

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CN.12/L.95

24 de mayo de 1973

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

POBLACION Y MODERNIZACION EN AMERICA LATINA

Preparado por la Comisión Económica para América Latina para el
Simposio de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo

(El Cairo, 4 al 14 de junio de 1973)

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. LA POBLACION EN LAS INTERPRETACIONES DEL DESARROLLO	4
1. La situación reciente	4
2. Diagnósticos de la crisis y papel del crecimiento demográfico	5
a) Los pronósticos	5
b) La población en las perspectivas de cambio	7
c) Población y desarrollismo conservador	7
d) La población en la ética y en la práctica revolucionaria	8
e) El crecimiento demográfico y los cambios de estructuras	9
3. Imágenes de la transición demográfica	9
a) La autoregulación	10
b) La fase crítica de indeterminación	10
c) La trampa demográfica	10
III. ESTRUCTURA SOCIAL Y EVOLUCION DEMOGRAFICA	11
1. Tendencias demográficas en la región	11
2. Hipótesis sobre la transición demográfica	15
3. Urbanización y fecundidad	17
a) Las estructuras históricas	17
i) La ciudad aristocrática	17
ii) La ciudad oligárquica	18
b) Las estructuras contemporáneas	19
i) El establecimiento urbano mesocrático	20
ii) La ciudad semi-industrial	21
4. Estructura social de la ciudad e incidencia de algunas variables	22
a) Escolaridad de la madre	22
b) Participación de la mujer en la actividad económica urbana	24
c) Estratificación social, movilidad y conducta reproductiva	32
d) Movilización de masas y natalidad	33

/IV. LA ACCION

	<u>Página</u>
IV. LA ACCION PUBLICA EN EL CAMPO DE POBLACION	34
1. Consideraciones sobre políticas de población	34
2. El consenso social y las justificaciones para la intervención del Estado	34
3. Estado de las políticas de población	35
4. Los programas del Sector Público	38
5. Origen de las actividades	38
6. Estado actual de los programas	42
V. CONCLUSIONES	44

I. INTRODUCCION

1. El tema de las políticas de población debe ser colocado dentro del contexto del proceso de desarrollo, y en función de estrategias de cambio y de proyectos alternativos de sociedad. Por sus implicaciones se vincula en lo inmediato a problemas de la política de corto y mediano plazo; a la vez que es imposible formular el modelo de una estructura social futura sin discutir cuestiones relativas a la calidad, cantidad y localización de la población. Por su naturaleza, estas políticas tocan problemas que afectan vitalmente las creencias y compromisos valorativos de los grupos y de las clases sociales, inciden en el marco ideológico de acuerdo al cual se juzga la estabilidad y el cambio, y se asocian a una redefinición del sistema de relaciones humanas, en especial la función de la familia y el papel social de la mujer.
2. Es esta multiplicidad de perspectivas lo que contribuye a que el tema sea a la vez tan concreto como elusivo, concreto cuando se intenta simplificarlo en un esqueleto mínimo de variables, elusivo cuando se explora su rica complejidad. Los aspectos que toca son susceptibles de un alto grado de formalización, y sin embargo es difícil entender el significado de esas abstracciones sino se recuerda que cada una de ellas está vinculada de manera directa no solo a las orientaciones racionales de los seres humanos, sino que además a sus imágenes vitales, identificaciones, y proyectos de vida personal. El éxito de las políticas que en este campo pueden adoptar los gobiernos dependen hasta ahora más que del consenso político que en un determinado momento se alcance, de la posibilidad de persuadir a los individuos y a las familias, para que de acuerdo a las metas de la sociedad circulen y se establezcan físicamente en áreas determinadas del territorio y para que regulen su natalidad. A su vez la capacidad de ir actualizando a los niveles de base el consenso político logrado, está condicionado por muchos factores que en el corto plazo escapan en parte a la acción gubernamental, y de cualquier modo responden al ritmo y dirección del progreso general.
3. Los problemas de población de América Latina se insertan en un contexto económico-social de semi-desarrollo. La diversidad de situaciones nacionales en la región puede describirse en función de un patrón típico de evolución caracterizable porque habiéndose superado o estando en vías de superarse la estructura social y las instituciones de un pasado rural, y habiéndose hecho significativos avances de industrialización, es difícil afirmar que los países hayan logrado ya establecerse como modernas sociedades industriales.

Algunos indicadores definen la naturaleza de esta coyuntura peculiar. Se observan disparidades significativas entre el crecimiento económico y el grado de progreso social, coexisten sectores interrelacionados que responden a diversas etapas del proceso de modernización, hay signos de una marcada heterogeneidad cultural, y agudos contrastes en cuanto al acceso de grupos sociales y de regiones a los beneficios del progreso técnico.

/Cuadro 1

Cuadro 1

INDICADORES DE DESARROLLO POR REGIONES MUNDIALES ALREDEDOR DE 1970

Regiones del mundo	PIB por habitante (Dólares de 1969)	Consumo de energía comercial por habitante (kilogramos) ^{a/} 1969	Esperanza de vida al nacer 1965-70	Porcentaje del analfabetismo adultos 1970	Porcentaje de la población en aglomeraciones urbanas 1970
América del Norte			70.5	1.5	62
Estados Unidos	4 574	7 192			
Canadá	3 473				
Europa	2 020	2 472	70.9	3.6	47
Unión Soviética		2 753 ^{b/}	70.3		43
Oceanía	2 708	-	64.8	10.3	58
América Latina	510	571	60.2	23.6	38
Asia	130	-	50.5 ^{g/}	46.8	22 ^{d/}
Sur de Asia	-	-	-	-	16
Africa	190	-	43.3	46.8	16
Otros países desarrollados		2 736			
Resto del mundo		216			

Fuente: Estimaciones de las Naciones Unidas a base de cifras oficiales.

^{a/} Expresado en unidades de energía contenidas en un kilo de petróleo.

^{b/} Se refiere a Europa Oriental incluida Rusia.

^{g/} Se refiere a Asia Oriental y Sudeste, excluyendo Japón.

^{d/} Se refiere al Asia Oriental.

4. Es difícil interpretar el sentido de estos indicadores, sobre todo porque se ha hecho punto menos que imposible proyectar la dirección futura de los países a partir de su evolución reciente. Los acontecimientos de la década han ido superando los modelos económicos y sociales que durante más de 30 años inspiraron la acción de los gobiernos y sus oposiciones. El dilema de fondo es decidir si la coyuntura presente constituye apenas una transición en el complejo itinerario de la industrialización, o si los signos apuntan a que se han agotado paulatinamente las posibilidades de una importante etapa del desarrollo, cuya salida dependería ahora de la modificación de las reglas del juego a nivel nacional e internacional.

En un ambiente en que los análisis de la realidad se ocupan cada vez menos de proyectar modelos sociales, y cada vez más de explicitar los supuestos e incongruencias de esos modelos, dando lugar a un estilo casi introspectivo de reflexionar acerca del sentido y de los límites del desarrollo reciente, el tema de la población surge en función de la búsqueda de nuevas estrategias y direcciones para superar la ambigüedad de este estado intermedio de simi-desarrollo.

Es evidente que la preocupación contemporánea por el tema aparece como una manera indirecta de reconocer que el desarrollo de América Latina ha sido desequilibrado e insuficiente; planteamiento que como tal refleja a su vez los nuevos y más elevados niveles de progreso alcanzados por la región.

5. Este creciente interés se alimenta en tres fuentes complementarias. De una parte, las interpretaciones científicas y doctrinales de la evolución económica y social, que al reconocer la importancia de aspectos no económicos, deben precisar cuales son las principales interrelaciones que parecen existir entre las tendencias demográficas y el progreso general, para definir así el papel de la población como factor del desarrollo; de otra parte, la evolución de la conducta demográfica de los diversos grupos sociales en su intento de ajustarse a sus posibilidades y circunstancias dentro de una coyuntura global de semi-industrialismo; y finalmente, la acción de los gobiernos expresada a través de planes, políticas y programas, que responden de algún modo a la necesidad de compatibilizar sus macroestrategias de desarrollo con las demandas de servicios provenientes de los núcleos familiares.

II LA POBLACION EN LAS INTERPRETACIONES DEL DESARROLLO

1. La situación reciente

6. Durante la última década la preocupación de los círculos académicos de la región por los problemas de población se mantuvo a la zaga de las ideologías. Los análisis del desarrollo más su boga se interesaron indirectamente en el problema, incorporando el volumen, localización y tasa de crecimiento de la población como un dato o antecedente en la elaboración de algunos modelos interpretativos. Los diversos institutos y centros de investigación social tendieron durante los años sesenta a circunscribir estas cuestiones al campo estricto de la demografía, dejando por regla general el estudio de las relaciones entre población y desarrollo; y las cuestiones relevantes para la formulación de políticas, a doctrinas sociales que tenían su principal fuente de inspiración en la controversia ideológica sobre la naturaleza del orden social, y sobre el papel de los países de la región en el sistema mundial.

Los principales argumentos utilizados por las doctrinas se referían a la mayor o menor relevancia del problema para las políticas de desarrollo, y en el mediano y largo plazo para los objetivos de transformación económica y social. Si se examinan los supuestos de los argumentos es posible distinguir dos órdenes de consideraciones en torno a las cuales se han definido las posiciones. Reconociendo que tanto el volumen como la tasa de crecimiento de la población influyen de alguna manera en la transformación de la organización económica y de la estructura social de los países, se ha querido evaluar el impacto de los factores demográficos, y sobre todo determinar cuándo los excedentes de población constituyen un elemento adverso para la aceleración del proceso de desarrollo, y bajo qué condiciones se convierten en un factor dinámico de transformaciones.

Intimamente vinculado a esta problemática se ha examinado la relación inversa, es decir, pronosticar el efecto que sobre las actuales tendencias demográficas tendría en un futuro próximo la evolución económica y social de los países latinoamericanos.

En el primer caso los argumentos parten de algunos diagnósticos e interpretaciones de la naturaleza del desarrollo de los países, en el segundo se han elaborado imágenes que intentan esclarecer el significado de la actual transición demográfica.

1/ Ver L. Ratinoff: "Población y Desarrollo en América Latina: Evolución de las Doctrinas", Temas del BID, N°12, abril de 1971.

2. Diagnósticos de la crisis y papel del crecimiento demográfico

7. El semi-desarrollo logrado por la región mostró que el progreso no había sido suficiente para resolver algunas cuestiones que se arrastraban desde el pasado y que además había generado problemas nuevos que respondían al nivel más elevado de diferenciación social alcanzado.

Dentro de estas perspectivas se reconoció un desfase entre la dinámica política interna de los países que se orientaban hacia un desarrollo más autónomo, y la creciente necesidad de recursos, técnicas, y conocimientos científicos proveniente de los países centrales, y además la dependencia de los mercados mundiales de materias primas. El rápido y limitado crecimiento parecía haber conducido a una situación en que las potencialidades de desarrollo se encontraban circunscritas por obstáculos internos de naturaleza estructural e institucional. Había que enfrentar demandas cada vez más contradictorias entre las necesidades y aspiraciones sociales y los requerimientos de eficiencia económica general. Se apreciaba a su vez una crítica falta de continuidad entre la capacidad de las instituciones para movilizar, generar consenso, canalizar de manera funcional las aspiraciones de grupos y sectores y administrar el logro de metas sociales.

a) Los pronósticos

8. Como es de esperar el diagnóstico de la crisis se expresó en pronósticos acerca de las posibilidades del establecimiento para explorar nuevas aperturas y establecer las vías de un orden más eficiente.

Durante las últimas décadas las ideologías orientadoras del cambio social en América Latina han acentuado cada vez más la necesidad de organizar a la nación con el máximo de autonomía, y lograr una creciente participación de la gran mayoría de la población mediante la ampliación del mercado interno y la reforma de las instituciones administrativas y políticas. Es obvio que las mayores diferencias se han referido a la intensidad de las reformas, a la estrategia o camino crítico elegido, y a los modelos alternativos de organización social.

9. La visión del desarrollismo conservador se afirma en las potencialidades que ofrece el actual establecimiento para un rápido desarrollo basado en la consolidación del orden interno, en la concentración de los recursos y en la aplicación de los mismos a las metas de industrialización, en atraer la inversión extranjera, y en la mejor explotación de los mercados de los países avanzados.

Otros han acentuado la necesidad de remover gradualmente en el mediano y largo plazo aquellos obstáculos de naturaleza estructural que limitan el desarrollo, es decir, pagando un "costo" económico y social razonable, crear las condiciones, incentivos, e instituciones que permitan ajustar el orden social a un sistema de desarrollo que haga compatibles la elevación de la productividad industrial y la ampliación del mercado interno.

Los revolucionarios destacan que las posibilidades del establecimiento, estarían agotadas, y que el futuro de la industrialización dependería de la creación de un nuevo sistema de relaciones políticas y sociales que redefiniera radicalmente las instituciones de la propiedad y la estructura de la dominación política.

10. Los tres pronósticos varían entre sí en la interpretación de la relevancia de las variables políticas y sociales, y en la selección de modelos o proyectos de sociedad. Para los conservadores la consolidación del orden político descansa en las relativamente amplias oportunidades de crecimiento económico, que en el largo plazo permitirán compensar los desbalances y sacrificios que en lo inmediato implica el desarrollo. Se acepta además, el modelo de la sociedad capitalista de consumo que tiende a una doble expansión del mercado interno, intensificando el consumo de los grupos de más altos ingresos, e incorporando de manera lenta pero sostenida, a aquellos sectores sociales que por la dinámica del proceso mismo van siendo colocados en el umbral del mercado. Las imágenes que se utilizan para entender el sentido de la transición y de las fases de crisis se extraen fundamentalmente del estudio de los procesos de modernización que llevaron a la creación de un orden industrial en los países más avanzados.

Los revolucionarios consideran que el progreso económico potencial estaría aprisionado dentro del sistema existente de dominación, y que su liberación demanda dar prioridad a las grandes tareas de transformación y creación política que envuelve el paso hacia un sistema socialista. El modelo del futuro orden social se inspira en la experiencia revolucionaria de los países socialistas, y para su aplicación a las condiciones locales se recurre a los instrumentos de análisis y a las orientaciones que proporcionan las ideologías revolucionarias.

Para quienes consideran que el establecimiento es permeable a la introducción de sucesivas reformas destinadas a hacer más funcional y justo el orden social, es esencial balancear el crecimiento económico con medidas redistributivas y de transformación del marco institucional. La lógica interna de esta estrategia descansa en las ventajas que ofrece la gradualidad, suponiendo que la acumulación de sucesivos cambios económicos y sociales en una misma dirección termina al cabo por modificar

/el sistema.

el sistema político. El modelo de sociedad implícito es difícil de precisar, por cuanto envuelve la definición de formas de vida y de controles no revolucionarios, pero que al mismo tiempo acepta los valores de un orden político liberal. Está implícita la idea de alguna forma de estructura social mixta, que ha de surgir pragmáticamente de la experiencia del desarrollo.

b) La población en las perspectivas de cambio

11. Estos pronósticos de las posibilidades del establecimiento en la presente coyuntura de semi-industrialización, constituyen el marco de referencia del debate latinoamericano sobre los problemas de población.

Tradicionalmente, la doctrina aceptada en la región descansaba en la idea que el crecimiento demográfico era un factor positivo de desarrollo. Se pensaba que el aumento de la población contribuía a elevar y a diversificar la demanda, generaba presiones para una mejor utilización de los recursos, y estimulaba la formación de las capacidades que eran indispensables para elevar la productividad general. Se afirmaba que el ambiente que originaban las grandes densidades humanas facilitaba el surgimiento de una moderna cultura industrial mediante avances en división del trabajo y diversificación social, y creando una escala que daba sentido al desarrollo científico y tecnológico. Incluso se aceptaba que el más rápido reemplazo de las generaciones contribuía a acelerar los cambios, ya que los individuos jóvenes y mejor preparados eran de hecho portadores de nuevas concepciones, más acordes con el progreso productivo y la modernización social.

Se creía además que sólo los países que habían alcanzado un apreciable volumen de población podían jugar un papel en la balanza de poder mundial, y que para los efectos prácticos, las oportunidades de desarrollo no debían abstraerse de la posición relativa que ocupaban las naciones en el sistema internacional.

Los dilemas planteados por la situación de subdesarrollo llevaron a los distintos grupos a revisar esta concepción tradicional, en función de sus objetivos económicos y sociales de transformación.

c) Población y desarrollismo conservador

12. Para los sectores más representativos de la opinión conservadora, las altas tasas de crecimiento de la población plantean un dilema difícil de resolver, que implica balancear consideraciones tradicionales de naturaleza moral, con el propósito de alcanzar un rápido progreso dentro del orden. Se reconoce que una expansión demográfica acelerada puede crear contradicciones insuperables entre las metas de desarrollo económico y las de mejoramiento social. En su versión más extrema este planteamiento contrapone el crecimiento de la población al desarrollo económico, ya que la capacidad de los servicios e instituciones sociales, y los recursos que pueden destinarse a fines productivos correrían el peligro de quedar a la zaga de las demandas de una población rápidamente creciente. Esta posición no agota sin embargo las alternativas que ofrece el desarrollismo conservador. Otros aceptan la relevancia del problema, pero destacan que la idea del

/carácter "agobiante"

carácter "agobiante" de las tasas demográficas tiene en el plazo intermedio como supuesto un estado de movilización de masas; señalan, que allí donde existen condiciones que garantizan un período de mediatización de la participación y la continuidad del orden social, los excedentes de población contribuyen a mantener bajo el nivel de salarios. De este modo, en países donde el mercado interno ha alcanzado un volumen compatible con la escala de la tecnología moderna, controlar la rápida elevación de los salarios industriales sería una ventaja comparativa para la exportación de manufacturas. Además, dentro de una estrategia de aceleración del crecimiento económico, la población tendría funciones adicionales. Con recursos naturales abundantes habría una mayor capacidad social de colonización y en general de expansión de la frontera interior, incorporando a la economía nuevos factores y posibilidades. De otra parte, asegurado el crecimiento de la economía durante una etapa de transición en un mundo sujeto cada vez más a la escala de producción que impone la moderna tecnología, una fase ulterior de redistribución ofrecía una reserva dinámica de amplias posibilidades para consolidar el desarrollo logrado.

d) La población en la ética y en la práctica revolucionaria

13. El desarrollismo revolucionario enfoca el problema del crecimiento de la población desde una doble perspectiva. Al nivel de la conducta privada favorece una procreación responsable y voluntaria, y en último término una ética de liberación e igualdad de la mujer. Se acepta que en la sociedad pre-revolucionaria deben apoyarse los esfuerzos destinados a proporcionar a quienes lo requieran los servicios y las informaciones indispensables, pero de ningún modo aceptar presiones o incentivos de la élite de poder para controlar con propósitos políticos la natalidad de las grandes masas. La idea central es que las decisiones de las parejas en cuanto a la natalidad deben reflejar un cambio cultural inducido por la mayor participación en los beneficios del progreso, de modo que la realización plena de estas metas se alcanzaría solo en la sociedad revolucionaria.

Al nivel de las tendencias generales, se considera que los excedentes de población constituyen un genuino instrumento de cambios. Al igual que los sectores conservadores las ideologías revolucionarias destacan que allí donde hay un mínimo de movilización política el rápido crecimiento demográfico acentúa las presiones sobre instituciones y recursos, lo que dentro de una dinámica de enfrentamiento entre masas y minorías puede contribuir a crear aquellas condiciones generales que conducen a una revolución. Además, la mayor presión de la población es en si misma un incentivo para la adopción de nuevos y más avanzados criterios de racionalidad y justicia social. La síntesis de estas dos perspectivas es la afirmación que solo en el seno de una sociedad revolucionaria, que evoluciona conforme a estos criterios, las metas generales de población deberán y podrán coincidir con las decisiones de las parejas en cuanto al número de hijos.

/e) El

e) El crecimiento demográfico y los cambios de estructuras

14. Para lo que podríamos llamar el desarrollismo estructuralista, la cuestión central estaría definida por la singularidad histórica de la situación latinoamericana. El rápido aunque "insuficiente" crecimiento económico durante las últimas tres décadas había llevado a la ruptura del equilibrio tradicional entre mortalidad y natalidad, en un contexto de modernización tecnológica y de elevación de las aspiraciones de consumo inducidos por el nuevo nivel de progreso. Había que colocar los problemas de población dentro de este marco de desarrollo y determinar cómo las tendencias demográficas y las dinámicas y estrangulamientos del progreso incidían unas sobre otras, para así definir políticas realistas que consideraran el papel del incremento demográfico en el desarrollo.

Estas grandes orientaciones conducen a algunas conclusiones generales que definen el sentido de la posición de los estructuralistas. El punto central de la argumentación descansa en la idea que en América Latina la relevancia de estos problemas y de una política de población aparece en función de la necesidad de acelerar los cambios, y en modo alguno como alternativas a esos esfuerzos de transformación económica y social. Además en sentido estricto, las políticas de población serían inseparables de la política social, siendo por ahora ilusorio imaginar opciones que en forma aislada pudieran alterar de manera significativa las tendencias demográficas. Por el contrario, el rápido incremento de los excedentes de población tiene en el corto y mediano plazo consecuencias que las políticas de desarrollo deben tomar en consideración.

Ahora bien, los estructuralistas afirman que aceptada una estrategia de desarrollo que intenta armonizar la necesidad de maximizar la eficiencia económica general, con la gradual y sostenida elevación del nivel de vida de las grandes mayorías, se requieren en el mediano y largo plazo tasas de crecimiento de la población que sean compatibles con el logro de esos objetivos. La mezcla de crecimiento económico con justicia social, sobre la base de una transformación tecnológica de gran envergadura supondría el rápido logro de tasas declinantes de crecimiento demográfico.

3. Imágenes de la transición demográfica

15. Estas concepciones del papel de la población en la presente coyuntura de desarrollo se apoyan en ciertas imágenes de la transición demográfica. La decisión de intervenir o de abstenerse en estas materias supone que hay áreas prioritarias en los planes de desarrollo que son afectadas por las tendencias de población, y además que esas tendencias reflejan el nivel y la naturaleza del desarrollo alcanzado. Si se acepta que a partir de un cierto punto en la historia reciente de la región, la alteración del equilibrio tradicional ha generado una dinámica demográfica distinta, cabe preguntarse por el curso "natural" de esta transición, es decir, la dirección que el proceso ha de seguir de no mediar políticas y programas que influyan directamente sobre la natalidad.

/a) La

a) La autoregulación

16. Una interpretación muy difundida pone énfasis en que la aceleración del desarrollo lleva necesariamente a la autoregulación del proceso, ya que la natalidad dependería directamente de variables tales como la escolaridad, la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo, y la elevación de las aspiraciones que van asociadas a un mejor nivel de ingresos. Al destacar que el juego de los factores en el proceso de modernización termina al cabo por inducir un nuevo equilibrio entre la natalidad y la mortalidad, se afirma de una parte que la transición demográfica ha de seguir necesariamente el curso que tomó ese proceso en los países industriales, y de otra parte, se sugiere que hay serias limitaciones en cuanto a intentar alterar la trayectoria que definen las fuerzas y factores que intervienen en la transición.

b) La fase crítica de indeterminación

17. Quienes acentúan la importancia de los desequilibrios internos, como características de una coyuntura de semi-desarrollo, argumentan que el "ciclo natural de autoregulación" no es necesario ni irreversible, ya que hay una fase de "indeterminación" que es consecuencia del retraso con que descienden las tasas de natalidad. Dando por aceptado que las modernas técnicas médicas causan una situación demográfica históricamente distinta, se concluye que la duración y las posibilidades de modificar las tendencias durante la fase de "indeterminación" son función de la naturaleza e intensidad de los desequilibrios. Solo en un ambiente en que la política económica se apoya en medidas de modernización social, se crean las fuerzas sociales y los mecanismos institucionales que contribuyen al éxito de programas destinados a hacer descender la natalidad.

c) La trampa demográfica

18. Está finalmente la posición de quienes creen que la transición tiende al deterioro acumulativo de algunas relaciones, de modo que permitir el libre juego de las tendencias conduce necesariamente hacia una "trampa demográfica", que en último término puede llegar a constituir un obstáculo irreversible para el proceso de desarrollo.

La "trampa" es consecuencia del estado de semi-modernización de la sociedad, y de la asincronía en el ritmo de las transformaciones económicas y sociales. Al descender la mortalidad y mantenerse los niveles tradicionales de natalidad se crea una estructura de edades que tiende a intensificar el ritmo del crecimiento demográfico sobre la base de un sostenido aumento de la población dependiente. En estas condiciones el impacto de políticas para mejorar la "calidad" de la población, y para integrar los sectores sociales "marginales" a las tareas productivas, es mediatizado por las tendencias demográficas, que paulatinamente acentúan aquellas condiciones que llevan al estrangulamiento.

La trampa demográfica exige que el estado asuma la responsabilidad de controlar el crecimiento demográfico como parte de la política general de desarrollo.

III ESTRUCTURA SOCIAL Y EVOLUCION DEMOGRAFICA

1. Tendencias demográficas en la región

19. El conocimiento actual sobre las tendencias históricas de las variables demográficas que determinaron el crecimiento y la estructura de la población de los países de América Latina solo permite un análisis superficial de las circunstancias y el modo en que se ha estado dando el proceso de transición demográfica en esos países. En los párrafos siguientes se resumen algunos aspectos de la evolución demográfica de los países de la región en lo que va de este siglo y se hacen algunas inferencias respecto a la evolución probable en el futuro, habida cuenta de la disponibilidad y calidad de la información, en particular la que se refiere a los componentes del cambio demográfico.

A pesar de que el crecimiento de la población varió ampliamente según los países se observa una gran similitud en las tendencias. En la mayoría de ellos las tasas reflejan una aceleración continua del crecimiento de la población hasta 1960. (Ver cuadro 2). Los pocos países que no siguen esta tendencia son aquellos donde la fecundidad descendió significativamente (Chile) o la migración internacional fue importante en algún período (Venezuela) o donde ocurrieron ambas cosas (Argentina, Uruguay y Cuba).

Esas tendencias se reflejan en un crecimiento cada vez más rápido de la población total de la región. El ritmo de crecimiento se aproxima a su máximo a comienzos de la década de 1960 durante la cual la aceleración es muy leve, como consecuencia del comienzo de la desaceleración del crecimiento en algunos países, notablemente Brasil, que junto con la continuación de la disminución del ritmo de crecimiento en Argentina, Uruguay, Chile y Cuba, compensan la aceleración que todavía experimenta el crecimiento de la población en un gran número de países.

20. Salvo en los casos de Argentina, Uruguay, Cuba y Venezuela, donde la migración internacional ha sido un importante factor de crecimiento, al menos en algunos períodos, la población de los países de América Latina creció casi exclusivamente por el aumento vegetativo derivado de tendencias bien definidas en la natalidad y la mortalidad.

Al comenzar el siglo actual, las tasas brutas de mortalidad de la mayoría de los países de la región probablemente variaban entre un 30 y un 35 por mil y desde entonces fueron descendiendo gradualmente, con distinta rapidez según los países y las épocas, hasta alcanzar niveles mucho más bajos recientemente. Se estima que en 1970, 13 de los 20 países que se mencionaban en el Cuadro 3 tenían una tasa bruta de mortalidad inferior al 10 por mil y solamente 2 tenían una tasa superior al 15 por mil. Hay claras indicaciones de que el descenso no fue uniforme en el tiempo sino que fue relativamente lento hasta alrededor de 1930 y algo más rápido hasta fines de la segunda guerra mundial, después de la cual se aceleró considerablemente.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION POR PAISES 1920-1970

País	1920-25	1925-30	1930-35	1935-40	1940-45	1945-50	1950-55	1955-60	1960-65	1965-70
Argentina	3.17	2.81	1.86	1.67	1.67	2.11	2.05	1.98	1.58	1.56
Bolivia	1.06	1.26	1.45	1.62	1.78	1.92	1.97	2.16	2.29	2.41
Brazil	2.05	2.05	2.05	2.11	2.27	2.55	2.97	3.03	2.86	2.87
Colombia	1.94	1.96	2.03	2.19	2.36	2.65	3.05	3.27	3.32	3.46
Costa Rica	1.61	1.82	2.00	2.35	2.98	3.44	3.74	4.13	3.65	3.05
Cuba	2.66	2.67	1.93	1.58	1.55	2.28	2.13	2.14	2.07	2.00
Chile	1.54	1.61	1.55	1.50	1.54	1.74	2.41	2.40	2.50	2.26
Ecuador	1.14	1.46	1.71	1.91	2.06	2.41	2.83	3.11	3.35	3.41
El Salvador	2.18	2.09	1.19	1.30	1.23	2.05	2.51	2.90	3.04	3.36
Guatemala	1.11	2.94	2.42	1.97	3.36	3.10	2.67	2.82	2.93	2.89
Haití	1.25	1.39	1.51	1.60	1.78	1.84	1.95	2.15	2.28	2.45
Honduras	1.94	1.92	1.61	1.73	2.01	2.36	2.62	3.18	3.37	3.43
México	0.95	1.76	1.75	1.84	2.88	3.12	2.94	3.20	3.45	3.50
Nicaragua	1.46	1.55	1.74	2.00	2.27	2.55	2.66	3.04	3.06	2.98
Panamá	1.58	1.59	0.86	2.57	2.55	2.53	2.89	2.97	3.23	3.27
Paraguay	2.35	2.31	2.34	2.37	1.82	2.01	2.60	2.78	3.24	3.46
Perú	1.47	1.56	1.65	1.72	1.75	1.81	1.98	2.66	3.05	3.12
República Dominicana	1.99	2.16	2.28	2.34	2.62	2.84	3.02	3.20	3.25	3.44
Uruguay	2.06	2.04	1.50	1.18	1.13	1.30	1.48	1.44	1.35	1.23
Venezuela	1.93	2.17	2.27	2.37	2.84	3.11	3.99	3.92	3.31	3.37
<u>Subtotal (20 países)</u>	<u>1.86</u>	<u>2.03</u>	<u>1.89</u>	<u>1.91</u>	<u>2.22</u>	<u>2.54</u>	<u>2.73</u>	<u>2.85</u>	<u>2.85</u>	<u>2.91</u>
Otros países de la región										
Barbados	0.13									
Guyana	0.47									
Jamaica	1.52									
Trinidad y Tabago	0.05									
<u>Subtotal otros países</u>	<u>0.88</u>	<u>1.22</u>	<u>1.74</u>	<u>1.82</u>	<u>1.63</u>	<u>1.72</u>	<u>1.97</u>	<u>2.19</u>	<u>2.34</u>	<u>2.13</u>
<u>Total</u>	<u>1.84</u>	<u>2.01</u>	<u>1.88</u>	<u>1.91</u>	<u>2.21</u>	<u>2.52</u>	<u>2.71</u>	<u>2.84</u>	<u>2.84</u>	<u>2.90</u>

Fuente: Martine y Pelaez, *op.cit.*

Cuadro 3

AMERICA LATINA; TASAS MEDIAS ANUALES DE CRECIMIENTO NATURAL, NATALIDAD Y MORTALIDAD POR PAISES, 1960-1970

País	Población 1970 (en miles)	Tasa media anual de crecimiento natural (por 1 000)		Tasa bruta de natalidad (por 1 000)		Tasa bruta de mortalidad (por 1 000)	
		1960	1970	1960	1970	1960	1970
		Argentina	24 352	1.66	1.52	23.3	22.9
Bolivia	4 658	2.30	2.46	44.0	43.8	21.0	19.2
Brasil	99 245	3.03	2.88	39.8	37.3	9.5	8.5
Colombia	22 160	3.29	3.51	45.0	44.0	12.1	8.9
Chile	9 717	2.45	1.96	38.3	27.4	13.8	7.8
Ecuador	6 028	3.23	3.41	46.0	45.0	13.7	10.9
Paraguay	2 419	2.95	3.53	45.0	45.0	15.5	9.7
Perú	13 586	2.85	3.14	43.0	41.0	14.5	9.6
Uruguay	2 889	1.39	1.21	22.0	21.1	8.1	9.0
Venezuela	10 755	3.59	3.26	43.4	40.6	7.5	8.0
Costa Rica	1 736	3.89	2.92	48.0	34.5	9.1	5.3
El Salvador	3 441	2.81	3.44	47.6	46.7	19.5	12.3
Guatemala	5 282	2.88	2.88	47.6	42.5	18.8	13.7
Honduras	2 583	3.12	3.30	46.7	48.3	15.5	15.3
Nicaragua	2 021	3.05	3.12	47.0	46.4	16.5	15.2
Panamá	1 406	3.10	3.26	42.1	39.8	11.1	7.2
México	50 718	3.32	3.50	45.0	44.0	11.8	9.0
Cuba	8 341	2.42	2.00	31.5	23.0	7.3	8.0
Haití	5 299	2.20	2.54	44.0	44.0	22.0	18.6
República Dominicana	4 348	3.22	3.51	49.1	48.3	16.9	13.2
Total (20 países)	274 914	2.90	2.91	40.1	38.2	11.1	9.2

Fuente: Martine y Palaez, *op.cit.*

21. Se estima que a comienzos de siglo los niveles de natalidad de todos los países de la región eran superiores al 40 por mil y pasaban del 45 por mil en muchos casos. Hasta muy recientemente todos los análisis de las tendencias de la fecundidad en América Latina han concluido en la generalización de que, salvo en el caso de unos pocos países, (Argentina, Uruguay, Chile y Cuba que se encuentran en diferentes etapas, relativamente avanzadas del proceso de transición demográfica), "la natalidad se ha mantenido en niveles elevados, entre 40 y 50 por mil sin que se observen variaciones significativas que puedan indicar el comienzo de un período de descenso de la fecundidad".^{1/} Se ha considerado en esos análisis que las fluctuaciones que se observan en las tasas de natalidad de esos países no representaban cambios reales en el comportamiento reproductivo de la población sino que eran el resultado de otros factores como cambios en la integridad de los registros, las condiciones de salud, el nivel de mortalidad, la estabilidad de los matrimonios y la nupcialidad. En todos estos análisis, la idea de que la fecundidad esta estrechamente asociada con variables económicas, sociales, psicológicas y culturales que cambian lentamente concomitantemente con el proceso de modernización ha tenido una influencia demasiado preponderante, de tal modo que, ante la evidencia de cambios en las tasas de natalidad se ha tratado de explicarlos recurriendo a factores que, como los mencionados no significan un cambio en el comportamiento reproductivo. Es cierto que el efecto de esos factores puede explicar una parte, incluso una parte importante, de tales fluctuaciones, pero también es un hecho cada día más comprobado que en la población de los países de la región existen grupos socioeconómicos con diferentes niveles de fecundidad y que estos diferenciales, considerados en el contexto de los procesos de cambio social vigentes en los países seguramente tienen alguna influencia en las variaciones que se observan en las tasas de natalidad. Resulta así que el fenómeno de la fecundidad seguramente es mucho más dinámico que lo que sugiere el análisis de tasas de natalidad.

22. Estudios recientes corroboran esa aseveración.^{2/} Los casos de Brasil y Costa Rica merecen citarse, el primero por su significación para la evolución de la fecundidad en el conjunto de la región, el segundo por la velocidad con que se está produciendo el cambio, la cual no tiene precedentes en América Latina y ha sido una de las más rápidas en la historia demográfica de los países del mundo occidental.

1/ CEPAL, "El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina". Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.70-II-G-3 Pág. 42.

2/ Martine, George y Peláez, César, Tendencias de la población en la década de 1960: Algunas implicaciones para el desarrollo. CEPAL, en prensa.

En Brasil la información censal disponible sobre el número de nacidos vivos por mujer permite estimar la evolución de la tasa de natalidad y la tasa bruta de reproducción durante las tres últimas décadas.^{1/} De acuerdo a esas estimaciones, la tasa de natalidad de Brasil descendió de un nivel cercano al 46 por mil en 1940 a menos del 40 por mil en 1960 y poco más del 37 por mil en 1970. Al mismo tiempo, la tasa bruta de reproducción de 2.8 en el período 1940-1950 a 2.6 en 1960-1970. Un análisis más detallado por regiones fisiográficas, grupos sociales y condición de nativo o migrante entre los residentes en las áreas urbana, confirma el descenso lento y gradual que muestran esas tasas.^{2/}

El brusco descenso de la fecundidad en Costa Rica está claramente documentado.^{2/} Durante la década de 1950 la tasa bruta de natalidad alcanzó niveles cercanos a los más altos conocidos y en 1960 todavía llegaba al 48 por mil. Después comenzó a decrecer, gradualmente durante la primera mitad de la última década y más aceleradamente en la segunda mitad de modo tal que en 1970 había disminuido a 35 por mil, o sea una reducción de un 30 por ciento en 10 años.

2. Hipótesis sobre la transición demográfica

23. Resumiendo entonces, puede decirse que la evolución demográfica de los países de América Latina ha sido muy variada encontrándose en la actualidad en etapas muy diversas del proceso de transición demográfica. Sin embargo, en la gran mayoría de los países la tendencia fue de una aceleración del crecimiento de la población como consecuencia del creciente desbalance entre los niveles de natalidad y mortalidad. Cuál será probablemente el curso futuro del crecimiento de la población en esos países? Para contestar cabalmente a esta pregunta debería hacerse un análisis minucioso y profundo de la situación y las tendencias de los componentes del cambio demográfico y los factores económicos y sociales relacionados con ellas, en el caso de cada país, análisis que no corresponde hacer en el presente trabajo. Cabe aquí, sin embargo hacer algunas consideraciones de carácter general sobre las perspectivas del crecimiento demográfico de esos países. ^{4/}

En primer lugar es importante destacar que, en vista de que el campo de variación probable de la mortalidad en el futuro es relativamente estrecho y de que la migración internacional, además de impredecible tendrá

^{1/} Carmen Arretx, "Revisión de las estimaciones de fecundidad de Brasil a base de los censos de 1940, 1950, 1960 y 1970", CELADE, S/66/25.

^{2/} Martine y Peláez, Op. cit.

^{3/} Pueden verse los documentos presentados al Quinto Seminario Nacional de Demografía, Costa Rica, setiembre de 1970, en particular el de Miguel Gomez B. "El rápido descenso de la fecundidad en Costa Rica". Págs. 271-308.

^{4/} "El cambio social y la política de desarrollo social ..." Op. cit. pág. 45 y siguientes.

seguramente muy poca importancia en la mayoría de los países, la fecundidad es la variable crítica, cuya evolución determinará en gran medida el ritmo de crecimiento de la población.

En segundo lugar, la investigación reciente respecto a la existencia de diferenciales en los niveles de fecundidad y al conocimiento, las actitudes y las prácticas anticonceptivas en las poblaciones de muchos países de la región, así como la creciente cobertura y el interés de los gobiernos por los programas de planificación familiar, permiten inferir que el proceso de cambio en el comportamiento reproductivo de la población es mucho más dinámico de lo que sugieren los análisis de las tendencias recientes de un índice global como la tasa bruta de natalidad.

En tercer lugar parece cada vez más evidente que los adelantos que han ocurrido y los que se están desarrollando en la tecnología de los métodos anticonceptivos, junto con la creciente extensión y efectividad de los medios de comunicación de masas, ha hecho más débiles las relaciones entre cambio económico y social y descenso de la fecundidad. Esto sin perjuicio de que un análisis de un conjunto de indicadores que se han relacionado con el comienzo del descenso de la fecundidad en un estudio de su relación con diversos factores económicos y sociales^{1/} indicaría que en muchos de los países de América Latina que actualmente tienen un elevado crecimiento de la población, la fecundidad estaría en el umbral de su descenso. Las reducciones que se han detectado en varios países durante la última década corroboran estos indicios.

Por último es importante destacar la posibilidad de que, habida cuenta de las consideraciones precedentes la disminución de la fecundidad, de un modo análogo a lo que ocurrió con la reducción de la mortalidad, sea mucho más rápida en los países de América Latina donde comienza a insinuarse que en los países donde ese proceso se ha dado en el pasado cuya experiencia histórica sirvió de base para elaborar la teoría de la transición demográfica. Aquí nuevamente, la evolución reciente en Costa Rica concuerda con esta hipótesis.

^{1/} Boletín de Población de las Naciones Unidas, N°7. Publicación de las Naciones Unidas N° de Venta: 64.XIII.2.

3. Urbanización y fecundidad

25. Es en el ambiente urbano, sobre todo en las grandes ciudades, donde se producen los principales cambios de la conducta reproductiva. Son las situaciones que define esta estructura social, las motivaciones que induce y las expectativas que crea, el factor dinámico por excelencia en el proceso de modernización de la conducta demográfica.

Si bien la ciudad latinoamericana es el escenario a la vez que el foco que impulsa esta transformación, en muchos países la naturaleza misma de la urbanización a la vez que crea las condiciones indispensables para el cambio, mantiene otras que constituyen verdaderas barreras para su difusión.

Un breve examen de las ciudades de la región consideradas como sistemas de vida, sugiere la existencia de estructuras sociales que representarían tal vez momentos de una evolución típica, correspondiendo también a cada uno de estos momentos patrones definidos de natalidad.

En un esfuerzo por ilustrar el sentido de estos cambios, pueden señalarse cuatro tipos de establecimientos urbanos. Las estructuras históricas, clasificables de acuerdo a la naturaleza de la elite en aristocráticas y oligarquicas; y las estructuras contemporáneas definidas por la incidencia de la industrialización, en dos tipos de establecimientos, uno en que se acentúa la dominación de las clases medias, y otro, en que los avances en industrialización crean una situación de semi-desarrollo donde las expectativas exceden las posibilidades.

Los antecedentes muestran que ha habido una evolución sostenida en el sentido de reemplazar actitudes natalistas basada en una ideología y en una ética religiosa, por criterios seculares inducidos por la movilidad social y el consumo, y que estos nuevos valores se han originado en parte en las transformaciones de la elite, y en la consolidación de una cultura de clase media.

a) Las estructuras históricas

26. Como antecedente, vale la pena referirse a los tipos históricos de ciudades, por regla general aglomeraciones relativamente pequeñas, organizadas en función del servicio o de los intereses de una elite más o menos reducida, y que corresponde a las fases pre-industriales del desarrollo latinoamericano.

1) La ciudad aristocrática

El establecimiento urbano aristocrático se estructuró en torno a un grupo de familias que fundaba sus posibilidades de existencia en la propiedad y explotación de tierras. La escasa diferenciación económica reflejó una estructura social, en la cual la elite no solo ocupó el lugar

/central y

central y predominante, sino que en gran medida fue para los otros sectores de la ciudad la fuente directa de la mayor parte de las oportunidades de empleos y de ingresos. Los criterios de estratificación fueron predominantes, las escasas capas medias ocuparon una posición subordinada de servicio; y aunque un poco más abundantes, los sectores populares estaban jerarquizados de acuerdo a la cercanía de sus tareas de relación a la aristocracia.

En este ambiente de oportunidades restringidas, por lo tanto de escasa movilidad, donde los valores de competencia no tenían mayor significación frente a los criterios de estratificación, la reproducción de la élite y de las capas medias estuvo ideológicamente regulada por normas trascendentes que favorecían una fecundidad abundante, y que permeaba la conducta de los estratos populares.

ii) La ciudad oligárquica

27. El establecimiento urbano oligárquico refleja una etapa de mayor diferenciación. Las exportaciones de materias primas a los mercados internacionales favorecen la consolidación de una estructura social basado en la alianza de intereses de terratenientes y exportadores. Aumenta el volumen de la ciudad y se multiplica la magnitud del excedente económico.

La exportación exige servicios más especializados, de modo que al ritmo de esta evolución se crean nuevas oportunidades que favorecen la formación de una clase media más extensa y compleja, y de estratos bajos que siendo más amplios son a la vez menos jerarquizados. Sin embargo, en el seno de las capas populares el artesanado mantiene su importancia tradicional y deriva en una sub-élite popular que lentamente se organiza, en muchos casos tras el ideario de formar una cultura obrera.

Las capas medias monopolizan las oportunidades de movilidad social, y la élite deja de ser un núcleo de familias interrelacionadas para incorporar los intereses que están vinculados al comercio de exportación. Tras esta apertura hay un cambio en las ideologías que justifican el orden social. Se secularizan muchas de las nociones trascendentes que regulaban la conducta, y se acentúa la importancia de los valores adquisitivos.

Los nuevos niveles de competitividad no afectan sin embargo de manera seria las posiciones detentadas por la élite, que tiende a mantener su conducta reproductiva tradicional. Las clases medias a medida que aumentan en volumen intensifican su compromiso con los valores seculares. Se observan aquí las primeras manifestaciones de una conducta reproductiva que se orienta hacia la movilidad y la adquisición de status, iniciándose lentamente la tendencia hacia una disminución del tamaño promedio de esas familias.

Las capas seculares conservan su fecundidad tradicional.

/b) Las

b) Las estructuras contemporáneas

28. La industrialización trae consigo un vuelco profundo de las pautas de vida urbana. Hay una significativa transformación de la estructura del empleo, y una ampliación sin precedentes de las oportunidades. Las ciudades crecen con rapidez hasta alcanzar en algunos casos volúmenes de metrópolis y aún de megalópolis. El ritmo de aumento del excedente económico no sólo supera las tendencias históricas, sino que además escala rápidamente niveles muy elevados. La expansión del mercado urbano ocupa un lugar central junto a la escuela en la socialización de la población, y ambas instituciones crean nuevas expectativas y hábitos de consumo.

La élite cambia de naturaleza. Un nuevo pacto social conduce a la admisión gradual de empresarios industriales, administradores, y tecnócratas. Las normas que regulan las situaciones de poder deben ajustarse a las necesidades de una élite más amplia, fluida y compleja. No sólo se intensifica la secularización de las ideologías, sino que comienzan a penetrar concepciones que acentúan metas de funcionalidad desplazando los valores de jerarquización.

La expansión abre nuevas avenidas de movilidad y adquieren preminencia las ideologías que justifican el desplazamiento social de familias y de individuos. Algunos sectores de las clases medias son absorbidos en la élite, a la vez que se aflojan parcialmente las normas que regulan el ingreso a esas posiciones.

El artesanado pierde significación en la vida de la ciudad, los obreros industriales organizados se convierten en el sector que articula las presiones sociales de las capas populares. Se modifica el sistema de calificaciones, y con ello la idea de una jerarquía obrera natural basada en los oficios. Es el acceso al mercado urbano mediante empleo industrial y las posibilidades de influir en la estructura de poder a través de organizaciones, los criterios que determinan el grado de integración en la cultura de la ciudad. Es así como comienzan a abrirse tímidamente nuevas vías para la movilidad social de individuos provenientes de las clases bajas.

29. El balance entre las expectativas y las posibilidades de movilidad es en general crítico. El desarrollo insuficiente contribuye a que las expectativas tiendan a exceder las oportunidades.

Dentro de este cuadro general pueden distinguirse dos etapas. La primera se inicia con la crisis del sistema de la dominación oligarquica, surgiendo entre por entre hendiduras del orden que se derrumba un establecimiento

en el que las clases medias pasan gradualmente a jugar un papel central. En la segunda fase el fenómeno dominante es la industrialización, cuyos efectos se manifiestan a todos los niveles de la estructura social, pero con una capacidad limitada para crear un sistema de vida fundado en la tecnología y en el modo de producción industrial.

1) El establecimiento urbano mesocrático

30. En sus primeras etapas la industrialización favoreció la formación de un establecimiento urbano caracterizado por tres rasgos fundamentales:

1. Un aumento cuantitativo de los sectores populares que pasan a representar una proporción elevada de la población de la ciudad, pero donde sólo un núcleo muy pequeño se encuentra políticamente organizado.
2. Una expansión de las clases medias que aumentan significativamente su influencia política y social, y que incluye diversos segmentos empresariales.
3. Una intensificación del proceso de secularización apoyado en el desarrollo del mercado urbano, y en una clase media comprometida con valores adquisitivos y de movilidad social.

En este contexto el ascenso de las clases medias está asociado a ideologías que cuestionan la legitimidad del orden, ofreciendo alternativas que enfatizaban el premio al mérito individual. La idea central es crear una jerarquía estable que permita la libre adquisición de posiciones según la capacidad de los individuos.

En la medida que la clase media pasa a constituir el principal soporte del orden social, y se eleva su nivel de vida, se intensifica la competencia por los medios y los símbolos indispensables para adquirir y conservar el status.

El destino de las capas populares queda definido por el acceso al empleo estable y productivo, a la cultura, y por su capacidad de organización. De cualquier modo la lucha de las capas populares tiene como objetivo colocarse en los umbrales del mercado a través de organizaciones que acentúan la solidaridad, de modo que las orientaciones adquisitivas y de movilidad penetran en forma lenta y selectiva.

La fecundidad se ajusta muy de cerca a este cuadro general. Los grupos más fuertemente comprometidos con la adquisición de status tienden a regular su natalidad, y esta orientación se convierte muy pronto en un rasgo distintivo de la naciente cultura de clase media. Se observa también que en esas capas aumenta la incidencia del aborto inducido.

Los grupos tradicionales de la élite consideran la reproducción de acuerdo a normas trascendentes, y en las clases populares los hijos siguen constituyendo un hecho inevitable.

ii) La ciudad semi-industrial

31. El paisaje de la ciudad semi-industrial se caracteriza por el inicio de una profunda transformación de la cultura urbana, y por el desbalance entre las expectativas y la capacidad del sistema para satisfacerlas, y entre las necesidades y las posibilidades de resolver los problemas que plantea la aglomeración humana.

Las clases medias son ahora una proporción elevada de la población, hay una élite más compleja en que las relaciones primarias pierden importancia relativa, y los estratos populares se estratifican como consecuencia de la aparición de situaciones de marginalidad.

Aumenta la capilaridad social, pero la secularización y universalización de las costumbres encuentra límites que están implícitos en los sistemas de prestigio y en la difusión de las oportunidades de movilidad. Los frutos del progreso urbano se distribuyen de manera selectiva y sólo las capas más altas de los sectores populares logran acceso al mercado y a la movilidad. Esta diversificación insuficiente y selectiva da mayor estabilidad a los sistemas de prestigio, y a los principios que tradicionalmente se asociaban al rango de las familias.

Por debajo de los obreros industriales especializados los diversos núcleos que están en situaciones de marginalidad se organizan en torno a sus problemas más elementales de incorporación para presionar su acceso a los umbrales del mercado.

32. La conducta reproductiva responde a esta diversidad de situaciones:

1. La nueva complejidad de la élite, y el reemplazo del sistema de relaciones primarias, por otro de representación y administración de intereses, induce una natalidad menor, en concordancia con una coyuntura de mayor competencia interpersonal.

2. En las clases medias continúa el descenso de la natalidad a medida que se elevan los niveles de consumo y se intensifica la competencia por las oportunidades de movilidad.

3. Algo similar le ocurre a los obreros industriales sindicalizados, en cuanto desarrollan aspiraciones de movilidad y se orientan hacia el consumo.

4. En los sectores marginales la movilización política y las organizaciones de base constituyen factores de racionalización de la conducta reproductiva, en comparación con aquellos estratos que aún constituyen una masa amorfa.

Tomando en cuenta las limitaciones que encuentra el proceso de urbanización y secularización cultural de una parte, y de otra, la intensificación de las aspiraciones de consumo y movilidad, se observa un incremento del aborto inducido, sobre todo en los estratos populares.

4. Estructura social de la ciudad e incidencia de algunas variables

33. Investigaciones recientes muestran como el comportamiento de algunas variables estratégicas que influyen en la conducta reproductiva de la población, parecieran modificar sus efectos en función de los tipos de estructuras sociales urbanas. Por desgracia los resultados son apenas indicativos de la existencia de relaciones, y los antecedentes permiten a lo más conjeturar acerca del significado de las mismas.

a) Escolaridad de la madre

34. Los antecedentes muestran que en América Latina la escolaridad influye sobre la conducta reproductiva.

Los estudios apuntan a que habría una relación inversa entre el número de hijos y la educación de la mujer. Sin embargo, si bien la relación es unívoca en todos los casos investigados, hay variaciones importantes en cuanto a los niveles de natalidad y de educación. Se observa que en algunos centros urbanos las diferencias en la natalidad atribuibles a educación parecen ser menores, en otras ciudades el umbral de escolaridad que influye en el descenso de la natalidad es más elevado, e incluso puede mencionarse la existencia de distintos umbrales críticos. Es evidente que si bien la educación tiene una influencia unívoca sobre la natalidad, su papel varía en función de contextos sociales específicos. 1/

1/ Ana María Rothman, La fecundidad en Buenos Aires según algunas características demográficas y socioeconómicas, CELADE, Serie C, N° 99, 1967; Carmen Miró y Walter Mertens, Influencia de algunas variables intermedias en el nivel y en las diferenciales de fecundidad urbana y rural en América Latina, CELADE, Serie A, N° 92, 1969; Virginia Rodríguez, Fecundidad diferencial según nivel de instrucción, CELADE, Serie C, N° 97, 1971; Alfredo Enrique Lattes, La fecundidad efectiva en República Argentina según algunas características de la madre, CELADE, Serie C., N° 96, 1967; I. Elsa Carisola, Fecundidad diferencial en la República del Paraguay según condición de ruralidad y nivel de instrucción de la mujer, CELADE, Serie C, N° 111, 1967.

Quadro 4

NUMERO MEDIO DE NACIDOS VIVOS POR NIVEL DE EDUCACION
DE LAS MUJERES ENTREVISTADAS

Nivel de educación	Bogotá	Buenos Aires	Caracas	México	Panamá	Río de Janeiro	San José
<u>Todas las mujeres</u>	<u>3.16</u>	<u>1.49</u>	<u>2.97</u>	<u>3.28</u>	<u>2.74</u>	<u>2.25</u>	<u>2.98</u>
Sin educación	4.12	2.50	4.27	4.53	4.00	3.33	3.89
Con 1 a 3 años de educación primaria	3.36	1.55	3.82	4.16	4.18	2.93	3.73
Con 4 años o más de educación primaria	3.17	1.90	2.97	3.83	3.73	2.46	3.74
Con educación primaria completa	3.23	1.74	2.61	3.14	3.14	2.17	2.83
Con 1 a 3 años de educación secundaria	2.89	1.46	1.88	2.20	2.67	1.63	2.26
Con 4 años o más de educación secundaria	2.52	1.35	2.16	1.85	2.14	1.43	1.91
Con educación secundaria completa	2.52	1.07	1.71	1.83	1.65	1.38	2.00
Con menos de 5 años de educación universitaria	0.68	1.12	0.68	1.41	1.09	1.05	1.59
Con 5 años y más de educación universitaria	1.89	1.03	1.31	1.89	1.22	1.21	1.18
Sin especificar	2.00	1.23	6.00	-	3.00	2.00	-

Fuente: Carmen A. Miró, Un programa de encuestas de fecundidad en América Latina: refutación de algunos conceptos erróneos. CELADE, Serie A, N° 49, Santiago de Chile, 1970, of. pág.15.

Algunas hipótesis son ilustrativas del sentido de estas variaciones. Pareciera en efecto que en aquellos ambientes sociales donde hay una experiencia más generalizada de movilidad y participación en el mercado, y un elevado grado de secularización cultural, grandes incrementos en escolaridad explican pequeñas diferencias en natalidad, el umbral crítico se produce sólo respecto de quienes en la práctica carecen de instrucción, es decir cuando de hecho se es marginal al mercado y a la movilidad. 1/

En los ambientes sociales urbanos en que la participación en el mercado y las experiencias de movilidad ocurren de manera más selectiva dentro de una cultura menos secularizada, la educación tiene un papel distinto. Se observan en el promedio natalidades más altas de modo que tasas equivalentes a las del primer tipo de ambiente descrito exigen una educación formal más prolongada. De otra parte, hay significativas diferencias en el número de hijos como consecuencia de la educación recibida. Un rápido examen de los umbrales de escolaridad indicaría una relación directa entre las situaciones de mayor movilidad y participación en el mercado y el nivel crítico de educación necesario para hacer descender la natalidad. 2/

Gabría agregar por último que en los ambientes en que predominan las normas de una cultura trascendente, una educación prolongada de la madre parecería contribuir a la adopción de nociones seculares para la conducta reproductiva.

b) Participación de la mujer en la actividad económica urbana

35. Los estudios muestran que la natalidad es menor entre las mujeres que trabajan. 3/ Aun cuando este resultado es reiterado por la mayor parte de las investigaciones, los datos no permiten aclarar el sentido de la relación.

La hipótesis central es que hay una incompatibilidad fundamental entre el trabajo fuera del hogar y la crianza de los hijos.

Lo cual pareciera estar confirmado por estudios que muestran que en las mujeres que trabajan la diferencia entre el número ideal de hijos a que se aspira y el número conveniente que se acepta es significativamente mayor, por una propensión más alta al celibato, y por un relativo retardo en la edad de matrimonio. 4/

1/ Virginia Rodríguez, *op.cit.*

2/ Alfredo Enrique Lattes, *op.cit.*

3/ Ana María Rothman, La participación femenina en actividades económicas en su relación con el nivel de fecundidad en Buenos Aires y México, CELADE, Serie C, N° 108, 1969; Paula Hollerbach Hass, Maternal Employment and Fertility in Metropolitan Latin America, Duke University, 1971; Henry Kirsch, Development Strategy Implications of Population Growth and Labour Force Absorption in Latin America, CEPAL, 1971.

4/ Ana María Rothman, *op.cit.*

Cuadro 5

TASAS DE ACTIVIDAD FEMENINA POR CIUDAD Y PAIS

(Porcentajes)

Ciudad	Tasa de actividad	País <u>g/</u>	Tasa de actividad
Bogotá	39.1	Colombia	20.3
Buenos Aires	38.2	Argentina	23.2
Caracas	26.8	Venezuela	20.2
México	26.8	México	19.7
Panamá	38.1	Panamá	24.7
San José	39.5	Costa Rica	17.5
Río de Janeiro	30.7	Brasil	18.4

Fuente: CELADE: (PECFAL-U), Grupo de Tabulación II, Variables 25 x 12 e International Labour Office, Yearbook of Labour Statistics, 1969. Basado en datos del cuadro 2A. g/ 15 años y más de acuerdo a los censos de alrededor de 1960.

MUJERES ECONOMICAMENTE ACTIVAS POR NIVEL DE INSTRUCCION

Ciudad	Tasas de actividad por educación			B. Distribución de las mujeres activas por educación					
	Ninguna 3 años primaria	Primaria 4 años y + y completa	Secundaria	Univer- sitaria	Ninguna 3 años primaria	Primaria 4 años y + y completa	Secundaria	Univer- sitaria	Total
Bogotá	40.6	37.2	38.2	69.0	38.8	30.3	28.3	2.6	100.0
Buenos Aires	39.6	31.6	46.4	65.9	6.9	52.4	29.3	11.4	100.0
Caracas	29.4	29.7	35.3	57.5	32.3	38.5	22.8	6.4	100.0
México	37.9	27.5	37.1	50.0	36.3	29.3	26.1	8.3	100.0
Paraná	32.0	32.0	39.0	69.3	7.5	31.7	45.0	15.8	100.0
San José	34.1	36.2	42.5	70.5	22.6	37.9	27.8	11.7	100.0
Río de Janeiro	35.3	24.5	31.8	49.3	34.8	28.6	32.0	4.6	100.0

Fuente: CELADE (PECFAL-U), Grupo de tabulación II, variables 20 x 25.

Cuadro 7

DISTRIBUCION POR OCUPACION DE LAS MUJERES ACTIVAS

(Porcentajes)

Ocupación	Bogotá	Buenos Aires	Caracas	México	Panamá	San José	Río de Janeiro
Profesional	0.9	0.7	2.3	3.0	1.3	1.1	1.7
Gerentes	4.0	1.5	2.1	5.5	7.3	3.8	14.2
Supervisores de alto nivel	5.0	19.4	15.5	11.7	26.5	22.6	11.2
Supervisores de bajo nivel	17.9	28.4	14.0	25.6	6.3	13.5	8.1
Manuales calificados	36.0	33.8	24.8	27.0	27.1	44.0	12.9
Manuales no calificados	36.2	16.2	41.3	27.2	31.5	15.0	51.9
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CELADE (PEGFAL-U), Grupo de tabulación II, variables 14 x 26.

PORCENTAJE DE DISTRIBUCION DE MUJERES INACTIVAS; ACTIVOS QUE TRABAJAN DENTRO Y FUERA DEL HOGAR

	Bogotá	Buenos Aires	Caracas	México	Paraná	San José	Río de Janeiro
Inactivas	60.9	61.8	73.2	73.2	61.9	60.5	69.3
Trabajan en el hogar	19.7	8.5	7.6	9.3	7.6	14.2	13.1
Trabajan fuera del hogar	19.4	29.7	19.2	17.5	30.5	25.3	17.6
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CELADE (PECFAL-U) Grupo de tabulación II, variables 25 x 12.

Hay indicios que muestran que el trabajar fuera del hogar no es en sí mismo un factor determinante de una menor natalidad, comparado con la influencia que tienen las motivaciones que acompañan esa actividad. Se observa que en los empleos de "cuello blanco" que son representativos de una orientación más definida hacia la movilidad y el consumo, se intensifica la incompatibilidad entre el trabajo y el hogar.

Pareciera además que la cultura del medio urbano condiciona el grado de compatibilidad de los papeles sociales de la mujer. En ciudades donde las experiencias adquisitivas del mercado y la movilidad afectan a grupos pequeños de la población, y el proceso de secularización de la cultura es aún incipiente, se observa una fecundidad alta, bajo acceso al conocimiento de los métodos anticonceptivos, y en general a la educación, carencia de estímulos para desempeñar roles no domésticos, y por lo tanto una marcada incompatibilidad entre el empleo y el hogar.

Los antecedentes muestran que en las ciudades en que predominan las orientaciones adquisitivas hay niveles elevados de participación femenina en la fuerza de trabajo, una mayor proporción de la misma se desempeña en ocupaciones productivas que exigen algún grado de calificación, y han alcanzado niveles de escolaridad comparables a los hombres.

36. Habría que agregar además que parece haber una vinculación ostensible entre el tipo de estructura social urbana y los niveles de calificación y de participación por edades de la fuerza de trabajo femenina. Hay indicios que sugieren que en los sistemas sociales urbanos menos evolucionados la mayoría de las mujeres que trabajan poseen bajos índices de escolaridad, de modo que a medida que aumenta su educación disminuiría la participación femenina en el empleo con la sola excepción del grupo que alcanza niveles universitarios. Ahora bien, en las ciudades en que se intensifican la capilaridad social y predominan los criterios adquisitivos se daría la relación inversa, habría una proporción cada vez menor sin calificación.

Por tanto puede conjeturarse de la participación por edades. Los datos indican que en los sistemas urbanos más tradicionales no habrían grandes diferencias en la participación femenina por edades, se observaría tal vez una ligera propensión a aumentar entre los 40 y 50 años; en cambio allí donde la población está sometida con más intensidad a las experiencias del mercado y la movilidad las tendencias serían diferentes. El aumento de la participación femenina ocurriría de tal manera que gradualmente se aproximaría a una función decreciente, expresión de un nuevo ajuste entre las aspiraciones de consumo y movilidad y la vida familiar.

Resumiendo lo anterior, es evidente que la evolución de las tendencias anotadas refleja el surgimiento de un nuevo estilo de vida dominado por los valores adquisitivos de una cultura secular, donde el mercado y

Cuadro 9

TASAS ESPECIFICAS DE ACTIVIDAD FEMENINA POR AREA URBANA Y TOTAL PAIS

(Porcentajes)

Edad	A. Tasa de actividad femenina específica por edad en áreas urbanas							B. Tasas de actividad femenina específica por edad, total país alrededor de 1960						
	Bogotá	Buenos Aires	Caracas	México	Panamá	San José	Río de Janeiro	Colombia	Argentina	Venezuela	México	Panamá	Costa Rica	Bra#11
20-24	45.6	59.1	32.0	32.8	37.4	34.6	28.0	26.3	39.7	25.8	23.0	31.2	24.4	22.5
25-29	37.2	36.9	30.6	25.8	38.2	35.7	26.6	21.6	29.4	23.8	16.9	28.3	20.3	18.8
30-34	36.4	34.4	31.2	29.2	33.9	30.6	24.4	19.8	24.4	22.9	16.1	27.7	18.8	17.4
35-39	39.7	37.0	30.7	29.6	39.3	33.2	19.9	19.7	22.6	22.0	17.1	27.1	17.9	17.2
40-44	37.0	30.1	38.2	33.0	41.9	33.3	18.4	19.8	21.5	21.0	18.3	27.0	16.6	16.8
45-49	37.3	23.5	31.1	34.6	40.3	30.0	22.2	19.3	19.4	19.3	18.3	26.1	14.9	16.3
50 y más	25.9	22.1	29.8	32.0	32.6	34.2	9.2							

Fuentes: Para A: CELADE (PECFAL-U), Grupo de tabulación II, variables 14 x 26.

Para B: CELADE: Boletín Demográfico, Año 2, vol. III, (Enero 1969), cuadro 5 y El Colegio de México, Dinámica de la Población de México (México 1970), cuadro VI-7.

Cuadro 10

MUJERES ECONOMICAMENTE ACTIVAS POR ESTADO CIVIL

(Porcentajes)

Ciudad	Soltera	Casada	Unión consensual	Unidos, separados etc.	Total
<u>A. Tasas de actividad, por estado civil</u>					
Bogotá	72.0	25.4	34.3	62.1	39.3 a/
Buenos Aires	70.2	25.7	21.1	67.6	35.5 a/
Caracas	57.9	10.6	13.5	54.2	31.8 a/
México	62.0	17.6	27.6	61.6	30.4 a/
Panamá	55.6	31.5	24.4	59.6	37.9 a/
San José	60.4	21.5	26.6	50.5	33.2 a/
Río de Janeiro	49.3	12.2	29.3	43.9	23.3 a/
<u>B. Distribución de mujeres activas por estado civil</u>					
Bogotá	34.9	41.4	4.0	19.7	100.0
Buenos Aires	34.0	55.7	0.5	9.8	100.0
Caracas	29.2	34.4	6.3	30.1	100.0
México	33.7	37.7	7.2	21.4	100.0
Panamá	25.1	34.3	17.1	23.5	100.0
San José	38.6	39.1	5.9	16.4	100.0
Río de Janeiro	40.5	34.3	7.1	18.1	100.0
<u>C. Distribución de las mujeres inactivas por estado civil</u>					
Bogotá	8.8	78.6	4.9	7.7	100.0
Buenos Aires	8.0	88.3	1.1	2.6	100.0
Caracas	9.0	59.1	19.1	11.9	100.0
México	9.0	77.0	8.2	5.8	100.0
Panamá	12.3	45.5	32.5	9.7	100.0
San José	12.6	71.1	8.2	8.1	100.0
Río de Janeiro	12.7	75.1	5.2	7.0	100.0
<u>D. Distribución del total de mujeres por estado civil</u>					
Bogotá	19.1	64.0	4.5	12.4	100.0
Buenos Aires	17.2	76.8	0.9	5.1	100.0
Caracas	16.0	51.3	15.0	17.7	100.0
México	16.5	65.0	7.9	10.6	100.0
Panamá	17.2	41.2	26.7	14.9	100.0
San José	21.3	60.5	7.4	10.8	100.0
Río de Janeiro	19.2	65.5	5.7	9.6	100.0

Fuente: CELADE (PECFAL-U), Grupo de tabulación II, variables 19 x 26.

a/ Las tasas totales de actividad varían de aquellos del cuadro 3 debido al número diferente de repuestos.

/la movilidad

la movilidad terminan al cabo por redefinir el papel social de la mujer. El incremento en los niveles femeninos de actividad económica está asociado a la escolarización, a un paulatino pero sostenido alejamiento de los empleos tradicionales de baja productividad, a una postergación de la edad de matrimonio primero y luego de la edad de procreación. El resultado neto es el descenso de la natalidad. 1/

c) Estratificación social, movilidad y conducta reproductiva

37. Hasta ahora las escasas investigaciones que relacionan la natalidad con la estratificación social recurren por desgracia a indicadores parciales y a categorías agregadas.

Por regla general se ha utilizado la ocupación para comprobar la hipótesis que mientras más elevado es el rango ocupacional del marido las familias tienden a tener un número menor de hijos. 2/ Ahora, bien al igual que en las variables anteriores esta relación parece ser función del tipo de estructura social urbana.

En efecto, bajo ciertas condiciones la regulación del número de hijos de acuerdo a criterios de racionalidad se asocia más intensamente con los valores y con la cultura de clase media, mientras que en otras circunstancias esas orientaciones penetran en los niveles de la élite y descienden hacia las clases bajas. El impacto neto sobre la natalidad de la ciudad depende por cierto de la proporción de la población que se encuentra en cada estrato. Allí donde apenas es un rasgo exclusivo de la conducta de clase de los sectores medios, cabe conjeturar que éstos constituyen un segmento reducido de la población total, y que además su natalidad aún no ha descendido demasiado; la ciudad tendría una elevada natalidad promedio. El mayor volumen de las clases medias se vincularía a una reducción más intensa de su tasa de reproducción y a la gradual difusión de esos criterios en la élite y en las capas populares, de modo que habría un ostensible descenso de la fecundidad urbana promedio.

Los escasos estudios sobre movilidad social y fecundidad complementan estas hipótesis. Hay investigaciones que muestran que el éxito educacional de los estudiantes de clase baja estaría relacionado con el menor tamaño de la familia de origen, y que los grupos que experimentan una movilidad ascendente, en comparación con las que descienden, se caracterizan por núcleos familiares más reducidos; a su vez los que no cambian de status tienen familias más extensas que el resto. 3/

1/ Paula Hollerbach Hass, *op.cit.*

2/ M. Helena Henriques, *La movilidad social y la fecundidad en Río de Janeiro*, CEBIADE, Serie C, N° 112, 1968.

3/ Ruth Santú, investigación realizada en base al censo universitario de Buenos Aires en 1958, y a la Encuesta de Estratificación y Movilidad Social en el Gran Buenos Aires realizada en 1960-1961 y publicada en Boletín de Investigaciones del Instituto de Sociología de La Universidad de Buenos Aires, 1963.

Cuadro 10a

NUMERO MEDIO DE HIJOS TENIDOS POR LAS MUJERES CASADAS Y CONVIVIENTES,
SEGUN CLASE OCUPACIONAL: MEXICO, BUENOS AIRES Y RIO DE JANEIRO

Ciudad y clase ocupacional	Total de mujeres		Total de hijos	Número medio de hijos
	Porcentaje	Absoluto		
<u>México</u>				
No manual superior	17.68	285	977	3.43
No manual inferior	27.42	442	1 608	3.74
Manual	54.90	885	4 035	4.60
<u>Total</u>	<u>100.00</u>	<u>1 612</u>	<u>6 620</u>	<u>4.16</u>
<u>Buenos Aires</u>				
No manual superior	9.56	151	268	1.91
No manual inferior	45.47	719	1 264	1.76
Manual	44.97	711	1 332	1.91
<u>Total</u>	<u>100.00</u>	<u>1 581</u>	<u>2 864</u>	<u>1.84</u>
<u>Río de Janeiro</u>				
No manual superior	13.20	228	532	2.33
No manual inferior	31.33	541	1 221	2.26
Manual	55.47	958	3 030	3.16
<u>Total</u>	<u>100.00</u>	<u>1 727</u>	<u>4 783</u>	<u>2.77</u>

Fuente: María Helena Henríquez, La movilidad social y la fecundidad en Río de Janeiro,
CELADE, Serie C, N° 112, Santiago de Chile, 1968, cf. p.8.

d) Movilización de masas y natalidad

38. Hay diversos indicios, y resultados parciales de investigaciones que sugieren que la movilización y organización política sería un factor de racionalización de la conducta reproductiva. Si bien no existen hasta ahora evidencias demostrativas, los antecedentes son consistentes con la hipótesis. 1/

En primer lugar, se ha observado en repetidas ocasiones que en las clases populares los integrantes de núcleos protestantes que se caracterizan por un nivel elevado de organización y cohesión, tendrían familias más reducidas. En el mismo sentido se ha apuntado que los obreros organizados son el primer sector en las capas populares que tiende a reducir la natalidad. En ambos casos si bien las variables intervinientes explicarían por sí solas la menor tasa de reproducción, sería erróneo sin embargo, despreciar el papel que ha jugado en esos sectores la concientización.

Una investigación reciente muestra que en las capas marginales el número de hijos parece disminuir bajo condiciones de organización comunitaria y movilización política. Estudiadas las mismas cohortes de edad se observa que la escolaridad y la participación femenina en la fuerza de trabajo tendrían un efecto diferente sobre la conducta reproductiva dependiendo de la intervención de las condiciones antes mencionadas. En un grupo social amorfo, el trabajo y la educación de las mujeres son variables que explican mucho de las diferencias en fecundidad. En cambio, allí donde predominan niveles precarios de escolaridad y de participación en el empleo, y a su vez el grupo social está organizado para el logro de metas, se observa que la natalidad también tiende a disminuir.

39. Aparentemente, la movilización de un grupo marginal para el logro de propósitos específicos, crea en los individuos un umbral de conciencia que ayuda a entender mejor su situación en relación a la estructura de la sociedad, e induce conductas que tienden a vincular el destino personal a proyectos específicos de acción. La movilización crea expectativas de una vida mejor, y define aspiraciones de movilidad en sectores carentes de los atributos que habilitan para participar en el mercado; es una fuente de socializaciones que por la vía de una comprensión de las oportunidades políticas que se ofrecen para lograr algunos beneficios concretos de las autoridades, favorece la gradual interiorización de principios racionales de acción. Cabe suponer además que la organización que surge de la movilización inicial redefine completamente las situaciones de los individuos y de sus familias, y al reemplazar la solidaridad tradicional basada en la explotación de relaciones primarias para la sobrevivencia en un medio adverso, por la solidaridad que crea la obtención de metas comunes mediante el poder que da la mayor cohesión, se refuerza la idea que mediante conductas racionales es posible redefinir el destino personal.

1/ Duque y Pastrana, Las estrategias de supervivencia económica del sector popular urbano, EAS, FIACS, 1973; Ramiro Favon González, Fecundidad diferencial en poblaciones periféricas del Gran Santiago, CEBAP, 1972.

IV LA ACCION PUBLICA EN EL CAMPO DE POBLACION

1. Consideraciones sobre políticas de población

40. Una peculiaridad de la coyuntura latinoamericana es la intervención del gobierno en los problemas de población, amplia en algunos países, incipiente en otros. Es probable que ello se deba a la función que ha jugado el Estado en el proceso de desarrollo, y a la temprana tradición de salud pública y de medicina social que define la evolución de la mayoría de los países de la región.

La intervención del Sector Público ha respondido aquí a dos órdenes de consideraciones. Unas de naturaleza abstracta que se fundan en la proyección de un modelo futuro de sociedad y en el esbozo de estrategias globales de desarrollo, respecto de lo cual se supone que tanto el volumen de la población como las tasas de crecimiento demográfico juegan un papel significativo. La segunda, ha estado referida a la salud y bienestar de las familias.

Por regla general los gobiernos de la región han evitado definir políticas explícitas en el campo de población. En la medida que han formulado propósitos expresos cuya finalidad directa sería modificar las tasas de natalidad, se ha esbozado lo que podría llamarse una política demográfica. Estas metas han tenido hasta ahora diversos niveles de concreción, desde simples declaraciones generales hasta la formulación de planes que establecen objetivos en el tiempo y definen los medios para alcanzarlos. La dimensión puramente demográfica del concepto de política no agota sin embargo, los alcances reales que ha tenido la acción del sector público. Algunos países han reconocido la conveniencia que el Estado se abstenga de formular metas demográficas explícitas, sin que ello implique el renunciar a proveer los servicios especializados que demanda la comunidad, y que eventualmente inciden en la natalidad. Esta neutralidad del sector público no ha sido la misma en todos los sitios, en algunos casos los compromisos adquiridos para la provisión de servicios han sido de tal magnitud que de hecho expresan propósitos demográficos tácitos, en otras oportunidades han estado circunscritos a responder a las demandas sociales directas, o a veces son simplemente marginales.

2. El consenso social y las justificaciones para la intervención del Estado

41. Un somero examen de los antecedentes indica que para la formulación de políticas cuyo propósito central es alterar la tasa de natalidad, han jugado un papel fundamental las interpretaciones acerca de la naturaleza del proceso de desarrollo y del destino del país como proyecto social, y las orientaciones de los grupos religiosos e instituciones que ejercen influencia en la definición de los valores morales de la comunidad.

/Las interpretaciones

Las interpretaciones han servido de base a la formulación de estas políticas allí donde facilitan un consenso efectivo. Sin embargo, esto ha sido la excepción más que la regla general. A falta de consenso, las interpretaciones disidentes han impedido el logro de ese propósito. Una función de veto semejante le ha correspondido a los grupos religiosos.

Los compromisos del Estado para proporcionar simplemente servicios, requieren en la práctica de un grado de consenso mucho menor. Estos programas se han organizado para satisfacer necesidades concretas de salud, y han crecido apoyándose en el patrocinio de los sectores sociales y grupos profesionales más directamente interesados. La relativa neutralidad del Estado en cuanto a establecer metas demográficas ha reflejado en parte la capacidad de disuación de las opiniones disidentes; a su vez la existencia de programas que comprometen al sector público es un hecho que con frecuencia expresa la aceptación generalizada de un conjunto de acciones indispensables que aún sus oponentes estiman necesario tolerar.

42. La justificación de estas políticas es distinta según el Estado observe o no una posición de neutralidad frente a las decisiones de las familias. El propósito de alterar las tasas de reproducción se fundamenta en consideraciones económicas relativas al ritmo y naturaleza del desarrollo, a concepciones de colonización e integración territorial, y a visiones geo-políticas de poder e influencia internacional.

En cambio el tema central cuando se adopta una política de neutralidad, pero se interviene a través de programas específicos, es el bienestar del núcleo familiar y eventualmente la concepción tácita que de hecho las posibilidades de intervenir están limitadas por los desbalances del semi-desarrollo, y la existencia de sectores sociales rezagados; de modo que estas actividades deben concebirse en función de la política social, y no como parte de una estrategia económica de desarrollo.

El concepto de bienestar familiar ha sido con frecuencia asociado a la idea que constituye un derecho de la mujer el poder decidir libremente acerca del número de hijos, y que la provisión de los servicios indispensables y el acceso a la información deben formar parte de la política redistributiva en el área de la educación y la cultura, modificando situaciones que se caracterizan porque mientras algunos sectores están en condiciones de decidir acerca del tamaño de sus familias, para las grandes masas esto constituye una fatalidad.

3. Estado de las políticas de población

43. Las intenciones demográficas del Sector Público no siempre se han traducido en la definición de propósitos concretos. En países como Argentina y Uruguay las manifestaciones esporádicas de

/personeros públicos

personeros públicos en favor de tasas más rápidas de crecimiento de la población, si bien no constituyen políticas en sentido estricto, reflejan el deseo de algunos grupos significativos de opinión en favor de que el Estado intervenga. Esta pareciera haber sido en el pasado reciente la situación en Ecuador.

En Venezuela, y hasta hace poco más de un año en México, los gobiernos habían hecho presente sus reservas en cuanto a intervenir directamente para alterar las tasas demográficas.

En Honduras, República del Salvador, y República Dominicana se han formulado políticas demográficas destinadas a hacer descender la natalidad, llegando incluso a definir tasas y plazos.

En términos generales pueden distinguirse actualmente las siguientes situaciones en cuanto a la definición de propósitos públicos en el campo de población:

a) Gobiernos favorables a un más rápido crecimiento demográfico, pero que no han traducido esas intenciones en políticas (Argentina y Uruguay);

b) Gobiernos que consideran que las tasas actuales y su evolución serían aceptables, y que el sector público debería evitar el definir metas demográficas (Brasil y tal vez Perú);

c) Gobiernos que manifiestan sus intenciones de intervenir mediante programas de importancia nacional, lo cual tendría efectos ulteriores sobre la natalidad, pero que se abstienen de fijar metas demográficas (Colombia, Cuba, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá);

d) Gobiernos que intervienen apoyando programas especiales de alcance local o limitado (Venezuela y Paraguay);

e) Gobiernos que han definido metas de reducción de la natalidad (El Salvador, Honduras y República Dominicana).

Cuadro 11

POLITICAS DEMOGRAFICAS Y SERVICIOS DE PLANIFICACION FAMILIAR EN 20 PAISES DE LA REGION

Política	El gobierno:		No proporciona servicios de planificación familiar
	Proporciona servicios de planificación familiar mediante programas:		
	Nacionales o amplios	Especiales, locales o limitados	
<u>Tienen política demográfica:</u>			
a) Favorable al rápido crecimiento de la población			
b) Desfavorable al rápido crecimiento de la población	Honduras República Dominicana El Salvador		
c) Que acepta las tasas y tendencias existentes			Brasil Perú
<u>No tienen política demográfica:</u>			
a) Manifestaciones públicas en favor de un más rápido crecimiento de la población		Argentina Uruguay	
b) Manifestaciones públicas en favor de un más lento crecimiento de la población	Colombia Costa Rica		Haití
c) Neutralidad del gobierno	Cuba Chile Guatemala México Nicaragua Panamá	Ecuador Paraguay Venezuela	Bolivia

4. Los programas del Sector Público

44. Paralelamente a las intenciones y políticas demográficas de los gobiernos a veces para apoyarlas, y a veces casi en abierta contradicción con las mismas, se han expandido los programas de planificación familiar del sector público.

Durante la última década los planificadores y los expertos en salud pública de la región han reconocido que hay necesidades no satisfechas en el campo de la salud materno-infantil, y que en las zonas urbanas habrían claras evidencias de una creciente demanda por informaciones y por servicios de planificación familiar.

Este reconocimiento se ha traducido en una rápida expansión de programas públicos y semi-públicos de diversa naturaleza y alcances, que por regla general tienden a mejorar la salud materno-infantil, y que en ese contexto proporcionan informaciones y servicios médicos que inciden en la programación de la procreación de las familias. Se han creado así en algunas reparticiones del gobierno unidades administrativas especializadas, iniciado programas de acción y de capacitación de personal, se observa una rápida multiplicación de investigaciones médicas y sociales que son pertinentes al problema, e incluso se ha invertido en instalaciones y facilidades destinadas a servir estos objetivos.

El centro de esta preocupación es resolver algunos problemas concretos de salud que influyen negativamente en el bienestar de las familias de más bajos ingresos, y que contribuyen a elevar los costos unitarios de la atención médica, forzando un uso poco racional de los recursos. No es de extrañar entonces que los médicos y los administradores del sector de salud hayan sido el grupo que ha ejercido mayores presiones para establecer este tipo de programas. Con frecuencia los antecedentes muestran que estas iniciativas han logrado establecerse en un ambiente de opinión adversa, la conquista de su derecho a sobrevivir ha dependido de su capacidad para circunscribir su acción a resolver de manera directa cuestiones específicas de salud pública. Mientras al nivel global se ha mantenido la controversia acerca del papel que juega el crecimiento de la población en el desarrollo, la mayor conciencia de los problemas de salud que afectan a las capas populares y la necesidad de alcanzar una mejor asignación de los escasos recursos que se destinan al sector, han llevado a que la administración pública asuma el patrocinio de estas iniciativas y adquiriera el compromiso de expandirlas de acuerdo a las demandas y a las necesidades.

5. Origen de las actividades

45. Por regla general las actividades de planificación familiar fueron iniciadas por asociaciones privadas. Se observa que estos programas, muchas veces no reconocidos por las autoridades competentes, alcanzaron un

nivel significativo al cabo de un largo inicial de gestación. La duración de este período pareciera haber estado determinado por la relación entre el grado de preocupación por los problemas sociales y médicos que había en la comunidad y las resistencias culturales y religiosas.

Un rápido examen de su evolución indica que mientras más tardío fue su comienzo fue también más corto el período de gestación. (Ver Cuadro 12) Todas las evidencias apuntan a que ha habido un cambio en la situación general en el sentido que en forma paulatina habría dejado de ser tan marcadamente desfavorable las opiniones predominantes acerca de este problema. En efecto, ello habría coincidido con incrementos de escolarización, la mayor urbanización, la creciente secularización de los valores, con el aumento del número de hijos vivos por mujer en edad fértil que se observa a partir de 1950, y con la expansión de los servicios médicos, todo lo cual ha permitido un mejor conocimiento de los problemas de la salud que afligen a las capas populares.

46. La fase privada fue seguida en la mayoría de los casos por una etapa de estatización de las actividades. La labor de esas asociaciones se vinculó luego a la acción desarrollada por el sector público de tres maneras:

a) En muchos países las asociaciones privadas comenzaron sus actividades en colaboración con clínicas y hospitales públicos. Posteriormente las instituciones públicas se interesaron en ampliar y racionalizar el servicio.

b) En otros casos, el trabajo de las asociaciones preparó el ambiente para la intervención del Estado en estas materias.

c) Finalmente, hubo países donde el estado se excusó de intervenir, aunque ha permitido el gradual fortalecimiento de esas actividades, y el creciente uso de facilidades públicas.

Se observa también que las actividades del sector público alcanzaron un nivel significativo tras un período de gestación o consolidación de los programas, durante el cual se definieron los objetivos, su dependencia administrativa, financiamiento y modalidades de operación. Es evidente que ello ha dependido de una variedad de factores, entre otros la importancia que alcanzaron esas iniciativas en su fase privada, las resistencias sociales y culturales encontradas, y la capacidad de gestación de la administración de salud. Se aprecia también que la tardanza en iniciar estas actividades se refleja en períodos más breves de consolidación de los programas, (Ver Cuadro 13)

Cuadro 12
FECHAS DE INICIACION Y CONSOLIDACION DE LAS ACTIVIDADES DE PLANIFICACION FAMILIAR DE LAS ASOCIACIONES PRIVADAS, Y ACUERDOS DE COLABORACION CON LAS UNIVERSIDADES Y EL SECTOR PUBLICO

Fecha de iniciación	País	Fecha de consolidación					
		1964	1965	1966	1967	1968	1969
Antes de 1940	Jamaica	→ X					
	Chile		→ X				
Entre 1950 y 1959	Barbados (acuerdos con Sector Público)				→ X		
	México						→ X
	Trinidad y Tabago		→ X				
1961	Uruguay (acuerdos con Sector Público)						→ X
1962	Argentina (acuerdos con Sector Público)			→ X			
	Brasil				→ X		
	El Salvador						→ X
	Guatemala				→ X		
1963	Honduras (acuerdo con Sector Público)						
1964	Colombia						(acuerdos con Sector Público) X
1965	Ecuador						→ X (acuerdo con Universidad)
	Panamá						→ X (acuerdo con Sector Público)
	Venezuela (acuerdo con Sector Público)						→ X
1966	Costa Rica						→ X (acuerdos con Univ. y Sector Público)
	República Dominicana						→ X
	Paraguay						→ X (acuerdo con Univ.)
1967	Perú						→ X

Cuadro 13

FECHAS DE INICIACION Y DE CONSOLIDACION DE LAS ACTIVIDADES DE PLANIFICACION FAMILIAR DEL SECTOR PUBLICO

Fecha de iniciación	Fecha de consolidación			
	1967	1968	1969	1970
Antes de 1960	Barbados	→ X		
1963	Jamaica	→ X		
1964	Chile		→ X	
	Trinidad y Tabago		→ X	
1965	Venezuela		→ X	
1966	Colombia		→ X	
	Republica Dominicana		→ X	
1967	Costa Rica			→ X
	Honduras			→ X
	Nicaragua		→ X	
	Panama			→ X
1968	El Salvador		→ X	
1969	Ecuador			→ X
	Guatemala			→ X

6. Estado actual de los programas

47. Es difícil evaluar el alcance que tienen estas actividades del sector público. La mayoría de ellas son recientes, los datos que se disponen fragmentarios o incompletos y con retraso de casi 3 años. Sin embargo, las diferencias en las situaciones nacionales son evidentes, y es muy probable que hasta ahora las variaciones no hayan modificado demasiado el cuadro general que existía hasta 1969.

Se observa que en la mayoría de los casos constituye un factor crítico la dotación de una infraestructura adecuada de servicios. En 8 países que representan más del 80 % de la población de la región habría una clínica de planificación familiar por cada 35 mil o más mujeres en edad fértil, llegándose para el promedio de ese grupo de naciones a niveles por encima de los 200 mil mujeres. En cuatro países la relación estaba entre 10 mil y 20 mil, en tanto que sólo 5 países se encontrarían por debajo de 10 mil mujeres por clínica.

La efectividad de los programas tampoco pareciera ser satisfactoria, 13 países tenían menos de 2 % de mujeres protegidas, y sólo 2 estaban por encima de 10 %.

Un examen muy preliminar de estas informaciones permite distinguir tres situaciones. De una parte, los países que de hecho no tienen una infraestructura de servicios, frente a los que se encuentran en el proceso de expandirla, y de las que ya han alcanzado una dotación razonable.

En los países que tienen una natalidad elevada la carencia de infraestructura puede relacionarse con políticas o más bien orientaciones demográficas adversas a la intervención del estado en estas materias, o con la falta de una red adecuada de servicios médicos.

Allí donde la infraestructura es insuficiente y está en proceso de expandirse, los factores críticos parecieran ser que los programas se habrían consolidado solo en una fecha reciente, y que la red de instituciones de salud sería aún muy inadecuada. A su vez, los países que están suficientemente dotados del servicio, o comenzaron mucho antes y/o poseen un sistema de salud pública más evolucionado, o se trata de países pequeños de baja urbanización, pero con población rural que se concentra en algunas áreas de alta densidad.

La efectividad de los programas en los países que tienen dotación parece depender a su vez de los niveles generales de desarrollo y modernización.

Cuadro 14

PAISES CLASIFICADOS SEGUN EL NUMERO DE MUJERES EN EDAD FERTIL POR CLINICAS DE PLANIFICACION FAMILIAR, Y PORCENTAJE DE MUJERES EN EDAD FERTIL PROTEGIDAS A COMIENZOS DE 1969

Porcentaje de mujeres en edad fértil protegidas	Mujeres en edad fértil por clínicas de planificación familiar			
	Menos de 10 mil	10 a 20 mil	20 a 50 mil	Más de 50 mil
Menos de 3		Colombia	Haití	Argentina
		Paraguay	Uruguay	Brasil
		Guatemala	Rep. Dominicana	México
		Nicaragua	Ecuador	
		El Salvador		
De 3 a 5		Panamá		
		Honduras		
Más de 10	Chile			
	Costa Rica			

V. CONCLUSIONES

V. CONCLUSIONES

48. Los capítulos anteriores muestran que en América Latina el interés contemporáneo por los problemas de población responde a factores y circunstancias generadas por el crecimiento económico y por el proceso de modernización social. Estos factores y circunstancias se han expresado gradualmente en la revisión del sistema de desarrollo y de sus objetivos, en modificaciones profundas de la conducta y de los valores de la población, y en nuevas soluciones y respuestas institucionales. Dentro de los desequilibrios y ambivalencias que caracterizan a una situación de semi-desarrollo, el tema ha perdido su especificidad aparente, para vincularse a las concepciones e ideologías del cambio social, y para constituir por derecho propio una de las variables fundamentales en los esbozos o proyectos de sociedad que hoy día se debaten.

Por eso, al considerar el tema de la población como parte de los actuales diagnósticos y pronósticos del desarrollo, se aprecia el énfasis que en la región se da a la idea de acelerar este proceso y de afinar y precisar sus objetivos. Muchos de los dilemas que aparecen en la discusión del papel de la población en el desarrollo, y que están oscurecidos a veces por cuestiones de política contingente, se reflejan más bien a la definición de objetivos sociales y políticos que orienten el crecimiento económico. Todo esto surge de un estado de conciencia que reconoce la crisis de los modelos convencionales de convivencia y de transformación económica, y explora en las fronteras sociales y políticas que encuadraban los procesos económicos en esta coyuntura de semi-desarrollo, los nuevos derroteros de integración social y regionalización institucional.

El semi-desarrollo de la región ha producido a su vez importantes modificaciones de la conducta de la población, sobre todo en los centros urbanos. Este es un evidente fruto del progreso. Lo que comenzó siendo apenas imperceptibles desplazamientos termina por convertirse en la afirmación de nuevos valores y modelos de vida.

En poco más de medio siglo se han perfilado los rasgos de una cultura secular, basada cada vez más en orientaciones adquisitivas.

Los desequilibrios y discontinuidades del semi-desarrollo dan lugar a una coyuntura demográfica peculiar que acelera las tasas de crecimiento de la población. El progreso aunque evidente es limitado, y afecta selectivamente a estratos, sectores y grupos sociales.

49. La secularización de la conducta se afirma en tres procesos paralelos, y con frecuencia superpuestos, que definen la naturaleza del sistema de modernización:

- i) La intensificación de las relaciones de mercado, y concomitantemente, la incorporación de nuevos sectores de la población;

(ii) La

- ii) La difusión e intensificación de las experiencias de movilidad social; y
- iii) La expansión de la ciudadanía mediante la movilización política, y el surgimiento de organizaciones de base.

Las informaciones son indicativas del papel que estos procesos juegan en la secularización de la conducta reproductiva, y de las más selectivas que sigue su difusión. En una fase de semi-desarrollo su impacto agregado ocurre necesariamente de manera lenta y gradual, aunque es probable que la aparente estabilización de la tasa de reproducción oculte situaciones dinámicas de fondo. Los síntomas más claros de esta evolución se relacionan sin duda con la redefinición del papel social de la mujer, y con el reajuste de las relaciones de familia a un horizonte urbano más competitivo, inestable y fluido.

Es ilustrativo además del hecho que hay una evolución en curso, el que a diferencia de lo ocurrido en el pasado en los países industriales, en América Latina los problemas de población se han convertido en un asunto que compromete la acción del sector público. Esto se relaciona con la definición de estilos alternativos de desarrollo, y con la existencia de necesidades y demandas sociales. Con frecuencia la intervención del Estado se ha producido en ausencia de consenso efectivo, y la ocasión de las penosas realidades que se asocian al hecho de la reproducción humana en las clases bajas de las ciudades.

20. Todos estos antecedentes indican, que la incorporación de la variable población a las políticas de desarrollo deberá reflejar la variedad de escenarios nacionales que existen en la región, y de cualquier modo que la viabilidad de recurrir al control de la natalidad como una alternativa al desarrollo implica desconocer la dinámica social en que se apoyan los cambios de la conducta reproductiva.

21. Es evidente además que hasta ahora las interpretaciones de los problemas de población se han dado en dos planos relativamente aislados uno del otro. En un nivel, las macro-interpretaciones que por regla general no incluyen las necesidades y demandas sociales, y en el otro, la visión de las prácticas que intentan responder de manera directa a problemas concretos de salud y bienestar. Las políticas de población tienen que ser capaces de integrar ambas perspectivas.