4% del PIB por impuestos corporativos mientras que el promedio de la OCDE es de 3% del PIB (OCDE, 2020; 2022).

Además, contrario a la justificación que normalmente se da para reducir los impuestos corporativos, ni la disminución de la tasa impositiva ni la baja presión tributaria corporativa ha favorecido la disminución del desempleo. La tasa de desempleo pasó de 5,1 en el año 2015 a 7,1 en el

2019. Y otro aspecto relevante que demuestran estos datos es una baja ‘elasticidad’ de los impuestos, en otras palabras, que la base impositiva del país está desconectada del -los factores de- crecimiento del PIB. Esto significa que los sectores más dinámicos de su economía no están contribuyendo al fisco, probablemente por un efecto combinado de incumplimiento fiscal y regímenes de exoneraciones. Esto sin duda influye en los datos de desigualdad del ingreso del país.

Como ha alertado el profesor Jované (2021) “en 2009 el incumplimiento del pago del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas fue de 66,9%, incrementándose a 74,6% en 2014 y luego a la escandalosa cifra de 87,4% en 2019” (párraf. 8). El incumplimiento ha aumentado a pesar de la disminución de la tasa impositiva. Por su parte, el gasto tributario panameño, dato que expresa el impacto de las exoneraciones ‘oficiales’, se calcula en 3,6% del PIB, “sin que existan estudios técnicos y públicos que demuestren la pertinencia de los tratamientos tributarios preferenciales” (Gossman Zarazúa & Medina Bermejo, 2021, p. 12). Como se observa en la Tabla 3, la mayoría de reformas normativas de orden fiscal son relativas a aprobaciones o cambios relacionados con regímenes de incentivos fiscales.

Tabla 1
Panamá: Algunos tipos de reformas legislativas y municipales en materia fiscal aprobadas entre el 2000-2018*.

| Nacional | Tipo | Cantidad |
|-----------|--------------------------|----------|
| | Exoneraciones | 52 |
| | Amnistías | 11 |
| | Desgravación arancelaria | 10 |
| | Regla fiscal | 5 |
| Municipal | | |
| | Exoneraciones | 37 |
| | Amnistías | 49 |
| | Permutas | 4 |

Fuente: Elaboración propia a partir de LEGISPAN, 2021.*Datos extraídos de la base de datos elaborada para esta investigación. Se contabilizaron

un total de 470 registros de cambios normativos a nivel legislativo y municipal. Los datos aún se encuentran en proceso de análisis.

De los datos anteriores, sobresalen la cantidad de cambios relacionados con exoneraciones, pero aún más las amnistías tributarias: 11 amnistías a nivel legislativo y 49 amnistías tributarias municipales aprobadas en el curso de dos décadas. Las amnistías tributarias expresan impunidad fiscal y favorecen una cultura de incumplimiento tributario. Por su parte, las exoneraciones fiscales, especialmente a las élites empresariales, favorecen la injusticia fiscal tanto vertical -en relación con los contribuyentes de menos recursos- como horizontal -en relación con contribuyentes de recursos similares que no pueden favorecerse. En el caso municipal, también llama la atención el caso de las permutas entre empresas y municipios: intercambio de bienes (una ‘finca’, un edificio, etc) a cambio de exoneraciones fiscales, sin que las fuentes originales detallen estudios técnicos que las justifiquen.

Un ejemplo paradigmático observado dentro de esos cambios normativos, que expresa nitidamente la influencia de las élites empresariales en la política fiscal fue la Ley 120 del 2013. La Ley 120, publicada en la última Gaceta del año 2013, eliminó el régimen territorial para introducir la renta mundial. La reacción empresarial y la sorpresa presidencial no se hizo esperar; la Cámara de Comercio, la Cámara del Mercado de Valores, los grandes bufetes de abogados y hasta el propio ministro de Seguridad¹⁵ (¿?) se unieron en defensa del ‘principio de territorialidad fiscal’, *base del modelo económico del país* (de la Guardia, 2014; La Prensa, 2014; La Estrella, 2014).

Martinelli acordó eliminar la ley en una reunión extraordinaria de su Gabinete celebrada el 1 de enero del 2014; es decir, la renta mundial en Panamá duró apenas 48 horas. Tal medida, aprobada por ‘sorpresa’ y que hubiera implicado la salida de Panamá de las listas negras y grises, fue revertida en menos de una semana con la Ley 1 del 2014. Cualquier avance en política social desearía tener la ‘eficiencia’ burocrática que tuvo la derogación de la Ley 120: el Estado y sus operadores políticos son eficientes en aquellos temas sensibles a las élites.

Estos aspectos -combinado con los datos antes vistos- contribuyen a un régimen fiscal regresivo, sin mencionar el tema de los subsidios a la oferta y no al consumo de ciertos servicios, que en realidad son un mecanismo para asegurar la rentabilidad de las empresas de esos sectores favorecidos. En síntesis, como menciona un informe del ICEFI:

El pobre desempeño tributario de Panamá esta asociado a la carencia efectiva de planes para combatir la evasión fiscal, la defraudación, el contrabando, el flujo ilícito de capitales y por supuesto para frenar el otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales, en teoría, dirigidos para promover a ciertos grupos empresariales, y que aun cuando puedan atraer cierto nivel de inversión, causan un serio drenaje de recursos que dañan la capacidad del Estado para financiar sus programas (Gossman Zarazúa & Medina Bermejo, 2021, pág. 13)

Se trata, como denomina Martin (2020), de un *Estado de bienestar invisible* sostenido sobre privilegios fiscales que, en lugar de redistribuir ‘hacia abajo’, redistribuye riqueza ‘hacia arriba’. El Estado panameño cede gran parte de su soberanía fiscal para favorecer tanto la impunidad como la inmunización fiscal de sus élites empresariales. Es, además, un régimen fiscal propio de su estructura transitista, que favorece un proceso de formación de Estado de afuera hacia adentro, es decir, un tipo de proyecto de Estado “construido para canalizar a los actores externos en la elaboración de políticas y la actividad económica” (Schneider, 2012, pág. 138), en el cual el Estado social aparece subordinado a ese objetivo del estilo de acumulación panameño.

Consideraciones finales.

El sociólogo Phillip Abrams (2015) dijo que el Estado es un mensaje y una máscara. Es un mensaje de dominación: cómo los grupos de poder quieren presentarse/legitimarse ante el resto. Es una máscara que hace borrosas u oculta las prácticas y relaciones de poder en su seno. En ese sentido, estudiar el Estado desde una posición crítica es ‘desenmascarar’ esas relaciones de poder. Al tomar en cuenta esto, la

investigación sobre la fiscalidad en Panamá releva esos conflictos, tensiones y articulaciones entre el aparato estatal, su personal político y el poder económico.

Esas relaciones de poder moldean y traducen los intereses del ‘bloque en el poder’ en el régimen fiscal, dando lugar a un Estado procedimentalmente democrático (democracia de élites), con una capacidad extractiva muy baja y una soberanía fiscal selectiva a favor de los sectores dominantes, con el correlato de una respuesta débil a la cuestión social. Dentro de esto, los grupos empresariales han gozado de impunidad e inmunidad fiscal. Impunidad con auto-ammistias tributarias, alta evasión fiscal y controles fiscales débiles. Inmunidad fiscal, es decir, escapar de la responsabilidad de construir una ‘comunidad política’, a través de regimenes de incentivos fiscales y una baja carga tributaria. Estas son algunas consideraciones preliminares que puedo extraer del análisis del ‘mapa de la dominación’ panameño bajo el lente fiscal.

Notas

1. Durante el comentario a esta ponencia, el profesor Enoch Adames mencionó que ésta deja de lado las disputas en la dimensión de la legitimidad política del Estado. Si bien es cierto su lectura adolece de una “reducción al absurdo” de mi trabajo e incluso me achaca categorías inexistentes aquí como “Estado rentista”, en su observación más general, y en lo que conviene estrictamente a la ponencia, no así a mi tesis doctoral, tiene razón sobre la omisión. La ponencia hace un cierre analítico parcial en un tema muy preciso, lo cual tampoco implica realizar un “análisis morfológico del Estado”, toda vez que en el trabajo existen evidentes esfuerzos por la articulación tensional entre lo individual-reticular con los procesos generales de la economía e historia política panameña, esfuerzos que fueron pasados por alto en su comentario.
2. Una idea que luego, todavía dentro de la tradición marxista, será retomada por James O’Connor en su famoso texto “La crisis del Estado de bienestar”.
3. Habría que advertir en esto, que Bourdieu tiene un importante acento funcionalista en sus “nociones” sobre el Estado.
4. Como queda muy claro, no utilizo la categoría “Estado rentista”, algo que sería cualitativamente distinto a lo que menciono en la afirmación referenciada. Los rasgos rentistas son una caracterización de la relación gran empresariado-Estado, no de la naturaleza del Estado panameño. Achacarme esta categoría parece más una reducción al absurdo en función de una crítica al hombre de paja construido.
5. Moscoso asumió la finca cafetalera tras la muerte de su esposo, Arnulfo Arias, y en el caso de Torrijos, sus vínculos empresariales han salido

- a la luz en el contexto de las discusiones sobre contratos con el Estado (ver: Fascetto, 2008; Sierra, 2021).
- 6 Una empresa buque bandera es aquella que, por sus vínculos estrechos o historia empresarial, es la más representativa de un grupo o holding empresarial.
 - 7 Los autores concluyen que, en el caso de Panamá, este control se asume directamente por parte de un grupo específico. Sin embargo, las conclusiones sólo son específicas para una administración (J. C. Varela), una apertura histórica evidencia una competencia interelitaria más amplia por hacerse del control gubernamental.
 - 8 De acuerdo con Poulantzas, un núcleo de poder refiere a una red o redes formales e informales de personal político y oficinas o posiciones dentro del aparato estatal desde las cuales se practica el ejercicio de poder del Estado. Este núcleo de poder, a su vez, está estrechamente vinculado al bloque de poder que concentra las principales fracciones capitalistas dirigentes de una estrategia de acumulación.
 - 9 Adames (2022) sugiere tres categorías para estudiar el Estado panameño: presidencialismo-partidocracia-clientelismo. Muestra en esto una gran inconsecuencia, ya que estas categorías formales están en directa contradicción con sus recomendaciones teórico-metodológicas. En sus trabajos, la definición constitucional del régimen como presidencialista es una categoría extraída de la mera definición normativa y no a partir del ejercicio observado del poder dentro del Estado: algo propio de los enfoques institucionalistas. Por eso, sugiero comprender la alusión al presidencialismo más allá de su definición constitucional, como un núcleo de poder -concepto de Poulantzas, porque coloca el presidencialismo en un ámbito relacional y no individual, un núcleo que actúa jerárquica y efectivamente sobre sus dependencias. Mi lectura de los partidos políticos no se aleja de la “partidocracia” que él menciona, más bien, ofrece una hipótesis explicativa de esa tendencia, y la relación clientelar-corrupción debe ser leída dentro del vínculo rentista con el Estado a riesgo de absolutizar una frontera borrosa (lo que advierte Timothy Michels en su estudio sobre la ‘antropología política’ de la corrupción) y caer en excursos moralizantes del problema, sin trascender el típico análisis de los medios de comunicación hegemónicos. Usar esas categorías sin estas sugerencias sí implicaría a un análisis morfológico y además formal del Estado, muy poco alejado del institucionalismo que Adames -a mi juicio correctamente- critica.
 - 10 Como señalan Zucman & Saez (2021), el rol de Panamá como paraíso fiscal de las élites estadounidenses nació en la década de 1930, cuando los empresarios estadounidenses hacen de Panamá un refugio para evadir las crecientes tasas impositivas que impuso Roosevelt con el New Deal. Sin duda, a esto ayudó la Ley de Sociedades Anónimas de 1927, copiada de la legislación de Delaware.
 - 1 Ver el perfil nacional de Panamá para el año 2021: <https://cthi.taxjustice.net/en/cthi/profiles?country=PA&period=21>

- 2 En la medida que sólo las élites corporativas pueden acceder a este tipo de mecanismos y equipos jurídicos altamente especializados y costosos para eludir o evadir, se considera un factor de injusticia fiscal vertical y de regresividad tributaria (Christensen, 2009).
- 3 Por ejemplo, el MEF incluye dentro de los “impuestos directos” los ingresos del Canal de Panamá y los ingresos del Banco Nacional. Desde el punto de vista estrictamente conceptual, estos no son impuestos.
- 4 Si el dilema es entre exonerar y no exonerar, la alternativa progresiva es la primera, pero el mecanismo más progresivo no es la exoneración -por un problema de técnica tributaria, incluso puede resultar en un aumento del precio final al no poder trasladar el crédito fiscal acumulado de los insumos al fisco vía impuesto-, debido a que también se exonera el consumo de los ingresos más altos, sino la devolución directa del monto del impuesto a las familias del quintil de menores ingresos.
- 5 El ministro de Seguridad de Martinelli, José Raúl Molino, declaró que “Yo no sé de quién fue la idea, pero es un despropósito haber hecho semejante barbaridad... (...) quieren transformar a Panamá en cualquier otro país menos en el país de economía de servicio que ha sido nuestra distinción por más de 100 años” (La Estrella de Panamá, 2014, párraf. 2).

Bibliografía.

- Abrams, Phillip, 2015, “Notas sobre la dificultad de estudiar el estado”. En Abrams, Gupta, & Mitchel, *Antropología del Estado* (págs. 17-69). México, Fondo de Cultura Económica.
- Adames, Enoch, 2011, “Panamá: entre la continuidad y el cambio”, en E. V. Iglesias, R. Conde, & S. Pertierra, *El momento político de América Latina* (págs. 451-478). Madrid, Fundación Carolina & Siglo XXI Editores.
- Adames, Enoch, 2016, “Reformas electorales y financiamiento de campaña”, *Tareas* (154), 57-61.
- Adames, Enoch, 2022, “Quiénes mandan en la política panameña”, Recuperado de: <https://www.nodal.am/2022/05/quienes-mandan-en-la-politica-panamena-por-enoch-adames-m/>
- Ayala, Roberto, 2022, Sociología histórica del Torrijismo 1968-1978 [En proceso de publicación]. San José.
- Berrocal, R. (14 de 07 de 2002). “La reforma tributaria: comienza el debate nacional”, *La Prensa*.
- Bourdieu, Pierre, 2014, “On the State. Lectures at the College de France, 1989-1992”, Londres, Polity Press.
- Bräutigam, D. A., 2008, Introduction: taxation and state-building in developing countries. en D. A. Bräutigam, O.-H. - Fjeldstad, &

- M. Moore, "Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent", Cambridge, Cambridge University Press.
- Brown, H., 2018, "El vencedor no aparece en la papeleta", Panamá, Editorial Descarriada.
 - Bull, B., Castellaci, F., & Kasahara, Y., 2014, "Business Groups and Transnational Capitalism in Central America", United Kingdom, Palgrave Macmillan.
 - Campbell, J. L., 1993, "The State and Fiscal Sociology", *Annual Review of Sociology*, 19, 163-185.
 - Campbell, J. L., 2009, "Epilogue: A Renaissance for Fiscal Sociology?", en I. W. Martin, A. K. Mekrotra, & M. Prasad, *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*, págs. 256-266, Cambridge, Cambridge University Press.
 - Campos Alvarado, V., 2021, "La participación ciudadana en los cambios de zonificación: ¿obstaculiza el ejercicio del derecho a la ciudad y beneficia el sector capitalista inmobiliario?", *Cuadernos Nacionales* (28), 76-104.
 - Cárdenas, J., & Robles-Rivera, F., 2020, "Business Elites in Panama: Sources of Power and State Capture". *Occasional Paper 12*, United Nations Research Institute for Social Development.
 - Castellero Calvo, A., 2018, "Los grupos de poder en la Colonia", en A. Castellero Calvo, *Antología histórica. Artículos, ensayos, conferencias. (págs. 199-214)*, Panamá, Editora Novo Art.
 - Castellero Calvo, A., 2018, "Panamá y los orígenes de la globalización", en A. Castellero Calvo, *Antología histórica. Artículos, ensayos, conferencias. (págs. 319-336)*, Panamá, Editora Novo Art.
 - Castillo Duarte, E., 16 de 01 de 2005, "Empresarios cuestionan reforma fiscal". *La Prensa*.
 - Centeno, M., 2002, "Blood and Debt. War and the nation-state in Latin America", Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
 - Christensen, J., 2009, "Taxing transnational corporations", en M. Kohonen & F. Mestrum (Eds.), *Tax Justice Putting Global Inequality on the Agenda (pp. 107-130)*, London, Pluto Press.
 - Christian Aid, 2017, "Impossible' structures: tax outcomes overlooked by the 2015 tax Spillover analysis", Christian Aid.
 - de la Guardia, R. I., 25 de 01 de 2014, "Ley 120, ¿en qué pensaban?", *La Prensa*.
 - Elias, N., 2015, "El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas", México, Fondo de Cultura Económica.
 - Fairfield, T., 2010, "The Politics of Revenue-Raising Tax Reform in Latin America". University of California, Berkeley.
 - Fairfield, T., 2015, "Structural power in comparative political economy: perspectives from policy formulation in Latin America", *Business and Politics*, 17(3), 411-441. <https://doi.org/10.1515/bap-2014-0047>
 - Fascetto, S., 01 de 04 de 2008, "Torrijos rompió el silencio: 'yo no soy hijo de papi ni mami'". *La Prensa*.
 - Fischer, E., 2015, "Reformar la tributación para el desarrollo: Un análisis del sistema tributario panameño", *Investigaciones en Pensamiento Crítico*, 3(2), 53-68.
 - Garcimartín, C., Larios, C., & Astudillo, J., 2020, "Gasto tributario y análisis distributivo del ITBMS de Panamá", Banco Interamericano de Desarrollo. BID.
 - Goldshied, R., 1917, "Staatssozialismus oder Staatskapitalismus. Ein finanzsoziologische Beitrag zur Lösung des Staatsschulden-Problems", Wien, Anzengruber-Verlag
 - Goldshied, R., 1918, "Reine Vernunft und Staatsvernunft", Wien, Anzengruber-Verlag
 - Gossman Zarazúa, C. A., & Medina Bermejo, A., 2021, "Panamá: Comparación de cifras al cierre de 2020 con el presupuesto 2021 y el cierre de 2019", *Perfiles Macrofiscales de Centroamérica* (14).
 - Harford, T., 05 de 08 de 2017, "¿Cómo se hace un sándwich doble irlandés-holandés y por qué ayuda a ocultar fortunas?", BBC Mundo.
 - Jované, J., 03 de 10 de 2021, "La evasión tributaria y su impacto: un problema de actualidad" *La Estrella*, pág. 8.
 - *La Estrella de Panamá*, 02 de 01 de 2014, "Polémicos artículos de la Ley 120 regresarán a la Asamblea Nacional", *La Estrella*.
 - *La Prensa*, 01 de 01 de 2014, "Abogados Gremialistas dicen que aprobación de Ley 120 amerita investigación", *La Prensa*.
 - Manduley, J., & Valenzuela Feijoo, J., 2009, "Panamá: estructura - coyuntura. Conflicto, clases y política", Panamá, CEDA.
 - Mann, M., 2007, "El poder autónomo del Estado", en P. d. *Estado, Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual (págs. 55-82)*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
 - Martin, I., 2020, "Can the invisible welfare state redistribute?", *Economic Sociology_the european electronic newsletter*, 21(2), pp. 3-11
 - Moore, M., 2008, "Between coercion and contract: competing narratives on taxation and governance", en D. Bräutigam, O.-H. Fjeldstad, & M. Moore, *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent (págs. 34-63)*, Cambridge, Cambridge University Press.
 - Morales Gil, E., 19 de 10 de 2018, "Motta también fue uno de los principales donantes de Roux", *La Prensa*.
 - OCDE, 2020, "Corporate Tax Statistics", France, OCDE.
 - OCDE, 2022, "Global Revenue Statistics Database", recuperado de: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL
 - Palacios Ramsbott, M., 02 de 02 de 2005, "Reforma fiscal aprobada no vulnera el secreto bancario", *La Prensa*.

- Piketty, T., 2014, “Capital in the twenty-first century”, Harvard, Harvard University Press.
- Piketty, T., 2020, “Capital e ideología”, Madrid, Ediciones Deusto.
- Quintero, I. A., 2014, “Capitales globales y concentración de riqueza en el Panamá reciente”, Panamá, Fundación Friedrich Ebert.
- Schneider, A., 2012, “State-Building and Tax Regimes in Central America”, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schumpeter, J., 2000, “La crisis del Estado fiscal”, *Revista Española de Control Externo*,
- Sierra, L. A., 2021, “Mireya Moscoso: La panameña que rompió techos de cristal políticos”, recuperado de: <https://www.estrategiaynegocios.net/especiales/mujeres-desafiantes/mireya-moscoso-la-panamena-que-rompio-techos-de-cristal-politicos-KWEN1503229>
- Soler, R., 1989, “Panamá: nación y oligarquía”, Panamá, Ediciones de la Revista Tareas.
- Zucman, G., 2015, “The Hidden Wealth of Nations”, Chicago, The University Chicago Press.
- Zucman, G. & Saenz, I., 2021, “El triunfo de la injusticia: Cómo los ricos evaden impuestos y cómo hacer que paguen”, Madrid, Editorial Taurus.

TAREAS SOBRE LA MARCHA

LA CÁMARA DE COMERCIO CONTRA LA SOLIDARIDAD

Juan Jované*

La propuesta

En un reciente documento, en el que la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Panamá (CCIAP) establece su posición sobre el sistema de pensiones, la misma muestra su pleno acuerdo con la conocida propuesta del sector empresarial, la cual apunta hacia la migración completa hacia un sistema de cuentas individuales. Se trata, a nuestro juicio, de un documento carente de objetividad, que en realidad expresa los intereses gremiales de esta organización.

Pobreza y cuentas individuales

En primer lugar, se califica al sistema de cuentas individuales como uno capaz de “prevenir la pobreza en la vejez”, elemento que no es compatible con la experiencia internacional. En efecto, para dar un ejemplo muy claro de la

*Economista, Profesor Emérito de la Universidad de Panamá.

falacia de esta afirmación se puede señalar que, en el caso de Chile, de acuerdo al Informe Final de la llamada Comisión Bravo, que fue nombrada por la expresidenta Bachelet para estudiar el sistema de cuentas individuales de ese país, llegó a la conclusión de que: “un 50% de los pensionados entre los años 2025 y 2035 obtendrán tasas de remplazo iguales o inferiores al 15% del ingreso promedio de los 10 últimos años” (p. 91).

En otros países con cuentas individuales la situación también es precaria. En un artículo que publica bajo el título “Privatización de las Pensiones en América Latina” (Nueva Sociedad, No 291, 2021), Mesa Lago llama la atención sobre las siguientes tasas de remplazo en países con sistemas de cuentas individuales: 26% en México; 27% en República Dominicana; 39% en Perú. En el caso de Panamá un estudio realizado por el FMI en el 2005 establece que quienes se jubilen en el subsistema mixto, en el que se encuentran las cuentas individuales, tendrán a partir del 2050 una tasa de remplazo inferior al 25%.

Los riesgos individuales

El documento de la CCIAP tampoco aclara que en el caso de las cuentas individuales los riesgos son absolutamente individuales, lo que significa que los mismos recaen exclusivamente sobre los asegurados cotizantes. Entre estos se encuentra el riesgo financiero, que debido a modificaciones en el valor de los activos en que se encuentran invertidos los fondos de pensión, así como a las bajas tasas de interés, pueden llevar a una pérdida del capital de los asegurados cotizantes y, por tanto, se sus pensiones.

Isabel Ortiz y sus coautores, en su libro “La Reversión de la Privatización de Pensiones” (OIT, 2019), afirman que: “En Perú, durante la crisis financiera mundial 2008-2009, los activos de los fondos de pensiones se redujeron en un 50 por ciento o más, debido a que los administradores de cartera de las AFP habían invertido en instrumentos de alto riesgo, incluso superiores a los asumidos por los participantes en la bolsa peruana.”

No hay que ir lejos para llamar la atención sobre este riesgo. En Panamá el fallido sistema del SIACAP, que es un

sistema de cuentas individuales puras, ha mostrado en los últimos meses una tasa de rendimiento negativa para los cotizantes. Un hecho poco divulgado en Panamá es que la tasa efectiva de rendimiento del Fondo General del SIACAP ha sido negativa en los último doce meses con un valor equivalente al 2.93%. En el último mes reportado a los cuentahabientes la tasa negativa de rendimiento alcanzó a 13.37%. Esto significó, también tomando en cuenta, que estos debieron seguir pagando la comisión por administración, que el valor del fondo de los mismos se redujo.

Obviamente la CCIAP no aclara que la propuesta del sector privado implica el manejo privado de las cuentas individuales. Esto se podría dar, según algunos voceros de la cúpula empresarial, por la vía indirecta con un modelo parecido al SIACAP, en que tras la apariencia de un organismo público la función registradora - pagadora, así como la mayor parte de la capitalización, la realizan organismos financieros privados. También, de acuerdo a los voceros más radicales de la cúpula empresarial, se podría dar directamente.

La ganancia privada

De hecho, el manejo de fondos de pensión es un negocio altamente lucrativo. Citando nuevamente a Mesa Lago se puede señalar que las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP), junto a las empresas de seguro vinculados a estas, se apropian de una parte sustancial de las aportaciones de los trabajadores cotizantes. En el caso de Chile este porcentaje sería del 28%, mientras que en Perú alcanzaría al 30.0%.

En el caso de los EE. UU. el costo de administración de los fondos privados de pensiones también es sumamente elevado. De acuerdo a Nicholas Barr: “El Consejo Asesor de Seguridad Social de los Estados Unidos estima que, en el marco de supuestos plausibles, los costos administrativos adicionales de un sistema descentralizado absorben alrededor de 20 por ciento del valor de acumulación de una carrera de 40 años” (Reforma de las pensiones: mitos verdades y opciones políticas, Revista Internacional de Seguridad Social, Vol. 55, No. 2, abril – junio, 2002, OIT, Ginebra, p. 19).

Esto se debe a que, a diferencia de lo que planean los promotores del modelo de las cuentas individuales, la realidad muestra que no existe una amplia competencia entre las AFP, sino que existe una muy elevada concentración del mercado. De acuerdo a Mesa Lago entre el 2018 y el 2019 las dos AFP más grandes en Uruguay controlaron el 74.0% por ciento del mercado, en el caso de Colombia este porcentaje alcanzó a 80.5% del mercado, mientras que en El Salvador llegó a 100% (solo dos empresas que son transnacionales).

Esto muestra que los planteamiento de la cúpula empresarial, entre los que se destacan los de la CCIAP, deben ser vistos con cuidado, teniendo en cuenta que objetivamente las cuentas individuales representa un lucrativo negocio para el capital financiero.

¿Quién expropia a quién?

Un argumento de la CCIAP es que volver al modelo solidario generalizado implicaría una expropiación a los afiliados al subsistema mixto, donde predominan las cuentas individuales, una violación del derecho a la propiedad privada. Si esto fuera cierto se tendría que aceptar que existió una dura expropiación con la aprobación de la Ley 51, ideada en gran medida por la cúpula empresarial, la cual al decretar la muerte del sistema solidario dejó sin financiamiento la pensión de una enorme cantidad de cotizantes. Olvida, además, que el Artículo 4 del Código Civil señala que “las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene”.

Solidaridad con sostenibilidad financiera

Finalmente, no es cierto que los sectores sociales solo estén proponiendo volver al sistema solidario. De hecho, junto esto, tal como también lo hace el documento aprobado por los órganos de gobierno de la Universidad de Panamá titulado “Seguridad Social y Sistema de Pensiones en Panamá: Crisis y Alternativas”, se proponen todo un batería de medidas que buscan asegurar la viabilidad financiera de dicha propuesta. Entre éstas se encuentran las relacionadas con eliminar la evasión que el sector empresarial hace de las cuotas de la seguridad social así como de los impuestos.

Conclusión

La CCIAP debe recordar que en ciencias sociales “analizar científica y técnicamente” cualquier propuesta de política pública, implica tener en cuenta las intenciones de los proponentes. Los de este organismo, a nuestro juicio, están claras: los beneficios que le reportarían el manejo privado de las cuentas individuales.

Latin American Perspectives

   @LAPerspectives

 LAPerspectives.blogspot.com

 latinamericanperspectives.com/podcasts

Connect with LAP at: latinamericanperspectives.com or lap@ucr.edu



The Nature of the PT Governments: A Variety of Neoliberalism? Part 1



Calles de la Resistencia: Pathways to Empowerment in Puerto Rico



Social Movements in Latin America: The Progressive Governments and Beyond Part 1

Latin American Perspectives is a multidisciplinary journal that welcomes a variety of theoretical and political perspectives to analyze capitalism, imperialism, and socialism in the Americas and strategies to transform the region's sociopolitical structures. Most issues focus on a single problem, nation, or region, providing an in-depth analysis from scholars and participants in social change.

"Latin American Perspectives is the most important resource available providing in-depth progressive analyses of developments in Latin America. It is the unmissable journal!"

—Alfredo Saad Filho, SOAS, University of London

Register for a FREE 30-day online trial to LAP. Visit journals.sagepub.com/freetrial to learn more.

Subscribe to LAP for access to all LAP issues 1974 - present

For current Calls for Manuscripts, visit latinamericanperspectives.com/submitting-manuscripts



ESPECIAL

INDICE DE ARTÍCULOS, POR AUTOR, PUBLICADOS EN TAREAS N° 161-172 (2019-2022)

Allard O, Briseida, Crisis del transitismo y el golpe de Estado en Panamá, 162, 2019, pp. 27-38.

Álvarez Orellana, Mariana, Pedro Castillo, el desafío de construir una democracia participativa, 170, 2022, pp. 35-39.

Araúz, Celestino Andrés, La universidad de Panamá ante la crisis de las ciencias sociales y las

humanidades, 163, 2019, pp. 73-83.

Arias Peña, Rosario, Neoliberalismo: reformas a la seguridad social y al sistema de pensiones, 169, 2021, pp. 53-76.

Ayala Saavedra, Roberto, Antecedentes históricos del golpe de Estado de 1968 (I parte), 162, 2019, pp. 39-62.

Ayala Saavedra, Roberto, Antecedentes históricos del golpe de Estado de 1968 (II parte), 163, 2019, pp. 51-71.

Ayarza, Gabino, Impacto económico de China en Panamá, 161, 2019, pp. 75-83.

Basile, Gonzalo, Sars-COV2 en América Latina y el pensamiento crítico de la salud, 167, 2021 pp. 31-41.

Basile, Gonzalo; Feo, Oscar, Determinación, dependencia y descoordinación en las vacunas para COV-2, 171, 2022 pp. 61-79.

Bernal, J.D, Materialismo dialéctico y ciencia moderna, 161, 2019, pp. 85-96.

Batthyány, Karina, Saludos a *Tareas* en sus 60 años, 165, 2020, pp. 138

Batthyány, Karina, La pandemia evidencia y potencia la crisis de los cuidados, 167, 2021, pp. 25-30.

Beluche, Olmedo, Fuera tropas rusas de Ucra-

nia; ¡Fuera la OTAN de Europa!, 171, 2022, pp. 21-28.

Beluche, Olmedo, Marco Gandásegui y la lucha contra la invasión y la ocupación militar de 1989, 166, 2020 pp. 138-141.

Beluche, Olmedo, La Revolución popular anti-imperialista, 170, 2022, pp. 101-107.

Betts, Claude, Minería metálica a cielo abierto: un atentado contra la salud pública, 170, 2022, pp. 109-111.

Borón, Atilio, La pandemia y el fin de la era neoliberal, 168, 2021, pp. 5-11.

Borón, Atilio, Conflicto Rusia-Ucrania: Una segunda mirada, 171, 2022, pp. 5-8.

Briceño Jiménez, Roberto, Poder, Estado y clases sociales, 168, 2021, pp. 109-126.

Byung-Chul Han, La emergencia viral y el mundo del mañana, 168, 2021, pp. 19-28.

Camargo, Gilma G, Panamá: El pueblo que venció a Estados Unidos en la OEA, 172, 2022, pp. 93-141.

Castillero Calvo, Alfredo, Las claves históricas del Panamá colonial, 168, 2021, pp. 29-60.

Carrera Hernández, Azael, El derecho a la ciudad en la época del 'urbanismo neoliberal', 161, 2019, pp. 5-14.

Carrera H, Azael, Medicina comunitaria y la determinación social de la salud, 166, 2020, pp. 17-28.

Carrera Hernández, Azael, Panamá, modelo dual y excluyente, Retos y desafíos, 171, 2022, pp. 131-134.

Carrera, Azael; Rodríguez, Abdiel, 20 años de resistencia a las políticas neoliberales, 172, 2022, pp. 5-20.

Castillo F., Dí-dimo, Carmen Miró y la demografía latinoamericana, 162, 2019, pp. 17-22.

Castillo F., Dí-dimo, La crisis de hegemonía, el modelo neo-liberal y la estructura de poder de Estados Unidos, 166, 202, pp. 109-128.

Castillo F., Dí-dimo, Marco A. Gandásegui, h., en torno a la crisis de hegemonía y la estructura de poder de Estados Unidos, 172, 2022, pp. 81-87.

Castro H., Guillermo, ¿Hacia dónde va Nuestra América?, 168, 2021, pp. 127-131.

Castro H., Nils, Fidel y Omar: momento y escenarios de una convergencia vigente, 164, 2020, pp. 21-42.

Castro Ruz, Fidel, La batalla de Cuito Cuana-vale, 161, 2019, pp. 119-132.

CELA, Comunicado en solidaridad con el pueblo colombiano, 169, 2021, pp. 99-102.

Crespo Díaz, Yolanda, El acoso escolar: Bullying, 162, 2019, pp. 127-140

Revista *Tareas*, Pre-sentación de *Tareas* No1, 163, 2019, pp. 5-7.

Chiriboga, Vilma, Raza y género: La esclavitud en Jamaica y Barbados, 172, 2022, pp. 41-61.

Chirú B., Félix , Memorias de la descolonización, El día de los mártires en Panamá, 170, 2022 pp. 59-87.

Díaz, Bety L.; Valdés T., Alberto, Una mirada al modelo biomédico desde la socialización del médico, 171, 2022, pp. 103-119.

De León, Cebaldo y Jorge Ventocilla, ¿Por qué bailamos?, 164, 2020, pp. 117-120.

De León, Mario Enrique, Las redes sociales y el proceso de acumulación capitalista, 162, 2019, pp. 85-105.

De León, Mario Enrique, Marco A. Gandásegui, h., los procesos de comunicación, las redes sociales y el modo de producción capitalista. 166, 2020, pp. 67-83.

De León, Mario Enrique, La educación superior y la Universidad de Panamá en tres golpes de Estado, 168, 2021, pp. 79-100.

Dillon Erbe, Kurt, Conociendo a Marco Gandásegui, 167, 2021, pp. 85-89.

D'Orcy Sáez, Jorge, Análisis y crítica al neoliberalismo ambiental, 169, 2021, pp. 77-85.

Escobar Jaramillo, Jorge Luis, Ricaurte Soler y las fuerzas armadas de Panamá. El desarrollo de la Doctrina Nacional de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad, 163, 2019, pp. 43-49.

Escudero Núñez, Carlos, Género y tóxico dependencia. Una mirada interseccional, 162, 2019, pp. 107-126.

Escudero Núñez, Carlos, Gandásegui y la juventud panameña. Retos de la juventud panameña en el siglo XXI, 166, 2020, pp. 85-100.

Escudero Núñez, Carlos, Despenalizar, desre-

gular, descriminalizar las drogas en Iberoamérica, 167, 2021 pp. 43-58.

FARC, Comunicado. Mientras haya voluntad de lucha habrá esperanza de vencer, 164, 2020, pp. 131-141.

Figueroa Navarro, Alfredo, Premio Universidad 2021, 170, 2022, pp. 113-118.

Fitzgerald B., Carlos M, El Caño: Memorias de Excavación, 169, 2021, pp. 131-140.

Flores Hernández, Rudys Yilmar, Algunas claves para entender la oleada migratoria, 165, 2020, pp. 63-68.

Galindo H., Mario , Nuestro curioso y singular régimen monetario. 168, 2021, pp.133-138.

Gandásegui, h, Marco A, Carmen Miró y el premio Daniel Cosío Villegas, 162, 2019, pp. 23-26.

Gandásegui, h, Marco A, La oligarquía panameña

y el golpe militar de 1968, 162, 2019, pp. 63-76.

Gandásegui, h, Marco A, La teoría marxista de la dependencia. Medio siglo de ciencias sociales en América Latina, 165, 2020, pp. 41-62.

García F, Roberto, Vargas Llosa y golpe de Estado guatemalteco de 1954, 165, 2020, pp. 117-126.

García Rodríguez, Edgar Javier, Ricaurte Soler: historia de las ideas en América, 163, 2019, pp. 27-41.

Góngora, Nilva, La ecología política en el Laudato Si, 163, 2019, pp. 103-111.

Grupo de Trabajo CLACSO, América Latina y el Caribe atrapados por el complejo médico farmacéutico global, 169, 2021, pp. 103-113.

Guardia, Mónica, Antología Histórica, 170, 2022, pp. 133-139.

Gurdián Guerra, Rey-mundo, El proceso de constitución de la salud pública en Panamá, 1904-1929 (I parte), 171, 2022, pp. 81-102.

Hackshaw, Yolanda J, "La cucarachita mandinga", narración transcultural, 165, 2020, pp. 69-88.

Harnecker Días, Marta, Entrevista a Miguel Enriquez antes del golpe militar de 1973, 164, 2020, pp. 89-101.

Hernández Pedraza, Gladys Cecilia, El diferendo económico entre China y EEUU, 163, 2019, pp. 113-134.

Herrera Salazar, Gabriel, Pensamiento crítico: Ensayo sobre filosofía de la liberación y descolonización, 171, 2022, pp. 135-139.

Herrera, Luis; Montenegro, Markelda, La agenda de género del Sistema de Integración Centroamericana, 172, 2022, pp. 63-80.

Fisher Hogan, Eloy A, Panamá: sistema mundo y proyecto nacional. Una aproximación a la sociología política de Marco A. Gandásegui h, 166, 2020, pp.47-66.

Jované, Juan, China y el socialismo, 161, 2019, pp. 39-56

Jované, Juan, Marco Gandásegui, h., Constructor de pensamiento y militante, 166, 2020 pp. 129-134.

Jované, Juan, Las asociaciones público-privadas: la nueva cara de la privatización, 167, 2021 pp. 59-79.

Jované, Juan, Análisis crítico sobre las reflexiones del profesor Chapman, 169, 2021, pp. 35-51.

Joseph Garzón, Gersán, La influencia del negro en la cultura del istmo, 171, 2022, pp. 121-129.

Katz, Claudio, Cuba inclinan la balanza de América Latina, 170, 2022 pp. 5-14.

Katz, Claudio, Un premio a la teoría de la dependencia, 165, 2020, pp. 127-136.

Katz, Claudio, El quinto peronismo a la luz del pasado, 168, 2021, pp. 61-78.

Kuethe, Allan J, Portobelo y el San Lorenzo del Chagres: perspectivas imperiales, siglos XVI y XIX, 163, 2019, pp. 135-138.

Lenin, Vladimir Ilich, Ucrania, 171, 2022, pp. 29-31.

López Segrera, Francisco, Bitácora de un navegante: Antología esencial, 170, 2022, pp. 119-123.

Manduley, Julio, Los orígenes del CELA, 166, 2020, pp. 135-137.

Manduley, Julio, China, Panamá y la geopolítica, 170, 2022, pp. 21-34.

Marín R, Elsa, Puntada a puntada se construye la identidad nacional: las mujeres costureras de

San José de Ocutí, 165, 2020, pp. 97-106.

Martí, José, Una campaña presidencial en Estados Unidos, 165, 2020, pp. 107-112.
Martínez Mauri, Mónica, *Crítica al gunasdule*, 164, 2020, pp. 121-126.

Miró G, Carmen A, La demografía en América Latina en el siglo XXI, 162, 2019, pp. 5-15.

Montiel Guevara, Miguel, Individualidad y solidaridad: genes congénitos del genoma humano, 169, 2021, pp. 87-98.

Montiel Guevara, Miguel, Biopsico-sociocultura, categoría de la complejidad, 172, 2022 pp. 89-92.

Morales, Richard, Utopía de la nación soleriana, 163, 2019, pp. 9-26.

Morales, Richard, Marco Gandásegui: una concepción crítica de la política, 166, 2020, pp. 5-16.

- Morales, Richard, Las Asociaciones público-privadas, 167, 2021, pp. 81-84.
- Murgas Torrazza, Rafael, En defensa de los originarios, 164, 2020, pp. 113-115.
- Myrie, Dumas, Notas sobre geografía de la salud en Panamá, 167, 2021, pp. 5-24.
- Nárai, Róbert, La destrucción de la historia, 161, 2019, pp. 97-101.
- Pantoja García, Emilio, Cuestión colonial y entidad: Hegemonía y pos-hegemonía, 164, 2020, pp. 127-130.
- Pérez Morales, Carlos, Puerto Rico se desmorona, 169, 2021, pp. 115-117.
- Pérez Morales, Carlos, Aproximación a una bibliografía de Marco A. Gandásegui, h, 167, 2021, pp. 91-115.
- Periñan Hernández, Virgilio, Catarino Erasmo Garza Rodríguez ¿Revolucionario o Bandido?, 167, 2021, pp. 135-141.
- Perusset, Macarena, Las redes sociales interpersonales y la violencia de género, 163, 2019, pp. 85-101.
- Pineda, Roberto, ¿Cómo pensar desde el Sur?, 161, 2019, pp. 103-117.
- Polanco Fuentes, Rogelio, Saludos a *Tareas* en sus 60 años, 165, 2020, pp. 138.
- Pozzi, Pablo, Bidenyel gran juego del siglo XXI, 171, 2022 pp. 13-19.
- Quijano, Aníbal, El laberinto de América Latina: ¿Hay otras salidas?, 165, 2020, pp. 23-39.
- Quintanilla, Luis Napoleón, La Universidad como agente transformador de la sociedad salvadoreña. 169, 2021, pp. 119-130.
- Ramis, Álvaro, Un Chile postneoliberal, feminista y plurinacional, 170, 2022, pp. 15-20.
- Ramírez C., Santos A, Panamá, crisis, acumulación capitalista y medio ambiente, 168, 2021, pp. 101-108.
- Revista Lotería*, Escritos de Ricaurte Soler publicados en la revista *Tareas*, 165, 2020, pp. 113-116.
- Rey, Nicolás, Panamá, de la Cinta Costera a los malls: una 'ciudad mundo', 161, 2019, pp.15-37.
- Rey, Nicolás, "¿Un virus neoliberal o social, hasta autoritario?", 171, 2022 pp. 33-59.
- Rey, Nicolás, "¿Un virus neoliberal o social, hasta autoritario?" (Segunda parte), 172, 2022, pp. 21-40.
- Rodríguez, Abdiel, 'Tareas' de nuestro tiempo, 161, 2019, pp. 133-136.
- Rodríguez B., Keila M, El último regalo, 170, 2022, pp. 47-57.
- Rodríguez Gelfenstein, Sergio, Venezuela: desconocer la realidad no justifica la carencia de razón ni la farsa, 170, 2022, pp. 41-46.
- Rodríguez R, Abdiel, Bonapartismo, clivaje y nuestro tiempo, 162, 2019, pp. 77-84.
- Rodríguez Reyes, Abdiel, Aportes de Marco A. Gandásegui al pensamiento crítico, 166, 2020 pp. 101-108.
- Rodríguez Reyes, Abdiel, Crítica biopolíticas y la afirmación de la vida, 169, 2021, pp. 5-12.
- Rodríguez B., Eugenia, El problema de las drogas en Panamá, 170, 2022, pp. 89-100.
- Roitman Rosenmann, Marcos, La criminalización del pensamiento, 164, 2020, pp. 55-87.
- Sala de Estudios Latinoamericanos, Índice de artículos, por autor, publicados en *Tareas* N°s 152-160. (2016-2018), 161, 2019, pp. 137-141.

Sierra Lara, Yoandris, La experiencia de desarrollo del Estado boliviano, 169, 2021 pp. 13-34.

Sader, Emir, Pandemia y Ucrania: Decadencia de la hegemonía norteamericana, 171, 2022 pp. 9-12.

Soler, Ricaurte, La independencia de Panamá de Colombia. Sobre el problema nacional hispanoamericano, 165, 2020, pp. 5-22.

Turner, Anayansi, Gandásegui y la cons-tituyente originaria, 166, 2020, pp. 29-46.

Wallerstein, Immanuel, Amir Amin: Camarada en la lucha, 163, 2019, pp. 139-140.

Warren, Nyasha, SAM-AAP y el Museo Afroantillano: aliados en el reconocimiento de los afropanameños, 165, 2020, pp. 89-96.

Yao, Julio, China, el Canal de Panamá y la geopolítica, 161, 2019, pp. 57-73

Yao Villalaz, Julio, Marco A. Gandásegui, h. y el Canal de Panamá. 167, 2021, pp. 117-133.

Zizek, Slavoj, Coronavirus es un golpe al capitalismo, 168, 2021, pp. 13-18.

Zygmunt Bauman, Trabajo bajo consumismo y nuevos pobres, 170, 2022, pp. 125-132.

Declaración ética

El Centro de Estudios Latinoamericanos, (CELA), “Justo Arosemena” vela por la transmisión de conocimiento científico riguroso. Trata de garantizar que los artículos publicados en la revista *Tareas* cumplan con los criterios que establece la “Comisión de Ética” de la Universidad de Panamá (UP). Todas las partes implicadas en el proceso de edición, editor, autores, miembros del comité editorial y evaluadores, deberán conocer esos criterios.

Comité editorial

- Se hace responsable de la decisión de publicar o no los artículos recibidos que deberán ser examinados sin tener en cuenta la raza, el sexo, la orientación sexual, la religión, la ciudadanía y el origen étnico de los autores.
- Se compromete a publicar las aclaraciones y disculpas necesarias de lo que considere conveniente. También a no publicar artículos sin el consentimiento de los autores.
- Garantiza la efectividad del proceso de evaluación, así como la confidencialidad y asegura que toda la dinámica se realice bajo el absoluto anonimato.
- Se compromete a respetar la integridad de los artículos y no realizar cambio de contenido sin el consentimiento de los autores.
- Se compromete a no publicar artículos plagiados, así como establecer los mecanismos necesarios que garanticen la autoría de los ensayos.

Los autores

- Deben hacerse responsables del contenido del artículo.
- En caso de que un artículo publicado contenga un error, los autores deberán comprometerse en informar al editor para que se introduzcan las correcciones oportunas.
- Garantizar que los artículos son originales y que no infringen el derecho de autor. En caso de coautoría, quien envíe el artículo deberá demostrar el consentimiento de todos los involucrados.

Los evaluadores

- Se comprometen a hacer una revisión objetiva, informada, crítica, constructiva e imparcial del artículo. La aceptación o el rechazo se basan únicamente en la relevancia del trabajo, su originalidad, el interés y el

cumplimiento de las normas de estilo y de contenido indicadas en los criterios editoriales que establece la revista *Tareas*.

- Deben garantizar que el proceso de revisión ocurra en la mayor brevedad posible y garantizar la calidad de éste.
- No compartir información de los artículos sin el consentimiento de la revista y de los autores.

Instrucciones para los autores

Tareas recibe artículos siempre que éstos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales y que sean inéditos. Se espera que sean de preferencia resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan ensayos sobre temas históricos y contemporáneos que se apoyen sólidamente en bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximados académicos y/o entrevistas de interés para el campo de las ciencias sociales.

Los artículos recibidos serán sometidos a una evaluación que valorará la pertinencia temática, originalidad y calidad del texto. Si el resultado es positivo entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión por pares. Consiste en pasar cada artículo por el filtro de al menos dos revisores académicos y anónimos. En caso de discrepancia, se enviará a un tercer revisor, cuyo criterio definirá su publicación. Los resultados serán inapelables en todos los casos.

El Comité editorial de *Tareas* se reserva el derecho último de decidir sobre la publicación de los artículos, el número y la sección en que aparecerán, así como el derecho de hacer correcciones menores de estilo.

Se entiende que el autor cede sus derechos patrimoniales de los artículos que le sean publicados para que la revista pueda publicarlos en formatos físicos y/o electrónicos, incluido Internet.

Los artículos se deben enviar vía correo electrónico a la siguiente dirección: cela@salacela.net

Formato del documento

Los artículos deben estar escritos en formato Word, en letra *Bookman Old Style*, tamaño 10, interlineado sencillo, paginado, en papel tamaño carta. Las notas deben ir al final del artículo, antes de la bibliografía, en letra *Bookman Old Style*, tamaño 8 e interlineado

sencillo. Deben iniciar con el número 1. El asterisco se usará para el título, si es necesaria alguna referencia, y para los datos del autor, que irán al pie de la primera página. La extensión máxima de los artículos es de 7.400 palabras o 47.000 caracteres con espacios, incluyendo las notas al pie y la bibliografía.

Las citas textuales que sobrepasen los tres renglones deben colocarse en formato de cita larga, letra tamaño 9, con un margen izquierdo de dos centímetros (media pulgada).

La bibliografía deberá presentarse en el siguiente orden: Apellido y nombre del autor, año de la publicación, nombre del artículo entre comillas, nombre de la revista o libro en cursiva, nombre de la editorial y ciudad de publicación. Todo separado por comas.

Las referencias bibliográficas se indicarán en el texto, al final del párrafo correspondiente, de la siguiente manera: entre paréntesis, con apellido del autor, año de la edición, y página/s citada/s si corresponde.

Se debe incluir un resumen de 90 palabras y aportar cinco palabras clave, en español e inglés.

Por ahora, *Tareas* no publica gráficas ni cuadros.

El autor deberá certificar que el artículo es original, inédito y no está siendo postulado para su publicación en ningún otro medio. Además, que cumple con los requisitos editoriales de la revista. Se incluye carta modelo.

Fecha

Comité editorial de la revista *Tareas*:

Por este medio certifico que el artículo (nombre) enviado para su posible publicación, es original, inédito y no está siendo postulado para su publicación en ningún otro medio. Además, cumple con los requisitos editoriales de la revista.

Atentamente,

| |
|---|
| Revista indizada en REDALYC y LATINDEX |
|---|



Revista "Tareas"

Convocatoria

El Centro de Estudios Latinoamericano, CELA, "Justo Arosemena", invita a la comunidad académica nacional e internacional a participar en la convocatoria a sus próximos números para la presentación de artículos y reflexiones referentes a la situación de las Ciencias Sociales en la pandemia, y el bicentenario de independencia de la región centroamericana y Panamá, teniendo en cuenta la evolución de la crisis sanitaria, el desempleo, la desigualdad, así como la fragilidad de las democracias en el mundo y en especial a la región centroamericana y Panamá.

Se aceptarán trabajos individuales o colectivos en la modalidad de ensayos, trabajos de investigación y artículos de análisis científicos y periodísticos. Se privilegiarán los trabajos que exalten su contribución al desarrollo de las ciencias sociales panameñas, centroamericanas y latinoamericanas, y que sean propositivos y con enfoques de análisis crítico. La recepción y selección de los trabajos enviados se realizarán conforme a los lineamientos editoriales de la revista.

enviar vía correo electrónico a la siguiente dirección:
cela@salacela.net.

Para consultar
referente al formato de los artículos entre a la sección:
<http://salacela.net/es/instructivo-para-los-autores/>

Fecha de recepción: *abierta*