



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



C. 2

GENERAL

E/CN.12/874

8 de febrero de 1971

ESPAÑOL

ORIGINAL: INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimocuarto período de sesiones

Santiago de Chile, 27 de abril al 8 de mayo de 1971

TENDENCIAS DEMOGRAFICAS Y OPCIONES PARA POLITICAS
DE POBLACION EN AMERICA LATINA

Documento de Conferencia

INDICE

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| 1. Introducción | 1 |
| 2. La situación actual y el futuro previsible | 3 |
| a) Las tasas de crecimiento y sus determinantes | 3 |
| b) Distribución geográfica, urbanización y migración interna | 13 |
| c) Esperanza de vida y distribución de la población por edad y sexo | 18 |
| d) Tipos de países | 20 |
| 3. Relaciones entre el cambio demográfico, el cambio econó- mico y social y la política pública | 22 |
| a) La estratificación social y la familia | 23 |
| b) Servicios sociales | 28 |
| c) Empleo | 39 |
| d) Ahorro | 42 |
| e) Uso y tenencia de la tierra | 44 |
| f) Recursos naturales y espacio | 46 |
| 4. Políticas de población | 49 |
| a) Delimitación de la política de población | 49 |
| b) Concepciones e ideologías relativas al papel de la población en el desarrollo de América Latina | 52 |
| c) Políticas y actitudes gubernamentales | 57 |
| d) Objetivos e instrumentos de una política de población | 62 |

1. Introducción

Durante los últimos dos decenios, el rápido crecimiento de la población y su redistribución geográfica en la mayoría de los países latinoamericanos han despertado creciente preocupación pública como problemas que exigen una mejor comprensión, y una política consecuente con la política general del desarrollo y con las concepciones nacionales sobre un orden social futuro que sea viable. Siguen expresándose opiniones extremadamente divergentes con respecto al significado de estos fenómenos y a lo que debería hacerse al respecto careciéndose aún de gran parte de la información necesaria para comprobar los aspectos esenciales de las diferentes hipótesis, o siendo la que existe de dudosa confiabilidad. Sin embargo, la prolongada polémica ha contribuido a apreciar mejor cuán complejos son los factores en juego y cuán inadecuados los enfoques tanto si son simplemente conformistas como simplemente críticos. Mucho se ha avanzado, gracias a las investigaciones realizadas por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y por un número cada vez mayor de instituciones y estudiosos pese a la abismante insuficiencia de la información básica y a que los gobiernos siguen asignando escasos recursos para la compilación de estadísticas demográficas que permitieran aclarar las tendencias actuales y efectuar proyecciones confiables para el futuro.

En agosto de 1970 se presentaron a la primera Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población^{1/} casi 200 documentos que discutían e informaban sobre investigaciones relativas a fecundidad, mortalidad,

^{1/} Celebrada en México, D.F., y patrocinada conjuntamente por la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, la Comisión Económica para América Latina, el Centro Latinoamericano de Demografía y el Colegio de México. Los títulos citados a continuación en el texto sin hacer referencia a lugar y fecha de publicación son documentos presentados a esta Conferencia.

migración, urbanización y distribución regional de la población; relaciones entre población y desarrollo económico y social; tendencias demográficas futuras, políticas de población; y el estado de la investigación y enseñanzas demográficas en América Latina. Estos documentos, que presentan una gran diversidad de teorías, opiniones e información empírica, brindan una buena oportunidad para hacer un examen general de la cuestión demográfica en América Latina y para perfeccionar análisis anteriores.^{2/}

Este examen general es particularmente oportuno al comenzar un nuevo decenio, que se espera sirva de marco para la formulación de estrategias de desarrollo a largo plazo. Sin embargo, el hecho de que la mayoría de los países hayan levantado sus censos decenales en 1970 o lo vayan a hacer en 1971 significa que no vale la pena incluir estadísticas detalladas recientes en este examen general. En su mayoría, las estadísticas y proyecciones demográficas de que se dispone derivan de los censos de 1960, y se las encuentra con facilidad en otras publicaciones.

En las páginas siguientes se resumirá muy brevemente la situación demográfica actual de América Latina, prestando especial atención a la probabilidad de que continúen o cambien en grado importante las tendencias anteriores que sirven necesariamente de base a las proyecciones estadísticas del futuro demográfico, y a lo que sobre estas cuestiones revelan las informaciones preliminares obtenidas en algunos de los últimos censos. A continuación se analizarán los principales factores sociales y económicos que ejercen una influencia importante sobre el cambio demográfico y sobre los cuales éste, a su vez, influye o ejerce un efecto limitante. Será necesario estudiar una gran variedad de temas sobre los cuales los especialistas no han alcanzado un consenso. En varios casos no será posible sino resumir los argumentos utilizados y expresar una preferencia preliminar, basada en el diagnóstico general hecho por la CEPAL, con respecto a los problemas y requisitos del

^{2/} Véase Estudio Económico de América Latina, 1969, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.71.II.G.I., capítulo XVII. Primera Parte, y 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.

desarrollo. Se explorará después la cuestión crucial de la formulación de políticas, intentándose dar una visión objetiva de las correspondientes posiciones ideológicas. Por último, se confrontará la necesidad de asignar a la política demográfica un lugar legítimo y claramente definido dentro de una estrategia de desarrollo a largo plazo con la necesidad de contar con criterios realistas para apreciar lo que se justificaría que hicieran o dejaran de hacer los gobiernos mientras intentan aún elaborar una estrategia de este tipo. En materia de población, como en todas las demás esferas de la acción social pública, se están contrayendo obligaciones, se impulsan programas y se generan presiones que no permiten esperar hasta que el Estado esté dispuesto y pueda integrarlas en una estrategia global.

2. La situación actual y el futuro previsible^{3/}

a) Las tasas de crecimiento y sus determinantes

La tasa de crecimiento demográfico de un país tiene tres determinantes inmediatos: la fecundidad, la mortalidad y la migración internacional. Para el conjunto de América Latina suele aceptarse que de la primera de esas variables dependerán los principales cambios posibles y que en ella está la clave para predecir el crecimiento demográfico y la composición por edades de la población.

Habría mucho margen para seguir reduciendo las tasas de mortalidad, si se comparan con las de los países de altos ingresos. Se espera que las disminuciones futuras sean relativamente lentas en comparación con el pasado inmediato, pero sus efectos sobre las tasas de crecimiento deberían bastar al menos para contrarrestar los descensos

^{3/} Para un análisis más detallado de las cuestiones tratadas en la presente sección y estadísticas que lo apoyan, véase El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op.cit., capítulo IV, así como los documentos de la Conferencia Regional.

iniciales de la fecundidad.^{4/} Sólo unos pocos de los países más pobres y pequeños tienen aún el potencial para lograr grandes reducciones en un lapso de pocos años como los que produjeron, para la región en su conjunto, la rápida aceleración del crecimiento demográfico en los últimos decenios. No cabe esperar un aumento de la tasa de mortalidad en parte alguna, a menos que ocurran catástrofes imprevisibles en este momento, salvo en la Argentina.

Es del todo improbable que la inmigración recupere alguna vez el importante papel que tuvo en el pasado en el crecimiento de la población de algunos países latinoamericanos. La emigración tiene importancia actual y potencial sólo para unos pocos países pequeños del Caribe.

La migración internacional desempeñará principalmente un papel cualitativo, y dependerá del equilibrio entre la capacidad latinoamericana para atraer inmigrantes con las calificaciones necesarias y su capacidad para limitar la emigración de sus nacionales que posean esas calificaciones. Desgraciadamente, parece que va a predominar esta última corriente. La migración puede además tener importancia para cambiar el equilibrio de la población entre algunos países dentro de la región, y en ese sentido el progreso de la integración económica puede facilitar los movimientos de la población entre países latinoamericanos. Hasta esto es dudoso, dados el creciente grado de desempleo estructural en casi todos los países y las resistencias que se oponen a este tipo de migración una vez que alcanza una escala suficiente como para alterar significativamente las características demográficas del país huésped.

^{4/} Para la región en su conjunto se proyecta una disminución de la tasa total de mortalidad de 10.0 en 1965-70 a 7.0 en 1980-85. La esperanza de vida al nacer debería subir en unos 6.5 años entre los mismos períodos. Las tendencias proyectadas para cada país difieren grandemente del promedio regional. En un extremo, la tasa bruta de mortalidad de la Argentina subiría ligeramente, de 8.6 a 9.0, debido al envejecimiento de la población. En el otro, las tasas de Haití y Bolivia, las más altas de la región, descenderían de 19.7 a 13.7 y de 19.1 a 16.3, respectivamente. Otros países cuyas tasas están muy por encima del promedio regional son El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

Por ello, la atención se centra en el comportamiento futuro de la fecundidad, no sólo por ser la variable más susceptible de cambiar considerablemente, sino por ser la más sensible a la influencia de una política encaminada a controlar la tasa de crecimiento demográfico. De ahí que gran proporción de las investigaciones demográficas recientes esté dedicada a esta variable.^{5/} La composición por edad, con extremado predominio de los jóvenes, que deriva de la combinación en los últimos años de alta fecundidad y mortalidad decreciente, da un enorme impulso al crecimiento demográfico; mantiene elevada la tasa bruta de natalidad e inalterada la tasa de crecimiento durante algunos años después del comienzo de un descenso en las tasas de fecundidad correspondientes a las mujeres en edad de procrear. Según los precedentes históricos, los cambios en el comportamiento reproductivo de la mujer han sido lentos y graduales, salvo unas pocas excepciones en épocas recientes (Japón, Taiwan). Por lo tanto, las proyecciones de las tasas de crecimiento demográfico basadas en diferentes hipótesis sobre las tendencias de la fecundidad señalan la probabilidad de que los límites de variación sean relativamente estrechos. Según la variante baja usada en las proyecciones recientes hechas por la CEPAL y el CELADE, la tasa de crecimiento demográfico de toda América Latina podría disminuir de 2.83 % en el período 1960-65 a 2.69 % en el período 1980-85. Según la hipótesis media, aumentaría ligeramente, a 2.91 %, y según una variante alta la tasa podría subir a 3.19 %. La población aumentaría pues a 411 millones, 425 millones y 440 millones de habitantes, respectivamente, en comparación con los 238 millones que había en 1965.^{6/}

5/ Más de 40 de los trabajos presentados a la Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población estuvieron dedicados a la fecundidad. Véase en especial el trabajo preparado por Walter Mertens, "Fertility and Family Planning Research in Latin America".

6/ Véase El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op.cit., cuadros 9 a 11 en el capítulo IV. Estos totales incluyen las 20 repúblicas latinoamericanas y 4 países del Caribe. Si se incluyen todos los países y territorios del Caribe, los totales aumentan en casi 8 millones para 1965 y 10 millones para 1985.

Las proyecciones demográficas se basan necesariamente en las tendencias del pasado y en la posibilidad de modificar esas tendencias que ha demostrado la experiencia. Los demógrafos saben muy bien que esas tendencias no proporcionan una orientación segura para pronosticar el futuro.^{1/} El progreso de las técnicas anticonceptivas, la difusión de los servicios públicos y privados de planificación de la familia, la penetración cada vez mayor de los medios de comunicación y los cambios radicales en los patrones sociales, el modo de vida, el medio físico y los estímulos del consumo a los que está expuesta la mayor parte de la población latinoamericana podrían, combinados en cierta forma aún indefinible, provocar cambios, sin precedentes en cuanto a su rapidez, en el comportamiento reproductivo, y, por consiguiente, en el crecimiento de la población y en la distribución por edades. Como sucedió recientemente

^{1/} "El cálculo de poblaciones futuras por medio de proyecciones de tendencias pasadas dentro de marcos estrictamente demográficos tiene sus riesgos en cualquier época. Esto es particularmente cierto en América Latina en el período que se analiza. El supuesto de continuidad en las tasas de crecimiento debe llegar a ser, tarde o temprano, un supuesto contrario a los hechos" (Irene S. Taeuber, "Tendencias demográficas futuras en América Latina.").

"(Todas las predicciones de los demógrafos) han dependido de una premisa: 'si las tendencias actuales se mantienen...' Es una antigua falacia estadística realizar extrapolaciones en base a esta premisa cuando en realidad no es válida. Sostengo principalmente que las tendencias del pasado reciente no se han mantenido, ni es probable que lo hagan ... los acontecimientos (recientes) son tan nuevos y tan novedosos que las tendencias demográficas anteriores a 1960 son en gran medida inútiles para predecir lo que sucederá en el futuro" (Donald Bogue, "The End of the Population Explosion", Central Statistical Office, Research Papers, N° 4, Trinidad y Tabago, diciembre de 1967). Nathan Keyfitz, haciendo una distinción entre simples proyecciones y proyecciones que aspiran a servir de predicciones, ha hecho hincapié en las grandes discrepancias entre las predicciones del pasado y lo que ha sucedido, y en el escaso número de estudios de evaluación: "... miles de páginas impresas dan cifras futuras, unos cuantos cientos de páginas establecen los supuestos sobre los que se basan dichas cifras, unas cuantas docenas cuando mucho evalúan los métodos mediante la comparación de proyecciones pasadas con el desarrollo subsecuente". ("La proyección y la predicción en demografía: Una revisión del estado de este arte").

con la mortalidad, el cambio tecnológico y la acción pública organizada podrían hacer que los cambios en la fecundidad dependieran mucho menos de los progresos económicos y sociales a los que habían estado supeditados hasta ahora.

Dos países de la región la Argentina y el Uruguay no han compartido las características de alta fecundidad y aumento acelerado de la población comunes al resto de la región. En los últimos decenios sus patrones demográficos se han acercado más a los de Europa que los del resto de América Latina. Otros dos países, Chile y Cuba, están alcanzando niveles de fecundidad y crecimiento demográfico moderados. La natalidad bajó en Chile de 37.1 por mil habitantes en 1963 a 27.8 en 1969. Más recientemente unos pocos países pequeños han iniciado la misma evolución. La tasa de natalidad de Costa Rica, que se mantuvo casi estacionaria a un nivel muy elevado hasta 1963, bajó de 45.3 en ese año a 34.5 en 1969. En Panamá hubo una disminución menor (de 41.0 en 1960 a 38.0 en 1969). En todos los países de habla inglesa del Caribe se registró una importante tendencia decreciente durante el decenio de 1960.

En el Brasil las estadísticas vitales a nivel nacional son demasiado incompletas para saber si la tasa de natalidad (probablemente cerca de 38) ha cambiado mucho, pero en la ciudad de Sao Paulo, después de varios años de estabilidad, la tasa de natalidad bajó de 31.9 en 1963 a 25.1 en 1968.^{8/}

En otros pocos países que cuentan con estadísticas completas de natalidad (según el Demographich Yearbook de 1969), la tasa también acusa una tendencia declinante. En El Salvador la tasa se mantuvo alrededor de 49 por mil hasta 1963, para luego decaer a 42 hacia 1969. En Guatemala una baja similar desde un 49 por mil comenzó dos años antes. En estos últimos casos, sin embargo, el descenso puede deberse, al menos en parte, a los cambios habidos en los niveles de la mortalidad y en la estructura por edades, desconociéndose hasta qué punto ha habido una verdadera baja de la fecundidad derivada de cambios en el comportamiento procreativo de la población. Para verificar si la ha

^{8/} Olavo Baptista Filho, "Extensión del período de formación profesional y el comportamiento de la natalidad".

habido, habría que examinar la evolución de otros índices, que no pueden calcularse sobre la base de las informaciones disponibles en esos países. En Chile, Costa Rica y Panamá, en cambio, las disminuciones en la tasa de reproducción bruta (relación entre el número de nacimientos de niñas entre dos generaciones sucesivas, suponiendo nula la mortalidad hasta el final del período de procreación) confirman las tendencias derivadas de las tasas de natalidad.

Es interesante señalar que en varios países se inició alrededor de 1963 un brusco descenso de la natalidad, después de un período de estabilidad. Esta tendencia se da tanto en países en que la fecundidad había descendido ya a un nivel moderado, como en países con una natalidad alta y estable en que no había habido disminuciones anteriores. Los programas de divulgación de las prácticas anticoncepcionales eran demasiado incipientes a comienzos del decenio de 1960 como para que tuvieran una influencia significativa sobre la fecundidad. Tampoco corresponde la rapidez de la disminución al lento avance que han tenido las prácticas de control de la natalidad en las diferentes clases sociales según la experiencia histórica. Podría adelantarse la hipótesis de que durante ese período gran número de personas que ya intentaban controlar su fecundidad, o que querían hacerlo, tuvieron, por propia iniciativa, oportunidad de usar métodos más eficientes.

Los datos preliminares de seis censos levantados en 1970 sugieren que en unos pocos países en que la transición demográfica hacia una fecundidad más baja comenzó hace algún tiempo, el proceso ha avanzado más rápidamente de lo que se esperaba, pero que en otras partes las bajas de la fecundidad, cuando las hay, apenas bastan todavía para compensar las bajas de la mortalidad. (Merece señalarse que los totales preliminares llevan frecuentemente a conclusiones erradas cuando no se toma en cuenta la omisión censal.) En tres países la población que da el censo está tan por debajo de la proyectada que la diferencia no puede explicarse solamente por la omisión censal. En la Argentina, las proyecciones demográficas dan un total superior en 4.8 % a los resultados del censo (24 444 000 frente a 23 323 000). Si se toma en cuenta un margen de omisión (probablemente menos del 3 %), la población habría estado

/creciendo con

creciendo con una rapidez algo menor que la esperada. En Chile, la discrepancia es de 10.2 % (9 735 000 frente a 8 835 000), de modo que debe ser bastante significativo el descenso de la tasa de crecimiento demográfico. En la República Dominicana, la diferencia es de 6.6 % (4 277 000 y 4 012 000). En este caso la discrepancia es más difícil de explicar. La mortalidad puede haberse mantenido a un nivel más alto que el que se esperaba o puede haber habido una omisión censal muy considerable. No ha habido, ni se esperaba que hubiera, un gran descenso de la fecundidad, dadas las características del país. En Panamá las proyecciones demográficas dan un total de población inferior en 2 % al total censal (1 399 000 frente a 1 425 000), diferencia que fácilmente podría doblarse si se tuviera en cuenta la omisión censal, aunque la fecundidad ha bajado mucho más durante el decenio que lo que se supuso en la proyección, de modo que cabía esperar una cifra más elevada que en el censo. Es posible que un saldo positivo de migración internacional o un descenso más rápido de la mortalidad que el supuesto en las proyecciones puedan haber compensado la baja de la fecundidad, aunque no es posible confirmar ninguna de estas hipótesis con la información disponible. En México la discrepancia de 3.4 % podría explicarse principalmente por la omisión censal, con lo cual no habría disminuido significativamente la tasa de crecimiento demográfico. El caso del Brasil es particularmente interesante. Las cifras preliminares del censo dan una población de 92 300 000, que difiere sólo en 1.5 % de la proyección para la fecha del censo (93 687 000); el grado de omisión en el Brasil puede ser relativamente importante, y con toda probabilidad compensará con creces esa diferencia de 1.5 %. Se deba esto al mantenimiento de la fecundidad a niveles más altos que los esperados o a una baja más pronunciada de la mortalidad, o a ambos fenómenos, no podrá determinarse hasta contar con los resultados completos del censo.

En otras partes, los demógrafos vigilan con ansiedad la aparición de indicios de cambio en el comportamiento reproductivo y especulan sobre las influencias en juego. Incluso las tasas más altas de fecundidad de América Latina se encuentran muy por debajo del máximo biológico de modo que un aumento sería teóricamente posible, aunque no probable. Se ejerce algún grado de control sobre la fecundidad, mediante cierta

combinación de medidas en las que influyen los patrones sociales y culturales, medidas que pueden o no estar deliberadamente dirigidas al control de la fecundidad.^{9/} Aunque las tasas de fecundidad de las mujeres en edad de procrear siguen siendo altas en la mayoría de los países, las tasas de fecundidad general pueden ocultar variaciones que tendrán importancia en el futuro. En México, por ejemplo, las mujeres en edad de procrear pertenecientes al grupo de edad más joven (15-24 años) tienen una tasa de fecundidad bastante más baja que la que tenían las mujeres de la misma

9/ Una clasificación muy utilizada distingue once "variables intermedias" como los únicos factores mediante los cuales las condiciones culturales pueden afectar la fecundidad:

" I. Factores que afectan la exposición a las relaciones sexuales
('variables de las relaciones sexuales')

- A. Los que gobiernan la formación y disolución de uniones en el período reproductivo.
 - 1. Edad en que comienzan las uniones sexuales.
 - 2. Celibato permanente: Proporción de mujeres que nunca participan en una unión sexual.
 - 3. Parte del período reproductivo transcurrida después de las uniones, o entre ellas.
- B. Los que gobiernan la exposición a las relaciones sexuales dentro de las uniones.
 - 4. Abstinencia voluntaria.
 - 5. Abstinencia involuntaria.
 - 6. Frecuencia del coito.

II. Factores que afectan la exposición a la concepción ('variables de la concepción')

- 7. Fecundidad o infecundidad, en tanto son afectadas por causas involuntarias.
- 8. Utilización o no de anticonceptivos.
- 9. Fecundidad o infecundidad, en tanto son afectadas por causas voluntarias.

III. Factores que afectan la gestación y al éxito en el parto
('variables de la gestación')

- 10. Mortalidad fetal por causas involuntarias.
- 11. Mortalidad fetal por causas voluntarias."

(Kingsley Davis y Judith Blake, "Social Structure and Fertility: An Analytical Framework. Economic Development and Cultural Change, IV, 3, abril de 1956; versión en español, Kingsley Davis, La sociedad humana, tomo II, EUDEBA, Buenos Aires, 1957, págs. 658 y 659.)

edad hace unos pocos años debido al efecto combinado de la postergación del matrimonio, el uso más difundido de anticonceptivos y el aborto. En la tasa general esta disminución se compensa con la mayor fecundidad de las mujeres de 30 a 39 años, a causa probablemente del mejor estado de salud de este grupo y de la disminución de la mortalidad masculina que contribuye a reducir la proporción de viudas entre las mujeres de edad fértil. De persistir el nuevo patrón de reproducción de las mujeres más jóvenes y mantenerse su preferencia por tener menos hijos durante todo su período de procreación, la tasa general comenzará a disminuir a la postre.^{10/}

En casi todos los países latinoamericanos se ha demostrado que existen diferenciales de fecundidad según los niveles de ingreso y de educación y el grado de urbanización. Es dable suponer que si continúa aumentando el grado de urbanización, y si mejoran la educación y el ingreso - sobre todo si hay una distribución más equitativa de los ingresos y de las posibilidades de educación -, se reducirán las tasas generales de fecundidad.

A base de estos antecedentes, por endeables que sean, los demógrafos se inclinan a esperar que durante el decenio de 1970 comenzará un pronunciado descenso de la fecundidad en los países de la región más dinámicos desde el punto de vista económico y social. La rapidez e importancia de ese descenso siguen "siendo materia de especulación en este momento".^{11/}

Más adelante, otras secciones del presente estudio se ocuparán nuevamente de los antecedentes en que se pudieran apoyar estas especulaciones, aunque forzosamente el análisis no será concluyente. Por el momento, parecen seguras dos generalizaciones.

En primer lugar, cualesquiera sean los cambios en la fecundidad, las tasas de crecimiento de la población seguirán siendo durante muchos años suficientemente altas como para que la población crezca enormemente. A medida que se amplíe la base de la población, incluso tasas de incremento mucho menores que las actuales se traducirán en aumentos

^{10/} Centro de Estudios Económicos y Demográficos, Colegio de México, Dinámica de la población de México, México, D.F., 1970, págs. 60 a 61, 83 y 187.

^{11/} Walter Mertens, op.cit.

absolutos muy grandes. Sería imposible derivar de los antecedentes de que se dispone actualmente un pronóstico fehaciente sobre las posibilidades de que América Latina alcance una población estacionaria y la fecha en que ello ocurriría pero difícilmente podría suceder antes del año 2050, cuanto la población regional tendría ya un tamaño varias veces superior al actual.^{12/}

En segundo lugar, las reducciones de la fecundidad y del número de hijos se distribuirán muy desigualmente; es probable que lo hagan en relación inversa a la capacidad de mantener esas cargas y de aprovechar las posibilidades que se presentan con el aumento del número de hijos. El descenso de la fecundidad se producirá en los países más urbanizados y más dinámicos, y en los capaces de mantener niveles relativamente altos de educación y de servicios sociales, antes que en los países más pequeños y más pobres, que ya tienen las tasas de fecundidad más elevadas de la región. Dentro de cada país, la fecundidad descenderá en las localidades más ricas más "modernas", más urbanizadas, antes de hacerlo en las regiones rurales internas más pobres. En lo que respecta a las clases sociales y a los grupos según sus ingresos, sabido es que los estratos medios y superiores practican ya la limitación de la familia en forma más constante y eficaz que los estratos inferiores, especialmente que la población marginal urbana y que las masas rurales. Es probable que esta diferencia subsista, cualesquiera que sean la velocidad y la eficacia de la difusión de las prácticas de limitación de la fecundidad entre estos últimos grupos.^{13/}

^{12/} Se ha calculado que la población de un país sigue creciendo 65 a 70 años después de alcanzar una tasa unitaria de reproducción (dos niños por pareja sobreviviendo a sus padres). Si América Latina llegase a una tasa unitaria hacia el período 1980-85, la población se haría estacionaria con 552 400 000 habitantes hacia el año 2045. Si se llegase a la tasa unitaria en el período 1990-95, en el año 2050 habría una población de 654 800 000 habitantes, y si ello ocurriese en el período 2000-05, la población se estacionaría en 783 200 000 habitantes en el año 2070 (proyecciones hechas por la Oficina del Censo de los Estados Unidos, mayo de 1970). Parece altamente improbable que se alcance una tasa unitaria antes del año 2000.

^{13/} En Chile, la tasa bruta de natalidad bajó entre 15 % y 23 % en las provincias más urbanizadas entre 1961 y 1967; en las provincias predominantemente rurales el descenso fue muy inferior. Mientras bajó la tasa de natalidad legítima, permaneció constante la de natalidad ilegítima (a la que abultan principalmente los estratos más pobres).

De ser así, el constante aumento de la población puede ser un factor importante para acentuar los múltiples desequilibrios e injusticias en la distribución que caracterizan hoy al crecimiento económico y el cambio social en América Latina.

b) Distribución geográfica, urbanización y migración interna

Como es sabido, en la mayoría de los países latinoamericanos, el rápido aumento demográfico ha ido acompañado de una desigualdad cada vez mayor en la distribución geográfica de la población y de una urbanización extraordinariamente rápida y concentrada. En los últimos dos decenios ha habido algunos progresos importantes en materia de colonización de tierras, y hay polos nuevos de crecimiento urbano en regiones que antes estaban despobladas. Sin embargo, la mayoría de las regiones que antes estaban deshabitadas o escasamente pobladas siguen en esa condición; en la mayoría de las regiones predominantemente rurales de ocupación más antigua el crecimiento neto de la población ha sido moderado, y en algunas la población se ha mantenido estacionaria o han perdido habitantes. En efecto, entre las zonas que han perdido población se encuentran varias zonas escasamente pobladas, de ocupación relativamente reciente, como el Chaco argentino.

Puesto que no hay razones para dudar de que la tasa de crecimiento natural sea tan alta en las zonas rurales como en las urbanas, si no superior, la urbanización rápida y concentrada evidentemente debe implicar un traslado muy importante de población de zonas rurales a zonas definidas como urbanas. Aunque hay grandes diferencias entre países, puede estimarse aproximadamente que, para la región en su conjunto, la mitad del incremento natural de la población rural (3 % anual) ha estado saliendo de la categoría rural y contribuyendo directamente de un tercio a la mitad del crecimiento urbano. Esta población recientemente incorporada al área urbana, formada sobre todo por adultos jóvenes, da cuenta de una importante proporción del crecimiento natural urbano.

Pese a las numerosas investigaciones locales y a los muchos análisis efectuados, no es ahora más fácil que en 1959 ^{14/} hacer generalizaciones valederas acerca de las causas, características y consecuencias de este fenómeno. Parte de la dificultad estriba en las deficiencias de las informaciones censales anteriores. La mayor parte de la información con que se cuenta proviene de los censos de 1950 y 1960, en circunstancias que las ciudades crecieron enormemente en el decenio de 1960 y que la composición de su población puede haber cambiado considerablemente. Parte se debe también a la ambigüedad de la terminología. No pueden darse definiciones satisfactorias, para todo uso, de las expresiones "migrante", "urbano" y "rural", dificultad que deriva a su vez, de la complejidad y diversidad de los procesos en juego. Hay muchos tipos de zonas urbanas y rurales. El carácter "urbano" de una metrópoli moderna de varios millones de habitantes es muy distinto del carácter urbano de un nuevo centro especializado de industria pesada, una capital provincial tradicional de tamaño mediano, o una pequeña ciudad que suministra servicios administrativos y comerciales a una pequeña zona rural de influencia. En cuanto a lo rural, hay también marcadas diferencias - tanto culturales y demográficas como económicas - entre las zonas de agricultura mecanizada, las grandes plantaciones, las haciendas tradicionales, los asentamientos aldeanos compactos, las comunidades indígenas y los minifundistas dispersos. Es muy probable que la composición de la migración hacia y desde los diferentes tipos de localidades urbanas y rurales sea bastante diferente. Casi cualquier afirmación relativa a la urbanización y la migración puede ser válida respecto de algunas zonas urbanas y de algunos migrantes. Hechas

^{14/} En 1959 en un seminario patrocinado conjuntamente por las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y la UNESCO se presentaron documentos que constituían el primer estudio interdisciplinario general de la urbanización en la región (UNESCO, La urbanización en América Latina, París, 1961). Véase además "Distribución geográfica de la población de América Latina y prioridades regionales del desarrollo". Boletín Económico de América Latina, vol. VIII, N° 1, Nueva York, 1963.

estas salvedades, los hechos recientes apoyan las conclusiones siguientes:^{15/}

1) Los migrantes que llegan a las ciudades más grandes constituyen un grupo sumamente heterogéneo en cuanto a su educación, ocupación y características sociales. Proviene predominantemente de otras ciudades y núcleos urbanos más pequeños. Es insostenible la opinión, que aún se da en artículos sobre problemas urbanos, de que los migrantes son principalmente campesinos desplazados y jóvenes procedentes de familias campesinas, aunque este tipo de migrantes pueda tener gran importancia en algunas ciudades. (También debería tenerse presente que, desde el punto de vista de la metrópoli moderna, las características culturales de los migrantes procedentes de pueblos pequeños pueden parecer "rurales".)

2) Por un proceso de autoselección, la población migrante se compone predominantemente de adultos jóvenes, con mayor instrucción y mejor preparados que lo corriente en su población de origen, aunque menos que lo común en las ciudades a las que han migrado. No hay pruebas de que los migrantes hayan sido "marginalizados" en proporción superior a la población originariamente urbana. Sin embargo, hay motivos para suponer que a medida que ha seguido aumentando su escala, la migración hacia algunas de las grandes ciudades se ha tornado menos selectiva y menos predominantemente urbana.^{16/}

^{15/} Estas conclusiones derivan principalmente de dos trabajos presentados a la Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población en 1970: Juan C. Elizaga, "Migraciones interiores: evolución reciente y estado actual de los estudios", y John J. Macisco Jr., "Some Thoughts on an Analytical Framework for Rural to Urban Migration".

^{16/} Véase Alan B. Simmons y Ramiro Cardona G., "La selectividad de la migración en una perspectiva histórica: El caso de Bogotá (Colombia) 1929-1968"; Jorge Balán y Elizabeth Jelin, "Migración a la ciudad y movilidad social: Un caso mexicano", y Jorge Balán, "Migrant-Native Socio-Economic Differences in Latin American Cities: A Structural Analysis" (con comentarios de diversos sociólogos), Latin American Research Review, IV, 1, 1969. Sobre la base de estudios hechos en Río de Janeiro y Santiago se ha propuesto también la hipótesis de que la migración a las grandes ciudades es selectiva de ambos extremos del espectro socioeconómico (Bruce H. Herrick, Urban Migration and Economic Development in Chile, MIT Press, Boston, 1965).

3) Las investigaciones efectuadas no abonan la hipótesis de que la migración por etapas haya tenido importancia, es decir, que los migrantes se hayan ido primero a los centros urbanos locales más pequeños, y luego a las grandes ciudades. Sin embargo, la diferencia que existe entre las tasas de crecimiento natural y neto de la población rural muestra que, de alguna manera, grandes cantidades de habitantes de zonas rurales se están transformando en "urbanos". En parte el fenómeno se explicaría por el crecimiento de los pequeños centros hasta superar el límite de los 2 000 habitantes que se usa habitualmente para distinguir entre lo rural y lo urbano, pero en parte debe también ocurrir porque en los pueblos y ciudades provinciales los inmigrantes rurales están reemplazando a los emigrantes.^{17/}

4) En algunos de los países más grandes hay señales de que está comenzando a invertirse la tendencia a la concentración del crecimiento urbano en los centros de mayor tamaño. Algunas ciudades de segunda magnitud están creciendo más rápidamente que las aglomeraciones principales, y se registran importantes aumentos en el número y en la importancia cuantitativa de las pequeñas ciudades.^{18/} Sin embargo, la ciudad principal suele predominar a tal punto que los pequeños cambios observados pueden no llevar a una disminución notoria de ese predominio. (En Colombia, al contrario, el predominio creciente de Bogotá ha transformado un proceso de crecimiento urbano que era antes mucho más equilibrado que en los otros países.) Al mismo tiempo, en algunos de los países más grandes, la

^{17/} En Colombia, "según se infiere de los datos fragmentados que se poseen, las migraciones revisten sobre todo una forma de "trasiego" (los migrantes rurales se instalan en las aldeas y las pequeñas aglomeraciones, mientras que los residentes en éstas emigran a aglomeraciones más grandes y a ciudades) y no constituyen una emigración por fases... La significación de este proceso de trasiego es muy importante y merece análisis más detallado y nuevos estudios. Parece implicar que las pequeñas aglomeraciones pasan por una crisis más grave de lo que usualmente se cree. Después de todo las grandes ciudades se benefician de los migrantes más dinámicos y jóvenes; las pequeñas aglomeraciones pierden algunos de sus mejores elementos, substituidos por campesinos sin calificaciones y desprovistos de capital" (Hacia el pleno empleo. Un programa para Colombia preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1970, Apéndice 5, párrafo 9).

^{18/} Dinámica de la población de México, op. cit., págs. 124 a 125, 132; además, John V. Grauman y Chia-Lin Pan, "Rasgos distintivos de la urbanización en América Latina". Las conclusiones sobre la importancia de esta tendencia deben esperar el análisis de los censos de 1970 y 1971.

importancia relativa de la población urbana y, dentro de ella, la importancia de los centros mayores, ha crecido a tal extremo que se reducirá en el futuro la participación de la migración en el mayor crecimiento de las ciudades y se acentuará el carácter interurbano de esta migración.

Estas conclusiones provisionales se basan principalmente en investigaciones sobre el terreno efectuadas en unas pocas ciudades y en períodos diferentes durante los decenios de 1950 y 1960; no puede pues descartarse la posibilidad de que las tendencias predominantes en otras partes sean diferentes con respecto a la importancia de los migrantes rurales y a la marginalización diferencial de los migrantes, o de que las tendencias predominantes hayan cambiado desde la fecha de la investigación. Tampoco arrojan suficiente luz sobre el futuro. Aunque la tasa de crecimiento de la población es relativamente inflexible a corto plazo, las corrientes de redistribución geográfica de esa población podrían cambiar considerablemente en pocos años. Es muy posible que las grandes aglomeraciones urbanas se vean cada vez más constreñidas por su incapacidad para ofrecer servicios infraestructurales mínimos, en tanto que los beneficios que ahora se pretende alcanzar viviendo en esas aglomeraciones seguramente se difundirán en forma más equitativa gracias a mejores comunicaciones y transportes. Presumiblemente, el factor más importante sea la capacidad de las distintas localidades para ofrecer empleo, o al menos una subsistencia marginal, en las condiciones de desajuste creciente entre oferta y demanda de mano de obra que pueden preverse. Es probable que siga creciendo la sensibilidad de la población, tanto rural como urbana, a cualquier incentivo para migrar. Pueden tener influencia decisiva en el alcance y la dirección de esas migraciones las políticas y medidas nacionales relativas a la ubicación de la industria, las carreteras y otras obras públicas, la reforma agraria y la distribución de los servicios sociales y de asistencia social. La dificultad estriba en que los estímulos contenidos en programas públicos pueden provocar corrientes migratorias mayores que las que pueden absorberse en forma productiva.

Se ha sugerido que una reducción del ritmo de la urbanización podría significar una postergación de los descensos esperados en las tasas nacionales de natalidad, ya que son más débiles las motivaciones y los

/medios con

medios con que cuentan las zonas rurales para el control de la fecundidad. Sin embargo, es muy posible que este factor sea contrarrestado por la penetración cada vez más acelerada de las características y aspiraciones culturales urbanas en el campo.

c) Esperanza de vida y distribución de la población por edad y sexo

La duración media de la vida para el conjunto de América Latina ha aumentado en forma marcada en los últimos años, y se espera que este aumento continúe. La esperanza de vida al nacer para toda la región aumentaría de 60.2 años en el período 1965-1970 a 66.7 años en el período 1980-85. Esta última es superior en 9 años a la proyectada para Asia en general, y sólo inferior en 6 años a la proyectada para los países de altos ingresos tomados en conjunto. Los aumentos anteriores se han distribuido en forma muy dispareja; se espera que los países más pequeños y más pobres progresen más rápidamente que el resto en los próximos años, pero aún estarán rezagados en el período 1980-85. Lo mismo puede pronosticarse respecto de las regiones internas más pobres y más agrestes de cada país. Por ejemplo, la esperanza de vida proyectada para Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador va desde 56.8 a 63.9 años, mientras Bolivia y Haití tendrán 50.0 y 53.5, respectivamente; Brasil llegaría a 67.6, Colombia a 65.5, México a 68.6, Perú a 67.0 y Venezuela a 70.2.^{19/}

Sin embargo, las elevadas tasas de fecundidad y de aumento de la población significan que incluso cambios de estas dimensiones en la esperanza de vida tendrán escaso efecto sobre la distribución de la población por edades y en la proporción marcadamente elevada de la población de las edades que convencionalmente se definen como dependientes con respecto a la de aquellos grupos de la población en edad "activa". El porcentaje de la población en el grupo de edad de 0 a 14 años bajaría sólo ligeramente, según las variantes medias de las proyecciones (42.5% en 1965 a 41.4% en 1985). El grupo en edad potencialmente activa, de 15 a 64 años, aumentaría ligeramente (de 53.8% a 54.4%). El grupo de 65 años o más, aunque aumentaría rápidamente en números absolutos por la mayor longevidad media, aumentaría

^{19/} Véase, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op. cit., capítulo IV.

su participación sólo de 3.6 % a 4.0 % del total. Desde luego que los promedios ocultan importantes diferencias entre países. En Argentina, Chile, Cuba y Uruguay, la proporción de población joven, ya muy por debajo del promedio regional, descenderá más todavía, y la de población en edad avanzada, que ya está por sobre el promedio regional experimentará un aumento importante. En Chile y Cuba, los porcentajes de población en el grupo de edades "activas" aumentarán considerablemente si continúa el descenso de la fecundidad. En la Argentina y el Uruguay, donde hay poco margen para lograr nuevas disminuciones de la fecundidad, las cohortes nacidas en períodos del pasado de mayor fecundidad, están llegando a la edad de retiro y los porcentajes de población en el grupo de edades activas disminuirán en relación con los otros dos grupos dependientes en conjunto.^{20/} En unos pocos países más pequeños seguirá aumentando el porcentaje de la población en el grupo 0-14 años.

De ello se desprende que la alta relación de población dependiente (menores de 15 y mayores de 64 años) a población potencialmente activa (15 a 64 años) no cambiará mucho en los próximos 15 años, salvo en los cuatro países antes mencionados. Según una proyección, la relación bajaría para toda la región de 86 % en 1970 a 84 % en 1985, comparado con relaciones de 57 y 58 % para las regiones "desarrolladas" del mundo y 81 y 77 % para todas las regiones "en desarrollo".^{21/} Como en los cuatro países antes señalados la relación de dependencia es sólo ligeramente superior al promedio de las regiones "desarrolladas", las relaciones de la mayoría de los demás países latinoamericanos están muy por encima del promedio para la región, siendo en unos pocos casos la población dependiente prácticamente del mismo tamaño que la población en edad activa. Más adelante se analizarán diversas consecuencias de estas relaciones de dependencia.

Dentro de los países latinoamericanos, las corrientes de redistribución geográfica y urbanización están afectando en importante medida tanto a la distribución de la población por edades como a la distribución por sexos.

^{20/} Esta tendencia se debe también en parte a que están llegando a la edad de jubilación las cohortes que en el pasado fueron afectadas por la inmigración en gran escala de adultos en edad de trabajar.

^{21/} La relación de dependencia así definida es, por supuesto, muy inferior a la relación real de dependencia, a causa principalmente de la limitada participación de las mujeres en la actividad económica.

Dado lo inadecuado de la información relativa a las migraciones sólo cabe mencionar estos fenómenos en términos muy generales. Queda en claro que los adultos jóvenes están sobrerrepresentados en las poblaciones de las ciudades que reciben estas migraciones y subrepresentados en las zonas rurales y en los pueblos pequeños que son fuentes de migrantes. Las mujeres están sobrerrepresentadas en las migraciones hacia las ciudades y en las migraciones a distancias cortas. Los hombres están sobrerrepresentados en las migraciones a zonas de habilitación de tierras y en migraciones a grandes distancias. Cabría esperar que estas diferencias tuviesen importantes repercusiones en el dinamismo relativo de la mano de obra y en la capacidad de innovación en las zonas de emigración y de inmigración. La migración diferencial de las mujeres debería repercutir en la formación de las familias. Se ha especulado sobre estos temas durante algunos años, pero sigue escaseando la información pertinente.

d) Tipos de países

El resumen anterior sugiere que los países latinoamericanos se dividen en varios grupos en cuanto a la estructura de sus poblaciones. Estos coinciden en lo principal con tipos que pueden distinguirse a base de otras características sociales y económicas. Para los fines del presente estudio es innecesario entrar en un análisis sistemático de las tipologías que se han propuesto.^{22/} Para no caer en una generalización excesiva, sin embargo, puede ser útil señalar aproximadamente la distribución de la población latinoamericana en grupos con diferentes situaciones demográficas y con diferentes combinaciones de factores que influyen en la evolución futura. Estas situaciones diferentes sugieren la conveniencia de introducir las correspondientes diferencias, al menos de énfasis, en la política poblacional de cada país:

1) Cerca del 10 % de la población de la región vive en dos países (la Argentina y el Uruguay) cuya fecundidad y mortalidad han descendido a niveles análogos a los que existen en países altamente urbanizados e industrializados de otras regiones.

2) Cerca del 7 % vive en dos países (Chile y Cuba) cuya transición a un patrón demográfico análogo al de la Argentina y el Uruguay parece estar muy avanzada.

^{22/} Véase, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op. cit., capítulos III y XVIII. Además Carmen A. Miró, Aspectos demográficos de América Latina, CENLADE, Documento A/88.

3) Más del 67 % vive en cinco países grandes (Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela) que hasta ahora tienen una elevada tasa de aumento demográfico, con una urbanización acelerada y un vigoroso crecimiento económico, pero con grandes desigualdades, que probablemente sigan agrandándose, entre extintas regiones internas, entre zonas urbanas y rurales, y entre sectores económicos.

4) Cerca de un 1 % vive en dos países pequeños (Costa Rica y Panamá) que hasta ahora han tenido tasas muy altas de crecimiento demográfico, pero en que ha habido indicaciones recientemente del comienzo de una transición. En estos países el grado de urbanización, niveles de ingreso y educación son superiores al promedio regional.

5) Cerca del 9 % vive en siete países pequeños con poblaciones no superiores a 6 000 000 de habitantes en 1970 (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y República Dominicana) con tasas muy elevadas de crecimiento de la población. En estos países el grado de urbanización y los niveles de ingreso y educación son inferiores a los de cualquiera de los grupos anteriores, aunque las tasas de crecimiento de estos factores son del mismo orden que la del grupo 3.

6) Cerca del 3 % vive en dos países (Bolivia y Haití) en los que la mortalidad más alta de la región limita el crecimiento de la población a tasas moderadas pese a una elevada fecundidad. En estos países los niveles de urbanización, ingreso y educación son incluso inferiores a los del grupo 5, y las tasas de crecimiento de estos factores también tienden a ser bajas.

7) Cerca del 3 % vive en cuatro países independientes y en cerca de 20 otras unidades territoriales en la zona del Caribe; la mayoría de estos países y territorios pequeños y densamente poblados tienen tasas de fecundidad y de crecimiento de la población que han experimentado importantes reducciones desde niveles anteriormente altos; en mucho de ellos la emigración fuera de la región ha contribuido a reducir las tasas de crecimiento de la población y ha afectado su distribución por edades.

Deberían variar considerablemente entre cada grupo, e incluso entre países dentro de cada grupo, las justificaciones, la viabilidad y los objetivos de los programas públicos encaminados a influir en las variables demográficas y especialmente la urgencia de prestar ese apoyo a los programas. Las razones para intentar reducir las tasas de fecundidad, por ejemplo, tendrían más peso en el caso de los países del grupo 5, en tanto que en el caso de los del grupo 3 parecería más urgente tomar medidas que influyan sobre la distribución geográfica de la población.

3. Relaciones entre el cambio demográfico, el cambio económico y social y la política pública

Es razonable suponer que los cambios demográficos resumidos anteriormente influyen en toda la variedad de procesos de cambio económico y social que están ocurriendo en América Latina, así como en la política pública que aspira a orientar esos cambios hacia el desarrollo económico y un mayor bienestar humano, y que a su vez reciben la influencia de esos procesos y esa política. También cabe suponer que, si bien esas influencias pueden aislarse para facilitar el análisis, en la práctica no actúan unilateralmente ni por sí solas. El significado que tendrá cada factor dependerá de cómo se inserte en una estructura social y económica determinada y cómo afecte a determinadas clases sociales y tipos de familia dentro de esa estructura. Según una conocida leyenda, un sencillo campesino que da alojamiento a un desconocido en una noche muy fría sospecha que hay artes de magia de por medio cuando el forastero sopla sus manos para calentarlas y luego sopla la sopa para enfriarla. Igual de ingenuo sería sorprenderse que la prosperidad o la pobreza puedan promover un rápido crecimiento de la población y la concentración urbana en determinadas circunstancias y desalentar estas tendencias en otras, o que esas tendencias demográficas puedan promover el crecimiento económico en algunos casos y frustrarlo en otros.

La mayoría de las generalizaciones relativas a las relaciones recíprocas entre el cambio demográfico y otras variables culturales, sociales y económicas se han basado en modelos incompletos o en investigaciones que toman como punto de mira el pasado histórico de los países industrializados de altos ingresos, bases que son de dudosa validez para conocer la situación real de América Latina. Esas generalizaciones han sido sometidas a una aguda crítica, sobre todo en algunos de los documentos presentados a la Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población; pero es todavía insuficiente la información empírica y se carece de una interpretación conceptual completa que explique las interrelaciones entre todas las variables esenciales. Por consiguiente, la presente sección habrá de limitarse a una confrontación muy preliminar de esas generalizaciones con el diagnóstico de la realidad latinoamericana tal como ha sido planteado en anteriores estudios de la CEPAL.

a) La estratificación social y la familia

Las investigaciones y los análisis demográficos, incluso unos pocos relativos a América Latina, han revelado que existen relaciones bastante definidas entre la estratificación social y la fecundidad. Esta llega a su punto máximo en los estratos inferiores o más pobres, y desciende en los estratos medios, y aumenta de nuevo ligeramente en los estratos superiores o más ricos. Relaciones inversas pero parecidas se han descubierto entre los niveles de fecundidad y los de ocupación (la que frecuentemente se usa como principal indicador de la estratificación social), ingreso, educación, y la residencia (gran ciudad, pueblo, rural).

La estratificación social influye sobre la fecundidad a través de la familia, al conformar valores y decisiones, primero sobre la formación de la familia, luego sobre el número de hijos y su espaciamento, y más tarde al ayudar a determinar la capacidad de la familia para actuar a base de esas decisiones y los medios que decida usar para ello. La fuerza de las motivaciones familiares es más importante que la fácil disponibilidad de los medios. Así, como se ha señalado, en la Europa occidental del siglo XIX se alcanzó una baja fecundidad por decisión de las familias, pese a la desaprobación pública y a que los medios de control eran deficientes y de difícil acceso. En muchos países sigue siendo hoy elevada la fecundidad pese a que las técnicas anticonceptivas son relativamente fáciles de adoptar y a que su uso recibe un fuerte respaldo público.

Cabe suponer que las familias de los estratos urbanos superiores y medios de toda América Latina tienen objetivos relativamente bien definidos en cuanto al número de hijos que desean tener y que tienen acceso a medios eficaces para alcanzar sus objetivos. El hecho de que los estratos medios decidan tener relativamente pocos hijos puede atribuirse a las dificultades que tendrían, con mayor número de hijos, en conservar el estándar de vida que se asocia con su condición media, más bien precaria, y en educarlos de manera que la generación siguiente pueda conservar o mejorar esa condición. Puede atribuirse la mayor fecundidad de los estratos superiores a su mayor seguridad y capacidad para mantener a

/muchos hijos

muchos hijos en condiciones que les parecen aceptables. En ambos estratos, las limitaciones de la fecundidad aparentemente son muy recientes y se asocian con la rápida "modernización" que han alcanzado estos estratos por la influencia cultural de los centros mundiales de altos ingresos. De hecho, hasta hace muy poco, los miembros de los estratos superiores tenían tantos hijos que se les acusaba con frecuencia de monopolizar los papeles ocupacionales medios para dar sustento a sus hijos, con lo cual se inhibía la movilidad social ascendente. El aumento del ingreso y una mayor seguridad podrían alentar a los estratos medios a tener más hijos, y una mayor inseguridad y las desventajas de la división de la propiedad entre muchos herederos podrían instar a los estratos superiores a tener menos. En todo caso, cabe esperar que el conjunto de las decisiones de las familias de estos estratos se traduzcan en tasas moderadas de aumento de la población, con algunas fluctuaciones según la situación económica y política de los países; así también en los países en que el crecimiento económico y la urbanización avancen a una velocidad al menos moderada, cundiría la proporción de familias que adopten decisiones conducentes a una fecundidad moderada.

Pero los problemas realmente urgentes se refieren a las familias, - la mayoría en casi todos los países de la región - que pertenecen a los estratos inferiores rurales y urbanos. Prácticamente en todas las sociedades estos estratos han tenido las más altas tasas de fecundidad, tasas que ahora no se compensan con una alta mortalidad. Abundan las explicaciones de la alta fecundidad de los pobres: la necesidad que hubo en el pasado de tener muchos hijos para asegurar la supervivencia de algunos; el valor económico de los niños en las actividades agrarias y artesanales tradicionales; el deseo, determinado culturalmente, de engendrar muchos niños como prueba de hombría (machismo); el papel de los descendientes como única fuente de previsión social para los ancianos; la incapacidad de los estratos inferiores marginalizados de ejercitar tipo alguno de previsión, o su falta de confianza en que cualquier limitación de la procreación pudiera mejorar su suerte.

Sin duda los estratos inferiores comprenden muchos tipos de familias que experimentan diferentes tipos de cambio, pero la sociología

/de la

de la familia ha sido objeto en América Latina de tan poca atención que no es posible elaborar una tipología de las familias para evaluar la importancia relativa de estas explicaciones. Cabe suponer grandes diferencias en cuanto a motivaciones entre las familias urbanas y rurales de los estratos inferiores y es probable que las diferencias sean igualmente grandes entre familias de diferentes tipos de localidades rurales o urbanas.

En la actualidad, en las condiciones de cambio económico y social con las muchas contradicciones y soluciones de continuidad que caracterizan a América Latina, la mayoría de las familias de los estratos inferiores está expuesta a valores y motivaciones contrapuestos. Las motivaciones tradicionales que se traducen en una mayor fecundidad han seguido influyendo en la conducta después de haber perdido sentido con respecto a la situación de la familia y se combinan con reacciones de apatía y pasividad ante las dificultades y fuentes de inseguridad que las familias son incapaces de resolver. Con la posible excepción de algunas de las regiones internas más remotas y pobres, en las que la alta mortalidad contrarresta todavía una alta fecundidad, todas estas familias están expuestas a los procesos concretos de "modernización" que están ocurriendo en América Latina; pero el efecto que esos procesos tienen sobre ellas no tiene precedentes, de modo que toda conclusión derivada del comportamiento procreativo de las sociedades tradicionales o de las clases más pobres de las sociedades altamente industrializadas es de dudosa aplicación como orientación para el futuro. Las consecuencias de las tendencias actuales para las familias de bajos ingresos pueden resumirse de la manera siguiente:

1) Acceso cada vez más generalizado a los medios de comunicación modernos que no requieren alfabetización: la televisión en las ciudades, las radios de transistores en casi todas partes.

2) Difusión de los servicios educacionales, médicos y otros servicios públicos que se distribuyen muy desigualmente y son en general de baja calidad, pero que están más al alcance y son más activamente solicitados que en las sociedades con ingresos equivalentes en el pasado.

3) Acceso a los medios de transporte, sobre todo el omnibus, que hacen fácil y de bajo costo el desplazamiento entre las zonas rurales, los pueblos y las ciudades.

/4) Exposición

4) Exposición a los estímulos al consumo moderno, frustrados en gran medida por los bajos ingresos y la deformación de la industria nacional, que produce para el mercado de altos ingresos.

5) Oportunidades de empleo en empresas modernas, mecanizadas y racionalizadas, ampliamente conocidas, pero accesibles sólo para una pequeña minoría; para la mayoría, la "modernización" en esta esfera adopta la forma de la "marginalización": los medios de subsistencia anteriores de orden agrícola o artesanal se tornan más inseguros y menos atractivos desde el punto de vista de los ingresos relativos, si no absolutos, mientras que parte de la mano de obra que anteriormente se ocupaba en estos sectores se ve desplazada y pasa a depender de medios de subsistencia precarios.

Hasta el momento, las dificultades y formas de inseguridad a que deben hacer frente los estratos inferiores en vías de urbanización no han tenido un efecto mensurable en su comportamiento procreativo; según la información fragmentaria existente, las tasas de fecundidad parecen ser tan elevadas en las poblaciones urbanas marginales como en las zonas rurales. De ello se ha deducido que, si bien la inseguridad de la clase media da lugar a una baja fecundidad, la inseguridad de la clase baja produce una aceptación pasiva de su alta fecundidad, limitada sólo por aquellos medios que menos previsión requieren, sobre todo el aborto.

No es que la inseguridad de la clase baja no pueda tener efectos distintos en el futuro, a medida que haya métodos anticonceptivos más modernos y fáciles y que se internalicen valores y aspiraciones de consumo urbanos "modernos". Puede haber cierta propensión a subestimar la capacidad de previsión y de toma de decisiones de esos estratos, y a sobreestimar el plazo - que a menudo se fija en una generación - necesario para introducir cambios efectivos en sus actitudes con respecto a la fecundidad. Los antecedentes, por escasos que sean, muestran que las decisiones sobre migración se toman, en general, racionalmente, y con una apreciación objetiva de las diversas posibilidades de ganarse la vida, ninguna de las cuales es muy alentadora. Que cambien los patrones de fecundidad de los estratos inferiores urbanos y rurales en medida importante mientras se

/mantenga la

mantenga la tendencia a la marginalización es uno de los muchos problemas demográficos que todavía no pueden ser resueltos con grado alguno de seguridad.^{23/}

Dada la amplitud de las diferencias probables entre las estructuras y las tendencias familiares en los diferentes medios, es arriesgado generalizar acerca de la influencia que puedan tener las características familiares sobre la fecundidad o la de los posibles cambios de la fecundidad sobre la familia. Si la mujer está motivada más fuertemente y toma la delantera en la limitación de la fecundidad - lo que es probable según las investigaciones - la baja de la fecundidad sería a la vez consecuencia de la independización de la mujer en la vida familiar y en la sociedad y un estímulo para lograr esa independencia. Las familias centradas en la mujer, en que ésta asume la principal responsabilidad de la crianza de los hijos engendrados por una serie de hombres, son desde hace tiempo, características de los estratos inferiores en algunas partes de América Latina, aunque son raras y alejadas de lo normal en otros. La combinación del control de la fecundidad ejercido por la mujer con la incapacidad del hombre para garantizar el sustento de la familia, podría favorecer la formación de familias de este tipo.

También sería ingenuo desconocer que gran cantidad de actividad sexual, que puede contribuir en forma apreciable a la tasa de natalidad cuando no están en uso generalizado los anticonceptivos o el aborto, no está relacionada con ninguna estructura familiar, ni siquiera el tipo de familia centrado en la mujer. En muchos medios urbanos en los que los patrones y controles familiares del pasado están en crisis, este fenómeno, o, al menos, los males sociales que de él derivan, parecen estar cobrando mayor importancia. Las jóvenes que conciben en relaciones sexuales casuales o experimentales recurren al aborto o abandonan a sus hijos. Sería preciso efectuar mayores investigaciones para aquilatar la verdadera

^{23/} Un estudio de comportamiento en relación con la fecundidad entre mujeres de los estratos bajos de Rio de Janeiro efectuado en 1969, mostró un aumento muy importante en los conocimientos y uso de los métodos anticonceptivos más recientes comparado con los datos de la encuesta hecha por CELADE en 1963, aunque la pobreza y la información inadecuada obstruyeron el uso eficiente de estos métodos. (George Martine, Fertility Behaviour of Lower -Class Women in Rio de Janeiro, por publicarse.)

importancia de este fenómeno, en contraposición con las generalizaciones alarmistas que a veces se hacen al respecto, así como para comprobar la hipótesis de que el fenómeno se autoperpetúa, a medida que cantidades cada vez mayores de niños que han carecido de toda estabilidad familiar llegan a la pubertad.^{24/} En la medida en que exista un patrón procreativo de este tipo, carecerá de sentido la importancia que atribuyen la mayoría de las declaraciones de política demográfica al derecho de la familia a determinar el número de sus hijos y el espaciamiento entre ellos; el problema se centrará en el derecho de la juventud a tener relaciones sexuales sin consecuencias indeseadas, o el derecho de la sociedad a tomar medidas para combatir la procreación en circunstancias tan poco propicias.

b) Servicios sociales

Con respecto a todos los servicios sociales públicos y los componentes del nivel de vida con ellos relacionados se plantean dos preguntas principales: i) ¿cuáles son las influencias del crecimiento de la población y de su redistribución sobre la capacidad del Estado para proveer esos servicios y sobre la capacidad de la familia para utilizarlos? y ii) ¿cuáles son las influencias de los propios servicios, y del aumento de los niveles de vida que se espera obtener de ellos, sobre el crecimiento y redistribución de la población?

No se las puede responder con estudios limitados a las variables demográficas y a los servicios sociales sectoriales considerados por separado. El crecimiento, la distribución y el contenido de los servicios sociales reciben la influencia de los valores y prioridades dominantes en una sociedad determinada. Las tendencias demográficas agravan dificultades o facilitan oportunidades que existirían en todo caso. Ha sido limitada la función redistributiva de los servicios sociales en la mayoría de los países latinoamericanos; las diferencias de acceso a esos servicios corresponden en general a las diferencias en cuanto al nivel de

^{24/} El Consejo Venezolano del Niño ha estimado que en ese país hay 350 000 niños abandonados (Centro Venezolano de Población y Familia, La mujer venezolana y la regulación de nacimientos, Caracas, 1970).

ingreso, los niveles de ocupación y a la residencia en un lugar urbano o rural.^{25/} En este cuadro general sería difícil demostrar si los servicios sociales tienen un papel importante en determinar las diferencias de características demográficas entre estratos sociales y localidades.

En lo que toca a la influencia futura de los cambios demográficos sobre los propios servicios sociales, cabe suponer que en todos los sectores sociales la baja de la fecundidad aumentará la capacidad del Estado para mejorar la calidad de los servicios y ampliar su cobertura, así como la capacidad de las familias para aprovecharlos. Sin embargo, debe tenerse presente que la acumulación de demandas insatisfechas y la necesidad de mejorar la nutrición y la vivienda son de tal magnitud que no sería realista esperar a corto y mediano plazo y a través del cambio demográfico, ningún alivio de las presiones a que está sometido el Estado para que asigne recursos a la acción social. Por el contrario, en la medida en que las familias sean capaces de controlar su propia fecundidad estarán en mejores condiciones de expresar sus demandas de acción gubernamental y de obligarla a ayudarles a satisfacer sus demás necesidades. A más largo plazo, los cambios en la distribución por edades provocarán modificaciones apreciables en la importancia relativa de distintos servicios sociales y en las actividades más concretas de cada sector. En el decenio de 1970, sin embargo, este factor no tendrá mucha trascendencia salvo en la minoría de países antes mencionados en que ha avanzado bastante la transición hacia nuevos patrones demográficos.

i) Enseñanza. En la mayoría de los países latinoamericanos, la proporción de población correspondiente al grupo cuya edad va de 5 a 14 años es de un 26 a un 28 %.^{26/} Este grupo crece en un 3 % anual más o menos. Si se

^{25/} Véase El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, Parte II.

^{26/} Las excepciones son Argentina, Uruguay, Chile, Cuba y los países de habla inglesa del Caribe, en los que el grupo de esta edad es más pequeño en diversos grados. El grupo de edad es utilizado convencionalmente por los demógrafos. El grupo de 7 a 16 años de edad, que correspondería más exactamente a las edades escolares normales, sería sólo ligeramente inferior en tamaño.

supone que el objetivo mínimo de la enseñanza universal es de 6 años de escolaridad para cada niño, la matrícula primaria debería alcanzar por lo menos a tres quintas partes de ese grupo de edad, es decir, más del 15 % de la población total. El porcentaje equivalente en la mayoría de los países industrializados de altos ingresos sería de 9 o 10 %, y la tasa anual de aumento iría de 1 a 2 %. La magnitud de la carga de financiar y suministrar personal para servicios de enseñanza adecuados en estas condiciones no requiere mayor demostración.

Sin embargo, esto no ha sido óbice para el mejoramiento progresivo de los niveles educacionales en la mayoría de los países latinoamericanos durante los últimos decenios. La matrícula en todos los grados ha crecido más rápidamente que la población. Los datos censales de 1960 señalan un índice más alto de alfabetización y una escolaridad más prolongada para los grupos más jóvenes que para los mayores, y no hay razones para dudar de que el censo de 1970 mostrará una tendencia semejante. La enseñanza está pasando en América Latina por una crisis compleja, en la que los costos desempeñan un importante papel, pero no puede demostrarse que el gran tamaño y el rápido crecimiento de la población escolar tornen prohibitivo el costo de la atención de sus necesidades mínimas de instrucción formal. Lo que es más, muchos educadores están convencidos de que la enseñanza básica podría impartirse en menos tiempo y a menor costo por alumno si se aprovecharan en forma inteligente las innovaciones tecnológicas y se eliminaran las asignaturas inútiles y los métodos docentes anticuados.

Pese a las tendencias cuantitativas aparentemente favorables, la enseñanza sigue distribuyéndose en relación inversa al nivel social de los diferentes grupos de la población, tanto cualitativa como cuantitativamente. La diferencia deriva en parte de la capacidad de los estratos más pudientes para influir en la distribución de los recursos educacionales, pero también obedece a las desventajas de los estratos más pobres para aprovechar los servicios que se les ofrecen. No procede aquí analizar ese problema,^{27/} pero parecería que la alta fecundidad de estos estratos

^{27/} Véase Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.68.II.G.7), Capítulo III.

explica en gran parte su muy limitada capacidad para aprovechar eficazmente los servicios de enseñanza. El gran número de hijos de una familia no impide que asistan unos pocos años a la escuela elemental, pero el hacinamiento y la desnutrición reducen su capacidad para aprender. A medida que aumentan los costos incidentales en los años superiores del sistema escolar y surge la posibilidad de que el niño trabaje, se reducen al mínimo sus posibilidades de seguir asistiendo a la escuela.

La redistribución geográfica de la población complica el problema de distribuir los servicios educacionales; las zonas urbanas de inmigración se ven especialmente afectadas. Sin embargo, la calidad de los servicios educacionales de las zonas rurales y de los pueblos pequeños suele ser tan deficiente que en ellos probablemente no habría gran capacidad ociosa ni siquiera cuando comience a disminuir la población infantil. Lo más grave es que al tener las ciudades mayor capacidad de obtener recursos públicos para la enseñanza, las escuelas rurales sigan escasas de fondos y atendidas por profesores sin preparación.

En cuanto a la influencia de la enseñanza sobre el cambio demográfico, es muy conocida la relación negativa que existe entre el nivel educacional y la fecundidad, que suele alcanzar dimensiones significativas para los padres con más de cuatro años de escolaridad y que aumenta mientras más alto sea el nivel educacional; sin embargo, difícilmente puede separarse el efecto de la enseñanza del que corresponde a la ocupación, el ingreso y la residencia en un lugar urbano.^{28/} Una vez que las familias logran tal situación que tienen esperanzas fundadas de poder mantener a sus hijos en la escuela tiempo suficiente para mejorar su condición social y ocupacional futuras, es casi inevitable que se den cuenta de las ventajas de facilitar ese proceso teniendo menos hijos.

Frecuentemente se ha dicho que el cariz urbano que tiene la enseñanza rural en América Latina fomenta una corriente excesiva de migración hacia las ciudades. La afirmación parece razonable, pero no hay pruebas concluyentes de

^{28/} Véase El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op.cit., capítulo IV y Dinámica de la población en México, págs. 76 y 77.

que eso suceda. En cambio, las investigaciones muestran que la posibilidad de obtener una mejor enseñanza en la ciudad es un motivo primario o secundario para muchas familias de migrantes y migrantes jóvenes.

Probablemente es menos importante el papel persuasivo que desempeña la débil escuela rural en la migración de los jóvenes campesinos que la que representa la pequeña escuela pueblerina en la migración de la juventud local en busca de una versión más "moderna" de la vida urbana.

Sólo recientemente se está comenzando a analizar y ensayar la posibilidad de que las escuelas influyan directa e intencionalmente por medio de la educación sexual, la enseñanza de la vida familiar y lo que se ha dado en llamar la "concientización demográfica" sobre el comportamiento procreativo y las actitudes frente a cuestiones relativas a la política de población.^{29/} Es probable que este tipo de enseñanza se extienda rápidamente en las escuelas a que asisten los niños de los estratos medios urbanos. Su utilidad en las escuelas de los estratos inferiores de alta fecundidad será mucho más dudosa mientras los niños asistan a la escuela sólo 4 años o menos, antes de la adolescencia, y con antecedentes culturales que dificultan la comunicación con el maestro sobre estos temas. Con frecuencia se han cifrado esperanzas exageradas en la función potencial de las escuelas (incapaces de llevar a cabo sus tareas mínimas de alfabetización y de impartir los valores de la sociedad nacional) para fomentar la innovación agrícola, el desarrollo de la comunidad, etc. No parecen mejores las posibilidades inmediatas de educación demográficas y sexual aunque a más largo plazo puedan llegar a tener gran importancia, siempre que fructifiquen reformas educacionales más generales y que se produzcan una gran expansión y transformación de la enseñanza de adultos.

29/ Véanse el Informe Final y los documentos de trabajo de la Reunión de Especialistas en Población-Educación, organizada por la UNESCO en Santiago de Chile del 28 de septiembre al 1º de octubre de 1970.

ii) Salud. Se reconoce generalmente la función clave que han desempeñado la salud pública y otras actividades conexas en la reducción de las tasas de mortalidad y la consiguiente aceleración del crecimiento de la población. Su influencia se ha manifestado principalmente a través de actividades de un costo por habitante relativamente bajo y que requerían escasos cambios fundamentales en las actitudes y los modos de vida de los beneficiarios: el control de las enfermedades epidémicas y endémicas mediante vacunas, insecticidas, mejoramiento de los suministros de aguas y alcantarillado. Aún pueden mejorarse mucho las actividades de control y prevención. En especial, gran parte de la población urbana y la mayor parte de la rural carecen aún de agua potable y de sistemas higiénicos de eliminación de excretas. La contaminación del aire, el tránsito de vehículos motorizados y otros problemas derivados de la urbanización plantean nuevos peligros para la salud que requerirán medidas de control.

Al mismo tiempo, el crecimiento de la población, su concentración urbana y la difusión de actitudes "modernas" a través de los medios de comunicación masivos generan una enorme demanda de servicios curativos. Como lo enseña la experiencia de los países de altos ingresos, los costos por habitante de la atención médica moderna son muy altos y tienden a elevarse más rápidamente que el nivel general de precios. Evidentemente es exigua la capacidad de la mayoría de las familias latinoamericanas para hacer frente a esos costos con sus propios recursos y los intentos del Estado no bastan, ni con mucho, para suplir esa demanda. En general, la distribución por edades implicará que la atención pediátrica seguirá predominando desde el punto de vista numérico, y que esta demanda aumentará mientras no mejoren marcadamente las condiciones generales de vida, por la mala alimentación, las malas condiciones sanitarias y la deficiencia habitacional. Las mismas condiciones aumentarán la demanda de servicios curativos de parte de la población en edad activa. La población de los grupos en edad avanzada seguirá siendo una parte relativamente pequeña del total, pero su número absoluto sigue creciendo muy rápidamente, y la atención geriátrica adecuada es especialmente costosa.

Los programas de planificación familiar que se están estableciendo en los programas de salud pública entrarán en pugna con todos los demás

/servicios preventivos

servicios preventivos y curativos por la asignación de fondos. Podría argumentarse que estos programas reducirán las necesidades generales de medicina curativa en la medida en que logren reducir la fecundidad; que reducirán la carga que significa en la actualidad la atención de las secuelas de abortos ilegales llevados a cabo por personas inexpertas, y que su relación de costo-beneficio será mejor que la de los servicios curativos. Argumentos semejantes pueden esgrimirse en favor de los programas de nutrición. Esos beneficios hipotéticos, sin embargo, no aliviarán la carga real que pesa sobre los servicios de salud. Es muy grande la demanda potencial insatisfecha de servicios curativos y es seguro que seguirá creciendo cualquiera que sea la tendencia de la fecundidad. En efecto, en la medida en que las familias practiquen verdaderamente la "paternidad responsable", insistirán cada vez más enérgicamente en obtener atención médica para sus hijos. Como en el caso de la enseñanza, las tendencias demográficas intensificarán las presiones que existirían en todo caso, y será muy difícil conciliarlas con un buen sistema de prioridades de asignación de recursos para salud.

iii) Suministro de alimentos y nutrición. En los últimos tiempos, la producción de alimentos en América Latina ha crecido con un ritmo ligeramente superior al necesario para igualar el ritmo del aumento de la población. La capacidad de producción de la mayoría de los países basta, sin duda, para mantener esta tendencia en un futuro previsible, o para mejorarla si se introducen las reformas de organización y tecnología apropiadas. Es muy poco probable que la escasez de alimentos o una hambruna lleguen a frenar el crecimiento de la población en América Latina.

Al mismo tiempo, es muy sabido que, en la mayoría de los países, los niveles actuales de consumo de alimentos por la mayoría de la población son gravemente deficientes. El problema inmediato radica en la organización ineficiente de la producción y distribución agrícolas (lo que eleva los costos de los alimentos, provoca una lenta reacción entre la demanda, y produce una pérdida de cerca del 30 % de los productos alimenticios entre productor y consumidor); en los bajos ingresos, que limitan la capacidad de la mayoría para adquirir suficientes alimentos, y en el contenido de la dieta alimenticia, determinado en parte por la pobreza y en parte por

/malos hábitos

malos hábitos de consumo. Ha disminuido la producción de proteínas por habitante, y es de presumir que la desnutrición proteínica, grave entre los estratos más pobres, se esté agudizando, lo que tiene repercusiones perjudiciales sobre la calidad de la población futura, ya que la deficiencia de proteínas en la infancia afecta la estatura y probablemente la capacidad mental del adulto.^{30/}

Con respecto a la distribución de los alimentos, apenas si es necesario decir que una oferta nacional adecuada desde el punto de vista estadístico no asegura que los pobres tengan suficiente para comer. Al mismo tiempo, diversas investigaciones dietéticas han señalado una mala distribución de los alimentos dentro de las familias de bajos ingresos que afecta especialmente a los numerosos niños: los padres consumen la mayoría de los pocos alimentos con contenido proteínico que puede comprar la familia, y el consumo de proteínas no aumenta con el tamaño de la familia.^{31/}

iv) Seguridad social. En la mayoría de los países latinoamericanos con altas tasas de crecimiento demográfico, la seguridad social se ha limitado hasta ahora a una parte relativamente pequeña de la población urbana asalariada. Los únicos países que han logrado extenderla a la mayor parte de su población activa pertenecen a la minoría que tiene un grado relativamente elevado de urbanización y tasas moderadas de aumento de la población.^{32/} De ahí que no pueda demostrarse una clara influencia de la seguridad social sobre el cambio demográfico, pero sí existe una relación evidente entre el acelerado crecimiento de la población, las características conexas de distribución por edad y población activa, y la incapacidad de universalizar la seguridad social.

^{30/} Se ha señalado que la desnutrición proteínica, al reducir la estatura y el vigor de la población, reduce además las necesidades de alimentos por habitante. Si se la eliminase, la futura población adulta sería más alta y robusta, y requeriría a la vez más alimentos (Howard A. Osborn, Asesor Regional en Estadística de la FAO para América Latina, "Relaciones entre niveles nutricionales y crecimiento de población en América Latina").

^{31/} Ibid.

^{32/} Véase El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op. cit. capítulo XIV.

Hasta aquí, la legislación y los programas de seguridad social han prestado escasa atención a la información demográfica, y ésta ha sido inadecuada para la planificación de la seguridad social. La mayoría de los programas latinoamericanos, se han preocupado preferentemente de la atención médica y las pensiones de jubilación. Los servicios médicos responden a una demanda muy fuerte, como se señaló anteriormente, pero es probable que se hayan inclinado demasiado por las actividades curativas; que no se hayan basado en concepciones claras de las necesidades prioritarias en materia de salud, y que no estén coordinados con los servicios de salud suministrados por otros organismos públicos. Comúnmente las jubilaciones han dado lugar a la inequidad entre los diferentes grupos amparados por la previsión social, y la edad para optar a la jubilación ha sido demasiada temprana. A medida que aumenta la esperanza de vida y que mayor número de beneficiarios supera la edad de jubilación, los sistemas resultan cada vez más incapaces de cumplir sus obligaciones. A defecto de adoptar una base actuarial más realista para determinar la jubilación, lo cual desde el punto de vista político es muy difícil, no quedan más que la bancarrota o esperar que la inflación elimine casi toda la carga que significa el pago de jubilaciones.

Muy pocos sistemas han intentado ajustarse a la situación planteada por el predominio de los niños y los jóvenes dependientes en la estructura de la población. Aparte de los servicios médicos que se prestan a las familias de los trabajadores afiliados al sistema, el principal medio para lograr ese ajuste sería el pago de subsidios familiares para contrarrestar los desequilibrios que acarrea el tener numerosos hijos y bajos ingresos. A menudo se argumenta que los subsidios familiares constituirían un estímulo inconveniente pues propenderían a mantener la alta tasa de fecundidad. Aunque el argumento no puede demostrarse probablemente tendrá cierto grado de validez para las familias que viven en condiciones tan precarias que los subsidios familiares constituyen la fuente principal de ingreso y quizá la única segura. Pero el sistema no parece haber tenido ningún efecto generalizado sobre la fecundidad en los países europeos en los que se ha aplicado durante muchos años, a menudo con la intención expresa de estimular familias más numerosas, Los pocos países

/latinoamericanos que

latinoamericanos que los han incorporado a la previsión social son el Uruguay, con baja fecundidad, y Chile y Costa Rica, cuya tasa de fecundidad va en descenso. Parece razonable esperar que los subsidios familiares fomenten en general la paternidad responsable y el control racional de la fecundidad, sobre todo si se combinan con servicios bien concebidos de atención médica, nutrición y bienestar social para los niños. Sin embargo, parecen insuperables las dificultades para conceder esos subsidios a las familias que más los necesitan a menos que se introduzcan cambios mucho más amplios en las prioridades societales, la organización económica y la distribución del ingreso. El financiamiento de los subsidios familiares, basado en descuentos por planilla que los hace formar parte del costo de los salarios, implica, en la práctica, una redistribución del ingreso entre ciertos estratos de asalariados trasladándose parte de los costos a los consumidores de los artículos producidos por los trabajadores adscritos al sistema - incluso las familias marginales que no reciben ningún beneficio. El sector público, en las condiciones actuales, sería incapaz de financiar el subsidio familiar para todas las familias cuyos ingresos son demasiado bajos como para satisfacer ciertas necesidades mínimas de sus hijos.^{33/}

v) Vivienda. A juzgar por los antecedentes disponibles, hasta ahora las deficiencias de la vivienda parecen no haber tenido ninguna influencia definida sobre las tendencias demográficas de América Latina. Es probable que la mala vivienda contribuya a elevar la mortalidad, pero este factor no puede aislarse de las demás influencias desfavorables del medio. También es probable que la escasez y el elevado costo de la vivienda sean un motivo que inste a las familias de la clase media a tener

^{33/} Según el informe del equipo interorganismos sobre políticas de empleo en Colombia, "es discutible el hecho de que un país con el problema demográfico a que hace frente Colombia pueda mantener un sistema de subsidios familiares... Podría argüirse que el objetivo que se persigue es el bienestar, pero los subsidios familiares se pagan fundamentalmente a quienes trabajan en el sector moderno (y en los servicios públicos), y no a los desempleados o a los trabajadores rurales, cuyo derecho a ellos, desde el punto de vista moral, es incomparablemente mayor. En cualquier caso, la manera más efectiva de proteger a los niños contra los efectos de la pobreza es suministrarles leche y otros medios de alimentación en forma gratuita y directa a través de las clínicas y escuelas" (Hacia el pleno empleo, op. cit., párrafo 640).

menos hijos, pero al parecer ni los peores hacinamientos ni las dificultades con que tropiezan las nuevas familias para encontrar habitación tienen efectos apreciables en la fecundidad de los estratos más pobres. En efecto, cuando el hacinamiento y la incapacidad para sufragar los costos de la vivienda convencional llegan a cierto punto, estos estratos resuelven su problema instalándose en viviendas no convencionales que escapan a toda reglamentación.

Se ha responsabilizado a veces a los programas públicos de viviendas y a otros servicios urbanos que proporciona el Estado, de estimular la excesiva afluencia de migrantes hacia las grandes ciudades, pero sería difícil demostrar que haya habido estímulos directos de este tipo. Las investigaciones realizadas entre los migrantes urbanos no indican que la esperanza de mejorar la vivienda tenga importancia alguna entre los motivos para migrar. Además, dada la dimensión de los programas habitacionales públicos, hasta de los más vastos, los migrantes sólo podrían optar a esas viviendas al cabo de varios años de residir en la ciudad. No obstante, quizá haya una influencia indirecta de alguna importancia: los grandes programas públicos de vivienda crean oportunidades de trabajo no calificado y semicalificado que pueden realizar los migrantes, lo que tal vez los atraiga en mayor número. Pero en eso la vivienda no difiere de los demás grandes proyectos de obras públicas.

Desde el otro punto de vista - el de la influencia del cambio demográfico en la vivienda y los programas habitacionales - la combinación de un crecimiento acelerado y una urbanización concentrada plantea al Estado exigencias irmanejables, y lo ha obligado a distraer cuantiosos recursos para programas de vivienda que muy escasamente han atendido las necesidades de los estratos más pobres y no han hecho casi nada por la población rural.^{34/} Hoy los programas públicos se están volviendo forzosamente hacia soluciones de más bajo costo encaminadas a complementar el esfuerzo de las propias familias, como el suministro de solares urbanizados y de materiales de construcción, y diversos planes de autoayuda dirigida.

34/ Véase El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op.cit., Cap. XIII.

Sin embargo, la demanda de vivienda con el fuerte apoyo político generado, seguramente seguirá ejerciendo presiones muy fuertes sobre los recursos públicos y la capacidad administrativa en un futuro previsible.

Cualquier reducción de la tasa de incremento demográfico, no se haría sentir en la demanda de nuevas unidades habitacionales sino al cabo de veinte años, pues esa demanda depende del ritmo de formación de nuevas familias por los adultos jóvenes. En cambio, afectaría casi de inmediato los aspectos cualitativos de las necesidades habitacionales, ya que las unidades pequeñas no resultarían tan inadecuadas para las familias con menos hijos.

vi) El bienestar social y otros servicios relacionados con la familia y la vida de la comunidad. El examen de las relaciones entre estas formas de acción social pública y el cambio demográfico debería expresarse casi enteramente en términos de posibilidades futuras. Hasta ahora la cobertura de los programas de bienestar social, desarrollo de la comunidad y otros programas conexos ha sido demasiado limitada como para influir en el cambio demográfico, aunque hubiera sido esa su intención que no lo ha sido.

Ultimamente los que abogan por la planificación de la familia han comenzado a considerar los programas de bienestar social y a los trabajadores sociales como posibles agentes para difundir una actitud propicia a la planificación de la familia, sobre todo entre las familias marginales. Se está tratando de dar un contenido demográfico en la formación de los trabajadores sociales. Todo esto puede desembocar en una promoción más eficaz del bienestar de la familia, pero parece poco probable que afecte en forma apreciable a las tendencias demográficas cuantitativas.

c) Empleo

En países con las estructuras y tendencias demográficas típicas de América Latina la población en edad de trabajar está creciendo aproximadamente en 3 % anual. Esta fuerza de trabajo potencial es predominantemente juvenil, especialmente en las zonas urbanas. Cabe suponer que en los países más grandes, con sus tasas altas de urbanización y de desplazamiento de la población fuera de la agricultura, los que ingresan cada año a la población masculina que busca trabajo en ocupaciones no agrícolas llegan a cerca de 7% del total de esta población o aún más. (A medida que la población se vuelve

/predominantemente urbana

predominantemente urbana y disminuye la importancia relativa del proceso de abandono de la agricultura, como tiene que suceder en estos países, este porcentaje bajará a alrededor del 5 %, siempre y cuando la tasa global de crecimiento se mantenga en 3 %.) En circunstancias propicias, una fuerza de trabajo de este tipo, abundante y adaptable por su juventud, podría constituir un factor positivo para la industrialización, y así parece haber sucedido, por lo menos en algunos países.^{35/} Actualmente, sin embargo, la lenta creación de nuevas oportunidades de empleo productivo, la creciente diferencia entre la preparación que exigen las industrias tecnológicamente avanzadas y la preparación real de la fuerza de trabajo potencial, así como las rigideces salariales que impiden absorber con rapidez la mano de obra poco productiva, se traducen en un desempleo y una marginalización crecientes, considerados como quizá la deficiencia más peligrosa de las tendencias del crecimiento económico en el futuro inmediato. Este problema se analizará en otro lugar, de modo que aquí no se profundizará en él.

Evidentemente, la reducción de la fecundidad, por radical que sea, no podrá influir en el incremento de la población en edades activas antes de 15 años por lo menos, y durante varios años más sólo podrá tener una influencia secundaria frente a otros factores que influyen en el porcentaje de la población en edades activas que efectivamente busca trabajo. Todo descenso importante de la fecundidad seguramente iría acompañado de un incremento de la proporción de mujeres que ingresan a la fuerza de trabajo, y por consiguientes, de la presión general por que se amplíe el empleo.^{36/}

^{35/} En México, "el crecimiento industrial se ha visto favorecido por una oferta abundante y creciente de mano de obra provocada por el intenso proceso de migración de la población rural a zonas urbanas, lo que además ha facilitado que los salarios reales se mantuviesen en niveles relativamente bajos e incluso decrecieran durante un largo plazo (hasta 1956)." La oferta abundante de mano de obra barata también contribuyó a la expansión de la agricultura comercial en zonas previamente inexploradas, y a la construcción en gran escala de carreteras y sistemas de riego que apoyaron dicha expansión. Sin embargo, la aceleración del crecimiento demográfico también "complicó el proceso ayudando a que el descenso de los salarios reales se prolongara por un tiempo probablemente mayor del necesario." (Dinámica de la población de México, *op.cit.*, págs. 216 y 249).

^{36/} Véase El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, *op.cit.*, capítulo IV.

El análisis de los efectos del empleo en el cambio demográfico se ha centrado en esta mayor participación de la mujer. En los países industrializados de altos ingresos, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo ha estado asociada sostenidamente a una fecundidad declinante, lo que parece lógico, cualquiera sea la relación de causa y efecto. Los pocos estudios sobre la materia que se han hecho en América Latina confirman esta relación con respecto a las mujeres de las zonas urbanas, pero no en forma muy marcada. La participación de la mujer latinoamericana en la fuerza de trabajo es bastante baja si se la compara con la que se observa en los países de Europa y Norteamérica. En la mayoría de los países latinoamericanos trabaja menos del 20 % de las mujeres en edad activa (15 a 64 años), cifra que se eleva a 25 % en los países con una fecundidad relativamente baja; en Europa occidental, en cambio, el porcentaje llega a 43 % y en Europa oriental a 60 %. Las tasas bajas de participación en países como la Argentina y el Uruguay, en los cuales el cuidado de los hijos no es más obstáculo que en Europa para que la mujer trabaje, sugiere que la escasa demanda global de mano de obra (que se conjuga posiblemente con un prejuicio cultural en vías de desaparecer) limita la participación de la mujer, y en América Latina este factor seguramente continuará limitando además cualquier efecto importante en la fecundidad. Se ha señalado asimismo que el efecto inhibitor del trabajo de la mujer en la fecundidad probablemente derive sólo de su participación en las actividades asalariadas en sectores urbanos modernos. Es probable que una mayor participación en las formas tradicionales del trabajo agrícola o artesanal, del trabajo a destajo en el hogar y el comercio no tenga este efecto. El empleo de mujeres jóvenes en el servicio doméstico probablemente retarde la formación de sus familias, pero casi en todas partes el servicio doméstico parece estar absorbiendo una proporción declinante de las mujeres que trabajan.

Durante el siglo XX las fluctuaciones de la fecundidad en los países industrializados han estado cada vez más ligadas a grandes cambios en los niveles de empleo y de seguridad económica. La fecundidad decayó en los años de crisis del decenio de 1930 y en los años de guerra que vinieron después; luego, desmintiendo predicciones de un incremento demográfico lento, se

/elevó a

La afirmación de que las familias de ingresos bajos no pueden ahorrar es exagerada, aunque su ahorro puede no tomar formas convencionales ni contribuir directamente a la inversión en equipo productivo. La capacidad de las familias urbanas de ingresos bajos para dedicar parte apreciable de sus ingresos a vivienda, cuando tienen la oportunidad y alguna garantía para esta inversión, constituye un ejemplo notorio. La importancia económica potencial de reducir la carga de la fecundidad en esas familias residiría en la oportunidad de "invertir" en mejoramiento de la calidad de sus hijos como recursos humanos. El que esta oportunidad pudiese aprovecharse dependería de las decisiones de las familias respecto al destino que han de dar a sus ingresos, lo que a su vez dependería de las características de la sociedad futura y de los tipos de consumo que ésta estimulara. Las tendencias actuales, con una creciente presión sobre los ingresos de todos los estratos sociales en respuesta a la difusión del consumo "moderno" que hacen los medios de información, sugieren que esta presión puede ejercer un efecto limitante de la fecundidad en los estratos de población que están comenzando a incorporarse al mercado de bienes de consumo modernos, pero que esa menor fecundidad puede no reflejarse en ahorros invertibles o en líneas de consumo que realmente mejoren la calidad de la nueva generación.

Deben tenerse en cuenta las presiones que ejercen el incremento rápido de la población y la concentración urbana en la capacidad del sector público para ahorrar e invertir. En el pasado, algunos países lograron mantener tasas apreciables de inversión pública en producción e infraestructura sólo porque podían hacer caso omiso de la mayoría de las necesidades básicas de los estratos de ingresos bajos (educación, vivienda, salud, ingresos adecuados para subsistir). Esto ya no es así. Como se indicó antes sería poco realista esperar que la menor fecundidad y una urbanización más lenta hayan de aliviar estas presiones, pero este tipo de cambio demográfico ayudaría a las autoridades a satisfacer esas necesidades en forma más significativa.

e) Uso y tenencia de la tierra

En una sociedad rural aislada y estática, las principales consecuencias del incremento de la población por un período indefinido podrían ser la expansión gradual de la superficie de cultivo, o bien el empobrecimiento gradual, lo que dependería de las disponibilidades de tierras. Ambos procesos se observan en las zonas rurales de América Latina, pero esas zonas han dejado de ser aisladas o estáticas. El incremento de la población se combina con varias otras fuerzas, interrelacionadas pero que no actúan todas en la misma dirección, para hacer cada vez menos viables las modalidades existentes de tenencia de la tierra, cultivo, comercialización, lazos vecinales y relaciones urbano-rurales. En sus actuales combinaciones, esas fuerzas apuntan a crecientes disparidades entre los grupos rurales capaces de encarar el cambio, y los grupos rurales "marginalizados", y a presiones crecientes sobre el Estado y la economía urbana para que absorban o subvencionen a la porción "superflua" de la fuerza de trabajo rural. La importancia del problema en el panorama nacional de cambio económico y social, y la viabilidad de las políticas para resolverlo, están condicionadas por el tamaño del país, la tasa de incremento de la población y el grado de urbanización que se haya alcanzado; pero el problema mismo se encuentra incluso en países donde el crecimiento neto de la población rural ha descendido a cero y la población urbana constituye mayoría.

En todos los tipos de países que se mencionaron en la sección 2 d), las empresas agrícolas disponen ahora de una gran variedad de técnicas para acrecentar la producción con una fuerza de trabajo estacionaria o aún una menor, haya o no justificación económica o social para aplicarlas. La producción de subsistencia y los mercados locales están perdiendo importancia frente a la producción para el mercado nacional, lo que trae presiones para racionalizar la producción y distribución. Las fuentes de ingreso rurales no agrícolas tienden a contraerse, aunque aparecen algunas nuevas. Incluso en las zonas rurales más remotas penetran crecientemente influencias contrarias a la inmovilidad geográfica y a la aceptación pasiva de la pobreza: las carreteras y el transporte público

/barato, los

barato, los medios de información, la educación pública, los servicios de salud, y los llamamientos políticos de origen urbano. Entre las variedades de patrones de asentamiento y de modalidades de tenencia de la tierra, se observa que las haciendas tradicionales y los minifundios están expeliendo el exceso de población y absorbiendo poco del incremento natural de la población rural. Los crecientes asentamientos de trabajadores rurales sin tierras junto a las carreteras o en los alrededores de los pueblos pequeños muestran que una proporción creciente de la población rural no encuentra alternativa frente a la pobreza marginalizada. La reforma agraria "planificada" y los asentamientos de colonización, que hasta ahora abarcan una parte muy pequeña de la población rural, tienen la posibilidad, si se aplican políticas de reforma agraria realmente vigorosas, de aumentar mucho la capacidad de la agricultura para absorber productivamente a la fuerza de trabajo y, por consiguiente, la capacidad de las zonas rurales para retener población. Sin embargo, aún en el mejor de los casos, esta capacidad tiene limitaciones. Los nuevos asentamientos sólo podrán ofrecer ingresos satisfactorios a sus miembros si restringen el número de ellos al necesario para que la explotación sea eficiente, y los seleccionan. No se puede esperar de ellos que absorban todo el exceso de mano de obra rural, y menos aún la parte más marginal de ella.^{37/}

Las fuerzas que actúan, en sus variadas combinaciones, excluyen la posibilidad de aplicar la política que a veces se ha propuesto, de retener la mayor parte del incremento de la población rural en la agricultura hasta que la economía urbana pueda absorber productivamente el excedente de la fuerza de trabajo rural. Esta política sólo podría aplicarse mediante tácticas rígidamente autoritarias que no son practicables ni aceptables, o mediante una falta total de oportunidades urbanas. La población rural ni siquiera podría mantener los actuales niveles de vida, y estos niveles, apoyados en el trabajo manual primitivo, ya no son aceptados por las masas rurales, ni menos por la juventud.

^{37/} Véase un análisis más detenido de estos problemas en El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op.cit., capítulos III y VII.

f) Recursos naturales y espacio

Salvo en algunos de los países latinoamericanos más pequeños, la dotación de recursos naturales permitiría mantener a poblaciones mayores en niveles de vida más altos que los actuales, si pudieran mobilizarse las inversiones para aprovecharlos, aunque esos recursos generalmente no están bien equilibrados ni son de fácil acceso. Podría hasta sostenerse que varias regiones internas necesitan una población mayor para poder aprovechar eficientemente sus recursos en aras del desarrollo. La dificultad estriba en las altas tasas globales de crecimiento de la población nacional y en el uso y abuso de los recursos naturales asociados a las tendencias actuales de cambio económico, tecnológico y social.

El uso actual de los recursos naturales renovables, y en especial de la tierra, es extremadamente dispendioso y destructivo. Aunque todavía sigue pesando el optimismo tradicional en cuanto a que los recursos latinoamericanos son inagotables, hoy es evidente que esta noción es falsa y que las riquezas se están dilapidando a un ritmo alarmante. El monopolio por las haciendas de las tierras más accesibles y más aptas para el cultivo ha obligado a los minifundistas a hacer uso excesivo de las laderas más pobres, lo que ha causado agotamiento de los suelos, erosión y destrucción de los bosques. Lo mismo ha sucedido como consecuencia de la acción de ocupantes ilegales y de la tala y quema de la vegetación para preparar tierras de cultivo en zonas muy poco pobladas. Algunos tipos de plantaciones modernas también causan el agotamiento y el abandono de grandes superficies. Las actividades madereras y los incendios están destruyendo bosques sin que se tomen medidas para reemplazarlos. Hasta los recursos del mar están siendo amenazados por una explotación descontrolada. Aunque la presión demográfica está acelerando el proceso de destrucción, no constituye su factor determinante. En muchas zonas densamente pobladas de otras regiones los pequeños agricultores han cultivado la tierra por siglos sin dañarla seriamente; pero en gran parte de América Latina, donde se observa mayor destrucción es en las zonas rurales poco pobladas. Contribuyen a esa destrucción tanto los sistemas primitivos de uso de la tierra, como los métodos tecnológicamente avanzados y muy mecanizados. En los dos extremos han sido escasas, la

/inversión y

inversión y la aplicación de tecnología a la conservación y mejoramiento de la tierra si se comparan con las de países de pequeños agricultores como China, o con países con agricultura moderna industrializada, como los Estados Unidos. Para invertir esta tendencia se necesitarán grandes inversiones y un enfoque diferente de la innovación tecnológica. Para incorporar al cultivo las regiones casi vacías de América Latina - que todavía salen a relucir en los argumentos "poblacionistas" - en forma que no lleve a su destrucción, habrá que hacer inversiones ingentes y cuidadosamente planificadas.

Los recursos naturales no renovables (principalmente el petróleo y los minerales metálicos) están siendo explotados para la exportación con toda la intensidad que permiten los mercados y los recursos tecnológicos, pues su papel principal es el de proporcionar las divisas necesarias para mantener en marcha a las economías. Es probable que cuando llegue el momento en que una población mucho más grande e industrialmente más avanzada necesite esos recursos para uso interno, algunos de ellos se hayan agotado ya y otros sólo puedan obtenerse a un costo más alto.

La concentración urbana y la importancia creciente en la vida urbana de ciertos tipos de consumo (bienes duraderos, viajes, etc.) generan una demanda por habitante de recursos naturales mucho mayor que en civilizaciones anteriores, y a la vez causan efectos perniciosos, como la contaminación del aire y del agua, el ruido y las enormes cantidades de desperdicios perecederos e impercederos que deben eliminarse de alguna manera.

Si la tierra es fértil y está bien cultivada, la población campesina puede alcanzar una gran densidad sin que esto provoque presiones insuperables sobre los recursos o la organización social. Dentro de límites más estrechos, las poblaciones urbanas también pueden alcanzar tamaño considerable si la mayoría acepta niveles de vida bajos, movilidad espacial limitada y gran densidad de asentamiento. A medida que se elevan los ingresos y las aspiraciones de la población, y ésta viaja ampliamente en la zona urbana y fuera de ella, compra bienes de consumo duraderos, exige casas con jardines y va de vacaciones a la playa o a otros lugares, crecen con rapidez las presiones sobre los recursos naturales, sobre el espacio disponible y sobre la organización social.

/Los países

Los países de altos ingresos están luchando ahora con problemas de esta índole y han verificado un deterioro evidente de ciertos aspectos de las condiciones de vida, que contrarrestan los beneficios representados por niveles de consumo más altos. Los países latinoamericanos, en especial los más grandes, más dinámicos y más urbanizados, están comenzando a confrontar las mismas dificultades, en niveles de ingreso mucho más bajos y con una capacidad mucho más limitada para resolver los problemas de recursos y organización. Por ejemplo, si el parque de automóviles sigue aumentando a las tasas actuales, el patrón cada vez más disperso y menos denso de urbanización hará cada vez más prohibitivos los costos de las carreteras y de otras inversiones en infraestructura; grandes extensiones de tierra agrícola serán invadidas por el avance urbano, la contaminación del aire se irá agravando, y el creciente consumo de gasolina puede llegar a limitar la función exportadora del petróleo en algunos países, y ejercer una presión creciente en el balance de pagos de otros que importan este producto.

Los cálculos sobre las cantidades de recursos no renovables que se necesitarían si el resto del mundo comenzara a usarlos a la tasa que lo hacen los Estados Unidos, demuestran que esto sería imposible. Los Estados Unidos, con 6 % de la población mundial, consumen la mitad de la producción mundial de los minerales más importantes.^{38/} Se ha estimado que, al nivel de consumo de este país, el mundo podría mantener una población de 500 millones, comparada con los 3 000 millones de 1970 y los 7 000 millones calculados para el año 2 000. Este es sólo uno de los factores que pone en tela de juicio la viabilidad de aplicar en América Latina los actuales modelos de desarrollo que ofrecen los países de ingresos altos. Las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para sustituir materias primas y fuentes de energía, para el reúso del agua y los minerales y para la explotación permanente y con altos rendimientos de la tierra y el mar, auguran capacidad suficiente para mantener a poblaciones inevitablemente mayores, pero este augurio no se cumplirá si no se toman medidas realistas para resguardar los recursos naturales y encauzar el consumo por líneas que en el futuro no generen problemas insolubles y que sean compatibles con el justo acceso de toda la población a los recursos.

^{38/} Stuart Mudd, Ed., The Population Crisis and the Use of World Resources.
Dr. W. Gunk, Publishers, The Hague, 1964, p. 238.

4. Políticas de población

a) Delimitación de la política de población

Desde el siglo XIX varios líderes políticos latinoamericanos han propuesto políticas de población, y varios Gobiernos han tomado medidas con el fin concreto de influir en el crecimiento y la distribución demográficos. Sin embargo, sólo a fines del decenio de 1960, y en medio de concepciones cambiantes y contrapuestas sobre la naturaleza del problema de población, pasó a primer plano la necesidad de definir una política de población y determinar el lugar que ocupa en el campo cada vez más vasto de intervención estatal en la economía y en la sociedad. Esta tarea ha tropezado con una contradicción inicial: La "población" - la raza humana - es el sujeto y el objeto de toda política pública. Sería posible, aunque de escasa utilidad, incluir todos los programas de desarrollo económico y social en la "política de población". Al mismo tiempo, es pequeño el radio de maniobra que tiene el sector público para intervenir directamente en el cambio demográfico. Las actividades públicas que tienen mayor influencia potencial o real en las variables demográficas están regidas principalmente por consideraciones de política en las cuales esta influencia se desestima o se considera secundaria. Otras de las influencias más importantes quedan fuera del alcance de la política pública, ya sea por los valores prevalecientes o porque dificultades de orden práctico excluyen la intervención estatal.

Como lo han señalado varios observadores, la contradicción se ha traducido en formulaciones de política demasiado generales como para ser operativas, yuxtapuestas con una concentración casi exclusiva, tanto en las polémicas como en los programas operativos, en la planificación de la familia como medio de influir en la variable de la fecundidad.

El intento más ambicioso de formular una definición se hizo en una Reunión sobre Políticas de Población en relación con el Desarrollo en América Latina, realizada en Caracas en setiembre de 1967, luego de un Seminario Preparatorio efectuado en Washington, D.C., en marzo de 1967:

"Debe entenderse por política de población el conjunto coherente de decisiones que conforman una estrategia racional adoptada por el sector público, de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de la colectividad, para desarrollar, conservar y utilizar los recursos humanos

/influyendo sobre

influyendo sobre la magnitud y el crecimiento probables de la población, su distribución por edades, la constitución y composición de las familias, la localización regional o rural-urbana de los habitantes y la incorporación a la fuerza de trabajo y a la educación, con el fin de facilitar los objetivos del crecimiento económico y posibilitar la participación de la población en las responsabilidades y beneficios del progreso." 39/

Esta definición ha sufrido bastantes críticas, 40/ y actualmente hay consenso en estimar que se necesita una definición más restrictiva, que limite

39/ Esta reunión fue copatrocinada por la Organización de los Estados Americanos, la Organización Panamericana de la Salud, el Consejo de Población y el Aspen Institute for Humanistic Studies, con la colaboración del Gobierno de Venezuela. En ella participaron a título personal ministros y otros funcionarios públicos procedentes de 15 países, junto con expertos invitados.

40/ "Se torna difícil en estas circunstancias trazar una clara línea divisoria entre política de población y política económica y social, en general. Es esta dificultad lo que debe haber llevado a los redactores de la definición de política de población que se adoptó en una reciente conferencia, a darle al término una acepción tan amplia que prácticamente quedaron englobados en ella todos los objetivos del desarrollo." (Carmen A. Miró, Política de población: Qué? Por qué? Para qué? Cómo?). La revisión de la definición propuesta por el Seminario Preparatorio "se produjo mediante supresiones, sustituciones y adiciones que reflejan claramente el 'tira y afloja' de las distintas posiciones en juego. El resultado es la típica definición que deja contentos a todos, pero que resulta inoperante tanto para un análisis teórico, como para una orientación de la acción política." (Gerardo González C., Políticas de población y marginalidad social.) "Un ejemplo de esta confusión está constituido por lo que planteó como objetivos de una política de población el informe final ... Si, en efecto, quisiera incluirse en lo poblacional todo aquello que tiene consecuencias en la población o de ella se deriva, tendría que enumerarse todos los sectores o aspectos que constituyen una sociedad." (Roger Vekemans, S.J., Política de población: Esbozo de Status Quaestionis, DESAL, Santiago de Chile, agosto de 1970.)

el alcance de la política de población a las medidas encaminadas a influir en el crecimiento y la distribución demográficos, siempre que esté integrada en una política global de desarrollo. Una política de esta índole deberá procurar ante todo una comprensión adecuada de las repercusiones de las variables demográficas y de las limitaciones que ellas imponen a las demás áreas de la política de desarrollo, y luego hacer que todas las medidas que afecten a estas variables sean compatibles y se refuercen mutuamente.

Esta norma apunta en la dirección debida para el futuro, pero no muestra cómo resolver los principales problemas inmediatos:

1.) Pese a un decenio de experiencia en la planificación del desarrollo, casi ninguno de los países tiene por ahora políticas o estrategias auténticas, coherentes y operativas, capaces de proporcionar el marco de referencia necesario para la racionalización demográfica. Mientras la política económica y social siga siendo fragmentaria y sectorial, y esté determinada en gran parte por la fuerza relativa de las presiones de grupos profesionales y burocráticos, de clientelas electorales y de fuentes externas de ayuda financiera y cooperación técnica, y mientras existan hasta dentro de las políticas sectoriales programas y normas más concretos que suelen contraponerse, no es fácil que las actividades que abarca la política de población no adquieran características similares. Al respecto, los problemas de delimitar y formular políticas de población se parecen a los que encaran todos los grandes objetivos intersectoriales de mediano plazo que se han señalado como esenciales para el desarrollo, como la redistribución del ingreso y la política de recursos humanos.^{41/}

2) Los demógrafos aún no están en condiciones de ofrecer a las autoridades públicas consejos incontrovertibles sobre las relaciones entre cambio demográfico y desarrollo, o sobre todas las consecuencias a largo plazo de las medidas que se pueden tomar. Esta deficiencia, como otras similares en diversas áreas de la política intersectorial, sólo deriva en parte de la falta de investigación básica; las interrelaciones y consecuencias dependen de la definición previa de los patrones de desarrollo a los que se aspira en tipos específicos

^{41/} Véase El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op.cit., capítulos X y XI. Carmen A. Miró, op.cit., destaca fuertemente la necesidad y la actual carencia de políticas de desarrollo a las que puedan integrarse las políticas de población.

de países. El carácter de la información necesaria sobre temas como redistribución de la población, urbanización, empleo y estructuras familiares depende también de la formulación de demandas claras por quienes forjan las políticas de desarrollo.

3) El hecho de que el cambio demográfico futuro dependa de las tendencias y políticas de empleo y educación, de los niveles de ingreso y de la distribución del mismo, así como de diversos tipos de innovaciones tecnológicas, hace que las medidas inspiradas primordialmente por consideraciones de política de población han de tener siempre un papel secundario o auxiliar - aunque éste sea de considerable importancia - dentro del conjunto de influencias que afectan a las variables demográficas. Las políticas en todas esas áreas deberían tomar en cuenta los objetivos de población, una vez que éstos se hayan formulado claramente, y deberían hacer mucho mayor uso que hasta ahora de la información que el análisis demográfico pueda dar sobre la viabilidad de sus metas y técnicas; pero en la definición de esas políticas, hay que tomar en cuenta aspectos tan importantes como sus consecuencias demográficas, o más importantes, Un área de gran importancia potencial en la que ahora sólo existen iniciativas desarticuladas es la política de robustecimiento de la familia, que necesariamente se verá afectada por la divulgación de la "planificación de la familia" en su sentido más estrecho; pero aún aquí los objetivos demográficos deberán subordinarse a los objetivos derivados de las concepciones de los derechos humanos y del papel de la familia en el desarrollo. Las políticas que afectan a la distribución geográfica de la población, que hasta en las definiciones más estrictas se incluyen en la política de población, en la práctica suelen encararse en el marco de la política de desarrollo regional, de desarrollo urbano y de desarrollo rural.

b) Concepciones e ideologías relativas al papel de la población en el desarrollo de América Latina

En las actitudes hacia la población que predominan en América Latina pueden distinguirse varias etapas históricas, cada una de ellas asociada a determinados patrones económicos y sociales, a formas de interdependencia con el resto del mundo y a concepciones de las fuentes de progreso nacional.

1) Desde la época de la independencia a comienzos del siglo XIX hasta el decenio de 1920: el progreso y el poder nacionales se identificaban con el

/incremento rápido

incremento rápido y la "europeización" de la población. Esta ideología predominante (que encontró diversos grados de resistencia en corrientes nacionalistas defensoras de lo autóctono) se asociaba a economías orientadas casi enteramente hacia la exportación de materias primas y a la dominación de élites terratenientes-comerciales convencidas de la inferioridad étnica de las masas de población. En este período las poblaciones eran muy pequeñas en relación con el territorio, las tasas de incremento natural eran bajas y la urbanización limitada. Había gran disponibilidad de migrantes europeos y los países capaces de atraerlos se adelantaban al resto de la región en términos económicos y de estabilidad política; el incremento de la población por medio de la inmigración significaba que la mayor parte de dicho incremento podría incorporarse directamente a la fuerza de trabajo en los modestos niveles de preparación que requerían los sistemas de producción existentes, y que los costos de esa preparación habían sido sufragados por el país de origen.

2) Desde los años veinte a los años sesenta: seguía aceptándose sin reservas la conveniencia de que la población aumentara con rapidez, pero se valorizaba más a la población autóctona y se hacía mayor hincapié en la necesidad de mejorar su calidad mediante la educación y otras medidas sociales. La creciente urbanización se miraba con optimismo como un estímulo para el desarrollo, pues concentraba la demanda de consumo y la oferta de trabajadores calificados. Estos puntos de vista iban unidos a un creciente nacionalismo y a la defensa de lo autóctono frente a los rasgos culturales de Europa y Norteamérica; a un crecimiento rápido de estratos medios urbanos capaces de expresarse políticamente; a una extinción parcial de las fuentes preferidas de inmigración que en los años treinta coincidió con la crisis económica, el desempleo urbano y las restricciones legales a la inmigración; a una transformación de los patrones económicos orientados a la exportación en el crecimiento (especialmente en los decenios de 1940 y 1950) de industrias de sustitución de importaciones que ofrecían nuevas oportunidades de trabajo en las ciudades; una aceptación cada vez mayor de políticas de desarrollo basadas en la industrialización, la cooperación financiera y técnica internacional, la integración latinoamericana, la planificación sistemática de largo plazo y la reforma de las estructuras socioeconómicas.

/3) Desde

3) Desde comienzos del decenio de 1960 hasta ahora: las interpretaciones del papel del cambio demográfico han ido divergiendo cada vez más, se han hecho más conflictivos y de inspiración más ideológica. Esta etapa se asocia con la frustración parcial de las esperanzas que se habían puesto en las políticas de desarrollo globales del decenio; con el acelerado incremento del número de personas que todos los años ha llegado a la edad de trabajar a consecuencia de la aceleración del crecimiento demográfico desde mediados del decenio de 1940; con la manifestación cada vez más evidente y alcance cada vez mayor de los problemas de marginalidad urbana, desempleo estructural y subutilización de los recursos humanos; con la discrepancia creciente entre las aspiraciones de obtener servicios sociales y las realizaciones; con la creciente y compleja influencia de las innovaciones tecnológicas y de organización así como los estímulos al consumo que se originan en los países industrializados de altos ingresos; con la creciente capacidad técnica para actuar directamente sobre algunos componentes del crecimiento demográfico; y con la extensión bastante súbita hasta América Latina de una campaña mundial que insiste en las consecuencias catastróficas del crecimiento sostenido de la población, y en la planificación de la familia como único remedio.

En la etapa actual, aunque siguen siendo comunes e influyentes antiguas opiniones optimistas y la identificación tradicional del poder nacional con el tamaño de la población, cabe distinguir algunas posiciones más nuevas, cada una con diversas variantes:

1) Importantes sectores de opinión continúan considerando que el "desarrollo" es principalmente el logro de tasas mayores de incremento de la producción y del consumo, para eliminar la diferencia entre los niveles actuales y los del país europeo o norteamericano típico, suponiendo que esto se puede hacer si se aplican con más vigor las políticas de desarrollo y las reformas estructurales acordadas en el decenio anterior y si la cooperación internacional en materia de comercio y financiamiento se hace más generosa y más segura. Desde este punto de vista, la absorción de la población urbana marginal - y de la población rural subempleada que la alimenta - en empleos productivos y su plena participación en el orden social dependen primordialmente de que se logre una tasa alta de crecimiento económico. Toda

/medida eficaz

medida eficaz para ~~reducir~~ el crecimiento de los estratos de población expuestos a la marginalización, o para reducir la tasa de migración de esos estratos hacia las ciudades, alivia las presiones en favor del uso no productivo de los recursos públicos, reduce la posibilidad de violencia y otorga a las autoridades nacionales más tiempo y mayor flexibilidad para asignar recursos a tareas prioritarias de desarrollo. Los que se oponen a este punto de vista suelen caricaturizarlo diciendo que aboga por el control de la natalidad como alternativa en lugar del desarrollo económico, pero es improbable que alguien piense en esos términos.

2) En el otro extremo, se asevera que, en caso de ser viable una estrategia de desarrollo basada en las premisas que se resumieron antes, ésta sólo produciría un pseudo desarrollo injusto e inaceptable, que perpetuaría una situación perniciosa de dependencia. Se infiere que el desarrollo auténtico sólo será posible después de una transformación revolucionaria de las estructuras de poder existentes, y de un rompimiento de los lazos de dependencia. Desde este punto de vista, el sistema de crecimiento económico dependiente, por su misma naturaleza, genera el crecimiento de la población marginal y esto constituye una de las contradicciones que finalmente ha de llevar a la ruptura del sistema. En las condiciones actuales, de ser eficaces las medidas de control de la natalidad, aliviarían las tensiones y prolongarían la supervivencia de estructuras económicas y sociales que deberían desaparecer cuanto antes para dar paso a la construcción de un nuevo orden social. Esta posición puede caricaturizarse fácilmente diciendo que se inclina por aumentar las presiones sociales para fomentar una transformación inmediata. En algunas de sus manifestaciones parece envolver cierta insensibilidad frente a las necesidades inmediatas de los estratos de bajos ingresos, así como un alto grado de optimismo respecto a la capacidad posterior para satisfacer dichas necesidades.

3) Un tercer punto de vista acentúa las connotaciones que tiene el crecimiento rápido de la población para el bienestar de la humanidad, y el derecho de la familia a tener acceso a los medios de limitar el número de hijos, cualesquiera sean los efectos de esta acción en el desarrollo y la política pública sobre el incremento de la población. Este punto de vista es compatible con casi todas las interpretaciones del proceso de desarrollo y sus requisitos,

/pero normalmente

pero normalmente va acompañado de cierto escepticismo respecto a la capacidad de las autoridades públicas para aplicar políticas de población basadas en las concepciones de desarrollo más ambiciosas, y una disposición a aceptar medidas fragmentarias que respondan a las necesidades inmediatas de las familias. Algunos defensores de esta posición limitan su apoyo a cierto tipo de técnicas de planificación de la familia que se consideran moralmente legítimas, mientras otros están dispuestos a apoyar los abortos gratuitos y otros medios.

4) Un cuarto punto de vista, más complejo y más difícil de resumir, acepta el argumento basado en los derechos humanos y también considera muy deseable que bajen las tasas de incremento de la población en todos los países latinoamericanos que aún no han experimentado una transición demográfica, cualquiera sea su futuro patrón de desarrollo. Al mismo tiempo, quienes así opinan creen que la urgencia del desarrollo y el contenido apropiado de las políticas de racionalización demográfica difieren ampliamente según las circunstancias de los distintos países; que es posible poner en tela de juicio la importancia de estas políticas para aliviar las presiones que surgen de la marginalización, se considere o no conveniente este alivio, y que la capacidad del Estado para controlar el crecimiento de la población en el futuro previsible mediante las técnicas que ahora se propugnan probablemente influirá mucho menos que los cambios en la vida familiar y las actitudes culturales que derivarán de los cambios sociales y económicos que están en marcha. Se acepta como parcialmente válida la aseveración de que las actuales campañas para controlar el crecimiento de la población derivan de ciertas concepciones de desarrollo dependiente y que están concebidas para facilitar la supervivencia, con reformas y mejoramientos de las actuales estructuras económicas y sociales. No se acepta la inferencia de que estas expectativas constituyan motivo suficiente para apoyar o rechazar las políticas mismas, o para dar por sentado que los resultados de las políticas han de corresponder necesariamente a las expectativas de sus patrocinadores. Se supone que los efectos a corto plazo de estas políticas en el desarrollo serán limitados y que tendrán más importancia para el bienestar de las familias que para resolver los problemas de distribución de recursos que confronta el Estado, pero se estima que la atención no puede limitarse sólo al plazo corto.

5) Cabe distinguir otra posición más entre algunos proponentes de políticas de desarrollo y analizadores del cambio social: hacer caso omiso del problema de población o negar su importancia, con el fin consciente de distraer lo menos posible la atención pública de problemas que se consideran más urgentes y más manejables.

En la prolongada polémica sobre políticas de población pueden distinguirse muchas posiciones intermedias; con frecuencia no aparecen explícitas las bases ideológicas de cada posición. Las declaraciones públicas sobre políticas de población tienden a envolverse en expresiones calculadas para anular ataques o para no herir susceptibilidades políticas o religiosas, y los términos vigorosos con que se muestra la gravedad del problema contrastan con la ambigüedad de las recomendaciones. Entretanto, las polémicas extraoficiales tienden a ser un diálogo de sordos, en el cual las partes rechazan sus propias versiones caricaturizadas de la posición opuesta, o los motivos supuestamente inaceptables de sus proponentes, especialmente cuando se pone sobre el tapete el apoyo decidido de algunos poderes fuera de América Latina a determinadas políticas de población. La posición tomada por la principal fuente externa de ayuda y asesoramiento para el desarrollo ha producido, por una parte, una aceptación a veces renuente del control del crecimiento de la población como parte de un conjunto de políticas encaminadas a obtener cierta ayuda financiera, y por otra, un rechazo automático de la conveniencia de ese control en los sectores de opinión a los que preocupa la dependencia.

c) Políticas y actitudes gubernamentales

Según la definición de política de población que se adopte, puede afirmarse que ningún país de América Latina tiene una política de población o que casi todos la tienen. Dos presidentes de países latinoamericanos (Colombia y la República Dominicana) y dos primeros ministros de países del Caribe (Barbados y Trinidad-Tabago) firmaron en 1967 la Declaración de los Jefes de Estado sobre el Problema de Población, que combinaba una vigorosa afirmación de los peligros de un incremento rápido de la población con el apoyo a la planificación de la familia como único remedio. A partir de 1967, jefes de estado o ministros de casi la

mitad de los países latinoamericanos han hecho declaraciones públicas que afirman o niegan la conveniencia de reducir el incremento de la población. En algunos países, altos funcionarios públicos han expresado opiniones muy divergentes respecto a los objetivos en materia de población.^{42/} Sólo un Gobierno, el de Colombia, ha incorporado criterios y objetivos generales de política de población (basados en la definición de la Conferencia de Caracas) en su último plan de desarrollo, que se presentó al Congreso para su aprobación a fines de 1969.^{43/} Hasta ahora ningún gobierno

^{42/} En Brasil, en 1969, "de cuatro discursos de gobierno, tres fueron favorables a una política demográfica restrictiva y uno fue en favor de la política expansionista". (Glycon de Paiva, Política demográfica para el Brasil: Dificultades para establecerla.) Véase también Rubens Vaz da Costa (Presidente del Banco do Nordeste do Brasil), "El crecimiento de la población y el desarrollo económico. El caso brasileño", Boletín de Población, II, 3, mayo de 1970.

^{43/} Las bases para la política de población de Colombia son las siguientes:
"a) Criterios:

1. El Estado debe intervenir con el establecimiento de una política, en cuanto el bien del conjunto social está comprometido, tanto a nivel macroeconómico, como a nivel de la familia y del individuo, pero respetando sus derechos e intimidad.
2. La política de población se considera como un componente indispensable de la política general de desarrollo y por lo tanto se da énfasis a la educación integral.

b) Objetivos:

Dos son los objetivos inmediatos: lograr una mejor distribución territorial de la población y modificar el actual ritmo de crecimiento de la población por medio de una reducción de la fecundidad.

Con relación al segundo objetivo de reducción del crecimiento de la población, por medio de una disminución de la fecundidad, la política contempla los dos niveles, el macrosocial y el familiar: uno y otro dentro de un enfoque educativo hacia la responsabilidad.

A nivel de la sociedad el Estado ha lanzado una amplia campaña sociocultural en favor de la Paternidad Responsable por medio de la Ley 75 de 1968.

Se busca reducir la ilegitimidad, aliviando así en parte el problema demográfico.

A nivel del individuo y de la familia y como tarea propia del Ministerio de Salud Pública, se prevé, dentro de los programas materno-infantiles, el suministro de la información y los servicios médicos de planificación familiar, tarea que cumplen igualmente el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y la Caja Nacional de Previsión Social." (Gustavo Pérez Ramírez, La política de población en Colombia al término de la década del 60, citando al Departamento Nacional de Planeación, Planes y Programas de Desarrollo 1969/70 capítulo I.)

/ha fijado

ha fijado metas cuantitativas para los cambios en las variables demográficas. ^{44/}

Cuando se desciende de las declaraciones de política a examinar lo que se ha hecho efectivamente en nombre de la política de población o sin una política declarada, las diferencias entre las posiciones nacionales parecen menos evidentes. La política práctica ha sido de laissez faire, combinada con diversos grados de apoyo público a las actividades de planificación de la familia. La política de migración, que en una época fue el único componente activo de las políticas nacionales de población, ha recibido poca atención en los últimos años, excepto en los países del Caribe; en la práctica, la política de población se ha ido equiparando cada vez más a la aceptación de la planificación de la familia. El proceso se describió y justificó recientemente en la siguiente forma:

"Los primeros pasos casi siempre fueron dados por iniciativa privada o entidades del mismo carácter que, generalmente se crearon específicamente para el fin con apoyo económico de organismos internacionales, sin encontrar mayor oposición de los Gobiernos respectivos. Y esto de no oponerse y dejar para ver las reacciones, no deja de ser una política bastante prudente, dadas las circunstancias. A medida que los servicios y programas privados fueron demostrando que tenían aceptación y que cumplían una necesidad no ofrecida por los gobiernos o autoridades gubernamentales, éstas fueron, poco a poco, y con grandes temores... entrando a participar con la bandera de que el Estado debía ejercer control en una actividad que debía ser mirada con sumo cuidado por las implicancias médicas, sociales, económicas y morales que podía tener. Todo esto parecería confirmar las apreciaciones precedentes en el sentido de que ha habido y sigue habiendo temor a la definición abierta y franca, en muchos casos no por falta de convicción en las bondades del programa, sino por el posible mal uso que sectores de oposición gubernamental podrían hacer de estas medidas para criticarlas y atacarlas sin tener, generalmente,

^{44/} Se han citado metas cuantitativas para la reducción de la natalidad en algunos pocos países del Caribe (María L. García, Informe sobre el estado de los programas de planificación familiar en América Latina, 1968, CELADE, Serie A, N° 97.) Sin embargo, esas metas parecen haber sido formuladas por los programas de planificación de la familia con fines administrativos, y estar encaminadas a mostrar los resultados que se esperan de la cobertura de un número de familias fijado como metas, sin construir objetivos oficiales de política.

elementos de juicio suficientes ni para justificar ni para rechazar estas políticas.^{45/}

Tanto la actitud de laissez faire como la de identificar la política de población con la planificación de la familia han sido criticadas desde ángulos muy diferentes:

1) Se ha dicho que es esencial lograr un incremento de la población igual a cero en el menor tiempo posible, que la planificación de la familia, tal como se la define y practica hoy, es un medio ineficaz para lograrlo, y que distrae de otras medidas de control más radicales. Este punto de vista casi no ha tenido representantes en América Latina, pero ha sido expuesto vigorosamente por Kingsley Davis y otros, refiriéndose al mundo entero, incluidos los países que hoy tienen tasas de incremento relativamente bajas.^{46/}

2) Se afirma que el control del crecimiento de la población es indeseable, que la planificación de la familia es un medio demasiado eficaz para lograrlo y que la forma en que la planificación de la familia se está introduciendo en América Latina significa que las autoridades nacionales están cediendo su control de la política nacional en favor de organizaciones internacionales y gobiernos que actúan movidos por su propio interés.

3) Se sostiene que las propias tendencias demográficas y la probable influencia en ellas de la rápida expansión de las actividades de planificación de la familia, tienen repercusiones en el desarrollo futuro, y que los dirigentes y planificadores no pueden seguir desestimándolas. Este punto de vista da por sentado que la política no debería limitarse al control del crecimiento

^{45/} Carlos A. Uriarte, Información sobre la situación de las políticas, Seminario sobre Política de Población, Caracas, 25 al 28 de agosto de 1970.

^{46/} Kingsley Davis, "Políticas de población: ¿Tendrán éxito los programas actuales?", Demografía y economía, 8, 1969. (La versión original en inglés se publicó en Science, 10 de noviembre de 1967.) El autor reitera estos argumentos en un trabajo que presentó ante la Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población de 1970, titulado Orígenes de las deficiencias de los programas de población modernos.

de la población o a la planificación de la familia, pero que esta última es una forma deseable de acción sectorial dentro de una política más amplia.^{47/}

47/ "Para aproximarnos a lo que proponemos definir como política de población, podemos comenzar por descartar lo que nosotros, numerosos latinoamericanos y, sorprendentemente, algunos norteamericanos, creemos que no es. Nos referimos, claro está, a las acciones de planificación familiar que en la actualidad se desarrollan en todos los países latinoamericanos. Estas acciones las descalificamos como política de población, aún en el caso que se dieran - cosa que aún no ocurre en ningún país de la región - dentro de un plan coherente, como parte de una política de salud... la planificación familiar se convierte en uno de los elementos a ser considerados dentro de una política de población... Es por esto que consideramos altamente negativa la posición que, en general, han adoptado en América Latina los encargados de la planificación económica y social de ignorar - no evaluando los efectos tanto demográficos como económicos - las acciones de planificación familiar que se llevan adelante en todos los países de la región. Esta actitud de avestruz puede reservarles grandes sorpresas en plazos relativamente cortos. Compilaciones hechas por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), que indudablemente reflejan de manera incompleta lo que ocurre en la realidad, revelan que a fines de 1969 existían en la región más de mil clínicas anticonceptivas, de las cuales el 72 % operaba en servicios gubernamentales. El número de clínicas existentes a fines de ese año representó un aumento de 43 % sobre las que se encontraban en funcionamiento a fines de 1968." (Carmen A. Miró, Política de población: Qué? Por qué? Para qué? Cómo?.)

Esta fuente cita la notable declinación de la natalidad en Chile durante el decenio de 1960 como prueba de los efectos de un programa de planificación de la familia que emprendió el servicio nacional de salud sin objetivos manifiestos de control del crecimiento de la población. La misma prueba ha sido citada por una autoridad en planificación de la familia, tanto para refutar a Kingsley Davis, como para argumentar en favor de la política de laissez faire: "Con sigilo o sin estridencias, por lo menos, debería iniciar el programa, limitándose a poner los métodos anticonceptivos al alcance fácil ... de las personas que quieran emplearlos. Son tantas que, en las fases iniciales, cabe prescindir de toda motivación y, particularmente, de la educación de masa que está erizada de peligros. Es ella la que despierta antagonismo. Por sí sola esa acción pone en evidencia e incita la demanda social de regulación. Llega a hacerse tan incontenible como para que no se atrevan a contrariarla la Iglesia ni los políticos. A esta altura procede quizá pedir un pronunciamiento del Gobierno y, en todo caso, impulsar la educación y la motivación ... Dada la prodigalidad relativa de la ayuda internacional - que suele ser forzoso disimular en cierto

/d) Objetivos

d) Objetivos e instrumentos de una política de población

El análisis anterior señala que las actividades públicas destinadas a influir en las variables demográficas no pueden aplazarse hasta la formulación de políticas de desarrollo capaces de servir de marco para ellas, y que no tiene objeto definir una política de población en términos tan generales que la hagan coincidir con la política de desarrollo. En las condiciones actuales, la política de población debe conciliar tres objetivos generales: 1) contribuir a elevar el bienestar y los derechos humanos en el plano de la familia y del individuo; 2) influir en el crecimiento de la población, su distribución por edades y su distribución geográfica para que concuerden lo más posible con el desarrollo acelerado y con una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo; 3) dar a conocer mejor las tendencias demográficas a los dirigentes políticos; los planificadores y el público en general, y lograr que se tengan debidamente en cuenta en todas las esferas de la política y de la planificación. Ya se ha señalado que hay poca variedad de instrumentos para estos fines, y que los valores predominantes o la sujeción de los instrumentos teóricamente aplicables a otros fines impiden que muchos de ellos se incluyan dentro de la política de población.

47/ (Cont.)

grado - no son de temer por el momento, las estrecheces de recursos monetarios." (Hernán Romero, América Latina, Chile y las políticas de población.)

José Vera, en Población y desarrollo: Notas para una política de población en América Latina, enfoca de manera algo diferente el papel de la planificación de la familia en la política de desarrollo, así como su justificación: "En resumen, una política de población para América Latina debería incluir dos tipos básicos de acción: a) programas educativos y, en casos extremos, de subsidios, destinados a proveer de acceso real a la oportunidad de decidir conscientemente sobre el tamaño de sus familias a aquellas parejas que puedan verse afectadas por situaciones de desequilibrio demográfico; y b) reorientación de los programas nacionales de desarrollo en función del empleo pleno de la fuerza de trabajo. Es probable que una combinación adecuada de estos dos tipos de acción en América Latina contribuya al cumplimiento simultáneo de varios fines útiles: a) aliviar el sufrimiento de millones de familias a las cuales el progreso de las técnicas de la salud ha otorgado el obsequio de una menor mortalidad, rápidamente negada en la práctica por el retraso de los restantes componentes del nivel de vida; b) incrementar la racionalidad y en más de un sentido "humanizar" la planificación del desarrollo, mediante el simple expediente de organizarla en función del desarrollo de los seres humanos antes que de las cosas que los rodean y sirven y, c) consolidar la obsolescencia de la idea de que la abundancia de recursos humanos en una sociedad puede ser la causa de su subdesarrollo."

/i) Instrumentos

i) Instrumentos encaminados a elevar el bienestar humano y a actuar sobre el aumento de la población mediante la variable de la fecundidad. La "planificación de la familia" ha llegado a significar la enseñanza de las ventajas de espaciar y limitar la cantidad de hijos, junto con dar a conocer las técnicas anticonceptivas y suministrar anticonceptivos, por regla general dentro de programas de salud pública dirigidos casi exclusivamente a mujeres de familias constituidas en forma regular. Lo ideal sería que la política del sector público reflejara una interpretación más amplia de la expresión, y que la mayor posibilidad de planificar la cantidad de hijos fuese acompañada de una mayor capacidad familiar para planificar el medio de ganarse la vida, el consumo, la enseñanza y la participación en la vida comunitaria local y nacional de sus miembros. El alivio de la carga que significa la fecundidad sin control puede reforzar la capacidad familiar para ser previsoras en otros aspectos, pero no siempre tiene este resultado. Esta consideración pone de relieve problemas de capacidad pública para aplicar una política familiar más amplia y de compatibilidad de las estructuras sociales y económicas con una mayor participación de las familias de bajos ingresos, que son demasiado complejos para analizarlos aquí.

Aun entendida tan estrechamente como en la actualidad, la planificación familiar sirve más como contribución al ejercicio de los derechos humanos y al bienestar humano que como instrumento de racionalización demográfica. Sus efectos en esta última son difíciles de predecir, como lo señalan las opiniones divergentes de los especialistas que se han citado, pero cualesquiera sean, resultarán irreversibles y difíciles de manipular para alcanzar los objetivos a corto o mediano plazo que pueda establecer la política pública. Los efectos derivarán del conjunto de decisiones de millones de familias, o sólo de las decisiones de las mujeres. La decisión del Estado de reducir los servicios de planificación de la familia porque el aumento de la población está decreciendo con demasiada rapidez sería inaceptable, dadas las consideraciones de derechos humanos que justifican los programas, y en todo caso sería ineficaz, salvo en familias demasiado pobres o demasiado

/carentes de

carentes de iniciativa como para buscar fuentes privadas de anticonceptivos.^{48/}

Los programas de planificación de la familia que existen hoy en América Latina utilizan casi exclusivamente dos técnicas anticonceptivas: la "píldora" y los dispositivos intrauterinos. Ambas tienen ventajas sobre las técnicas anteriores, especialmente para su aplicación masiva, pero ninguna es completamente satisfactoria; cabe esperar que en el próximo decenio se produzcan grandes cambios en la tecnología anticonceptiva.

Debería tenerse presente que los programas de planificación de la familia abarcan sólo una parte, y generalmente una parte pequeña, del uso de las técnicas anticonceptivas que se aplican en las ciudades. Las investigaciones realizadas por CELADE a fines de 1963 y comienzos de 1965 entre mujeres urbanas de 20 a 50 años de edad, casadas o "convivientes", revelaron que los siguientes porcentajes usaban algún tipo de técnica anticonceptiva: Buenos Aires, 84.5; Río de Janeiro, 38.2; Bogotá, 36.6; San José, 56.8; Panamá, 30.7; Caracas, 62.4; y México, 30.8. En esa época no se usaban aún los dispositivos intrauterinos, comenzaban a usarse los anticonceptivos de ingestión oral, y no existían servicios de planificación de la familia en las ciudades, o éstos tenían un alcance muy limitado. No cabe duda de que la práctica privada de la anticoncepción está mucho más extendida en la actualidad, y que se ha orientado hacia técnicas más seguras.

En la polémica suscitada en torno a la política de población las conocidas aseveraciones de que los gastos hechos en planificación de la familia, considerados como inversión para el desarrollo, tienen un rendimiento muchas veces superior a otras inversiones, han sido refutadas de plano por quienes afirman que los recursos destinados a la planificación de la familia estarían mejor usados si se dedicaran directamente a inversiones productivas. Sin embargo, no se dispone de información alguna sobre las sumas totales

^{48/} En Chile, el Servicio Nacional de Salud ha fijado una cuota máxima para la colocación de dispositivos intrauterinos, que es de 15 % de las mujeres en edad de procrear (100 % de las mujeres hospitalizadas a causa de abortos, 40 % en las mujeres que dan a luz en hospitales, 10 % de otras mujeres). En parte esta cuota parece deberse a cierta intranquilidad provocada por el ritmo de disminución de la tasa de natalidad chilena, y parece haber llevado a una reducción de los servicios de planificación de la familia de algunos hospitales, una vez sobrepasada su cuota.

destinadas a la planificación de la familia en los países de América Latina, sobre la medida en que los recursos utilizados para la planificación de la familia pueden desviarse hacia otros fines, sobre los costos por cliente, ni sobre los costos de "evitar" un nacimiento.^{49/} En la actualidad, una gran proporción de los costos directos se financia desde fuentes externas que no estarían dispuestas a suministrar los mismos fondos para otros fines,^{50/} y

^{49/} Una fuente estima en 10 dólares el costo de evitar un nacimiento (incluidos costos médicos, educativos y de organización de un programa de planificación de la familia), y en 20 000 000 de dólares el costo anual para toda América Latina de evitar 2 000 000 de nacimientos, lo que bastaría para reducir la tasa de aumento de la población de 2.9 % en 1970 a 2.3 % en 1980. No se da a conocer la base de esta estimación. (W. Brand, Política de población para América Latina.) El costo anual mínimo medio de "protección" en Chile es probable que esté entre 4.15 y 4.65 dólares (Country Profiles, Chile, Population Council, octubre de 1970); cálculos hechos para algunos países asiáticos arrojan cifras más bajas, con diferencias aproximadamente proporcionales a las diferencias de ingreso por habitante (Warren Robinson, A Cost-Effectiveness Analysis of Selected National Family Programmes, citado por Bernard Berelson en "The Present State of Family Planning Programs", Studies in Family Planning, 57, setiembre de 1970). También se ha calculado el mercado privado efectivo y potencial para los anticonceptivos orales en México. Se estima que tres millones de familias (que representan cuatro millones quinientas mil mujeres en edad de procrear) gastan más de mil pesos (80 dólares) al mes, y que el 2 % de este gasto bastaría para suministrar anticonceptivos orales a los precios que actualmente tienen en el mercado (10 a 20 pesos por ciclo mensual). La venta actual abarca a cerca de 11 % de este mercado potencial (en 1968 se distribuyeron 5.4 ciclos por cada 100 mujeres entre 15 y 44 años). (Alfred D. Sollins, "Commercial Production and Distribution of Contraceptives", Reports on Population Family Planning, 4, junio de 1970).

^{50/} Los fondos comprometidos por la AID para actividades en materia de población y planificación de la familia en América Latina a través de diversas organizaciones públicas y privadas aumentaron de 2 324 000 dólares en 1967 a 7 924 656 dólares en 1968. Hasta comienzos de octubre de 1968, la Fundación Ford había otorgado unos 4 000 000 de dólares a instituciones latinoamericanas para investigaciones y capacitación relacionadas con la población. Otros gobiernos de fuera de la región, así como otras fundaciones, han entregado sumas más pequeñas (Agencia para el Desarrollo Internacional, The Office of the War on Hunger, Population Service, Population Program Assistance, Washington, D.C., setiembre de 1968). Los fondos de asistencia exterior que el Congreso de los Estados Unidos asignó exclusivamente a las actividades relacionadas con población y planificación de la familia en todo el mundo, salvo los Estados Unidos, alcanzaron a 50 000 000 de dólares en 1969, 75 000 000 de dólares en 1970 y llegarán a 100 000 000 de dólares en 1971, es decir, aproximadamente un 2.3 % de la ayuda oficial de los Estados Unidos a los países menos desarrollados durante el año fiscal de 1970. (Philander P. Claxton Jr., La política de los Estados Unidos respecto de los asuntos de población y planificación familiar).

/una gran

una gran proporción de los costos de infraestructura y de personal no se puede separar de los costos generales de los servicios de salud que patrocinan los programas de planificación de la familia. Mientras los programas sólo se limiten a responder a la demanda, los costos por habitante no debieran ser muy altos; pero subirán inevitablemente si se proyectan campañas educativas y de extensión a la población rural. Aunque desaparezca la posibilidad de usar fondos externos con destino fijo, o se la rechace por considerarla incompatible con el control nacional de los programas, no parece probable que los costos de programas de planificación de la familia que se amplíen prudentemente en respuesta a la demanda requieran una distracción verdaderamente grave de recursos públicos que podrían destinarse a otros fines de desarrollo. Al mismo tiempo, no cabe esperar que estos programas tengan gran prioridad en la asignación de fondos públicos, y es probable que como todos los programas sociales y económicos más nuevos, estén expuestos a reducciones presupuestarias cuando los recursos públicos no lleguen al nivel esperado.

Es muy sabido que en América Latina, como en muchas otras partes del mundo, el aborto ha sido hasta ahora el medio más usado por la población urbana para limitar su fecundidad. Naturalmente, no hay estadísticas fidedignas ya que los únicos abortos que se conocen son los que fracasan y requieren la intervención de los servicios públicos de salud, pero esta práctica parece estar muy extendida en todos los estratos sociales. Según las investigaciones hechas por el CELADE en 1963 y 1964, el porcentaje de mujeres que reconocía haberse provocado uno o más abortos alcanzaba a 10.3 en Río de Janeiro, 8.0 en Buenos Aires y 7.1 en México. En los estratos superiores y medios el aborto sirve principalmente como último recurso cuando fallan los anticonceptivos, pero entre los estratos más bajos es el principal de los medios empleados. Hasta ahora ningún sector importante de la opinión pública ha propuesto en

América Latina la legalización del aborto como medio legítimo de planificar la familia o de controlar el crecimiento de la población. Por el contrario, muchos de los primeros programas de planificación de la familia se han justificado inicialmente como una manera de evitar que las mujeres tengan que recurrir al aborto.

Es dudoso que este rechazo se mantenga en forma permanente, pese a los fuertes sentimientos religiosos que hay tras él, dada la amplia aceptación del aborto por las propias mujeres y la tendencia a la legalización del aborto en el resto del mundo. El peligro para la salud de la mujer prácticamente desaparece cuando la operación se realiza en una clínica, y nuevas técnicas auguran que la operación habrá de ser cada vez más sencilla y barata. Se ha criticado justificadamente la prohibición legal del aborto como una forma de discriminación contra los pobres, ya que no se puede velar eficazmente por su cumplimiento. Las mujeres que pueden pagar honorarios elevados pueden abortar sin riesgos. El resto también aborta cuando quiere hacerlo, pero en condiciones que producen enorme sufrimiento, enfermedades y muchas muertes que podrían evitarse. Las principales objeciones que siguen en pie son que el aborto, por no necesitar previsión, no contribuye en nada a la paternidad responsable y a las actitudes favorables desde el punto de vista del desarrollo que se suponen relacionadas con la planificación de la familia, y que la mujer que confía sólo en el aborto tendrá que recurrir a él con mucha frecuencia.^{51/} Como sigue difundiéndose el uso de los anticonceptivos, la principal función del aborto, legal o ilegal, será probablemente la de reparar las fallas de los anticonceptivos y evitar las consecuencias de uniones sexuales casuales.

^{51/} "Tengo reservas respecto a su legalización. Entre ellas destacan el fatalismo de nuestra gente que prefiere afrontar el hecho consumado a tomar medidas preventivas y que, a poco de interrumpido el embarazo, la mujer recupera, de ordinario, su fecundidad. Podría producirse así una cadena sin fin, inconveniente por sí misma y muy gravosa para nuestros servicios de atención médica" (Hernán Romero, op. cit.).

La esterilización se ha convertido en una técnica importante de los programas de planificación de la familia en la India y el Paquistán (principalmente la masculina) y en Puerto Rico (principalmente la femenina); en algunos lugares de los primeros se paga a las personas que se someten a la esterilización. En general se ha prestado poca atención a este medio en los programas latinoamericanos de planificación de la familia. Como normalmente se ofrece sólo a personas que ya han tenido todos los hijos que querían, su contribución a la reducción de la fecundidad sólo puede ser complementaria de la contracepción.^{52/}

El reconocimiento casi universal del derecho de la familia a determinar el número de sus hijos y su espaciamiento, y el reconocimiento más condicionado del deber del Estado de ofrecer medios eficaces para que la familia actúe conforme a su decisión, deja en pie la delicada cuestión de determinar si son legítimas las actividades del Estado encaminadas a influir en la decisión de la familia, cuando éste ha adoptado objetivos respecto al crecimiento de la población. Puede descartarse la compulsión por razones prácticas así como por consideraciones morales; es difícil imaginar a alguna autoridad latinoamericana pidiendo sanciones penales

^{52/} Según las investigaciones hechas por el CELADE en 1963 y 1964, el porcentaje de mujeres de las grandes ciudades que se han sometido a la esterilización es pequeño, pero no insignificante: cerca de 6 % en Caracas, Rio de Janeiro y San José; 2 % en Ciudad de México, 1 % en Bogotá. El caso de Panamá es una excepción. Según un estudio reciente, 20 % de las mujeres casadas o convivientes encuestadas habían sido esterilizadas. El efecto de la esterilización ha sido estimado en una reducción media de 25 % en la fecundidad total de todas las mujeres casadas. (Véase Robert B. Hartford y George C. Myers, "Esterilización femenina en la ciudad de Panamá, su difusión, efectos y correlativos".)

contra los padres, y menos aún estableciendo el aborto obligatorio.^{53/}
En principio, serían legítimas las medidas persuasivas y disuasivas. El Estado ya interviene de diversas formas en los asuntos familiares, mediante las leyes educativas, las disposiciones de seguridad social, y los impuestos, subsidios, etc., encaminados a fomentar, regular o desalentar diferentes formas de consumo y ahorro. Sería ilógico esperar que se dejasen los patrones de procreación al criterio de la familia sin intentar influir en su decisión, si se les concibe como asuntos de importancia para toda la sociedad. En la práctica, muchos programas de planificación de la familia que existen en la actualidad dentro de servicios de salud pública confían en la fuerte influencia de la persuasión ejercida sobre la mujer en el momento en que es más susceptible a ella, es decir, inmediatamente después de haber dado a luz.

Diversas fuentes han propuesto una gran variedad de medidas para influir en el comportamiento procreativo sin llegar a la compulsión.^{54/}

^{53/} Las sanciones penales y el aborto obligatorio han sido propuestos seriamente para luchar contra los nacimientos ilegítimos, por considerarse éstos las contribuciones menos deseables a la natalidad, pero tampoco en este caso podrían aplicarse dichas sanciones ni serían toleradas por la sociedad.

^{54/} Una autoridad en materia de planificación de la familia, después de resumir las propuestas planteadas o adoptadas en diversos países fuera de América Latina, observa: "... no sólo hay cuestiones de ética ... y problemas políticos, sino que además los problemas prácticos son enormes. Como se ha dicho, si un país pudiese administrar sistemas tan complejos para fines demográficos, probablemente no necesitaría hacerlo ... Creo justo decir que se ha estado buscando con diligencia algo 'más allá de la planificación de la familia', algo practicable y ético, económico y con alguna posibilidad de eficacia, incluso sobre bases experimentales o de demostración. No se ha encontrado nada, y seguimos buscando". (Bernard Berelson, op. cit.).

Sin embargo, en las condiciones concretas de América Latina, casi todas parecen ser de poca utilidad, inaceptables en términos de valores, inaplicables, o excesivamente costosas. Las propuestas de eliminar los vestigios jurídicos de políticas anteriores que favorecían las familias numerosas, como los premios a las mujeres que tuviesen cierto número de hijos y las leyes que prohibían la venta y divulgación de los anticonceptivos son sensatas, pero no tienen trascendencia. Las propuestas de eliminar las exenciones del impuesto sobre los ingresos derivados de hijos a cargo sólo afectarían a las minorías de ingresos altos que pagan esos impuestos, que ya controlan su fecundidad. Si se pudieran hacer cumplir, los impuestos punitivos para las familias que tuviesen más de cierto número de hijos tendrían efectos desastrosos sobre las condiciones de vida de los niños ya nacidos en familias de bajos ingresos, y no garantizarían una reducción importante de la fecundidad futura; en todo caso, este tipo de impuestos no podría aplicarse a la población marginal urbana, la población rural ni las madres solteras. Es muy probable que las propuestas de aumentar la edad legal mínima para el matrimonio, o de fomentar el matrimonio más tardío otorgando franquicias tributarias a los solteros no tuviesen efecto alguno en el comportamiento procreativo de los estratos que se caracterizan actualmente por una muy alta fecundidad, sin cambios culturales que hicieran corresponder la edad de iniciación en las relaciones sexuales con la edad mínima para el matrimonio. En los demás estratos el efecto sobre la fecundidad sería escaso, ya que con la práctica generalizada de la contracepción y con objetivos relativamente claros en cuanto al tamaño de la familia, los nacimientos se postergarían más que se evitarían. Los pagos públicos como incentivos para casarse a mayor edad o para espaciar los hijos dentro del matrimonio serían difíciles de administrar, costosos e impopulares. Con los actuales niveles de ingreso de los estratos que más necesitan seguridad social, sería imposible financiar mediante un sistema de contribuciones la universalización de las pensiones de jubilación y de otros beneficios para eliminar como incentivo el deseo de tener muchos hijos para que sean un sostén en la ancianidad, es decir, de buscar en la familia numerosa una suerte de "seguridad social"; y tampoco el Estado estaría en condiciones de otorgar ese financiamiento. En todo caso, el influjo de una medida tal

/en el

en el comportamiento procreativo es dudoso, por conveniente que ella parezca por otras razones. Las grandes campañas de propaganda de la planificación de la familia realizadas con fondos públicos podrían justificarse si las precede un amplio debate público que provoque consenso suficiente respecto al carácter del problema de población y sus connotaciones en materia de política, y si se basan en una mayor comprensión de las motivaciones del comportamiento procreativo en los diferentes estratos sociales. De otra manera, este tipo de campañas podría ser contraproducente por las resistencias que podría provocar.

En resumen la capacidad del Estado para influir en el comportamiento procreativo parece ser muy limitada, tanto con medidas encaminadas a estimular la fecundidad como con las medidas encaminadas a reducirla sobre todo cuando se trata de cambiar la dirección de las tendencias del comportamiento familiar. Durante muchos años, diversos gobiernos de Europa occidental han intentado fomentar la natalidad mediante exhortaciones, incentivos como los subsidios familiares, limitaciones a la venta y divulgación de los anticonceptivos, etc. El efecto sobre el comportamiento procreativo parece haber sido insignificante.

ii) Instrumentos encaminados a influir en el incremento y la calidad de la población mediante la migración internacional. Las corrientes cambiantes de migración internacional demuestran que las consecuencias para el desarrollo de las tendencias demográficas dependen de cambios en los patrones de crecimiento económico e interdependencia internacional. Hasta el decenio de 1920 Europa, con una población mucho más pequeña que la actual, parecía una fuente inagotable de emigrantes hacia América Latina y otras partes poco pobladas del mundo. Esta corriente casi ha desaparecido, tanto debido al pleno empleo en los países que fueron fuente de emigración, como a la menor atracción que ejercen las oportunidades ofrecidas por los países de inmigración. La menor demanda de mano de obra sin calificación o con semicalificación, tanto en América Latina como en los países de altos ingresos, significa que América Latina no tiene interés en admitir los tipos de inmigrantes que aún estarían disponibles, y no tiene casi ninguna posibilidad de aliviar el exceso de mano de obra nacional estimulando la emigración. La migración internacional ha perdido casi toda su

/importancia en

importancia en América Latina respecto a la magnitud de la población nacional, y es muy improbable que la recupere. Al mismo tiempo, mantiene su influencia en la calidad de la población, pero ésta está cambiando en forma que, en definitiva, es muy desfavorable para el desarrollo latinoamericano. Son pocas las posibilidades de atraer hacia América Latina a inmigrantes con las calificaciones técnicas y profesionales necesarias para las etapas siguientes de desarrollo. En cambio, hasta ahora ha sido grande la capacidad de los países de altos ingresos para atraer emigrantes de América Latina con esas calificaciones, en especial ingenieros, médicos y enfermeras. Este problema al que se ha dado en llamar "fuga de cerebros", ha atraído la atención internacional; y ha hecho que se propongan algunos instrumentos de política para lograr que la tendencia se invierta. Como en el caso de las medidas analizadas antes con respecto al comportamiento procreativo, la mayoría de estos instrumentos parecerían ser ineficaces, inaceptables desde el punto de vista de los derechos humanos, excesivamente costosas o inaplicables sin cambios más amplios en las estructuras económicas y sociales. Dichas medidas incluyen: hacer que los salarios y las oportunidades para adquirir bienes de consumo (en especial automóviles) equiparen los que ofrecen los países de altos ingresos; prohibir la emigración de las personas que poseen las calificaciones necesarias, o imponer impuestos elevados a esa migración; exigir que los egresados de las instituciones nacionales de capacitación profesional y técnica trabajen durante un período fijo en programas nacionales para compensar los costos de su capacitación; reformar las instituciones de capacitación para hacer que sus egresados correspondan más estrechamente a las necesidades nacionales y que superen su dependencia de los modelos, demandas e incentivos de los países de altos ingresos. Cabe señalar que es posible que las actuales dificultades económicas y sociales y la reducción de la demanda de profesionales en los países que han ejercido mayor atracción reduzca la importancia del problema en lo que respecta a América Latina.

iii) Distribución geográfica y ocupacional de la población: objetivos e instrumentos. En las páginas anteriores se ha hablado repetidamente de las relaciones entre el crecimiento de la población y su redistribución por zonas geográficas y por sectores de actividad económica

/dentro de

dentro de cada país. A corto y mediano plazo, las posibilidades de planificar la acción pública para controlar la redistribución de la población en consonancia con una determinada estrategia del desarrollo parecen mejores que las de planificar el crecimiento de la población. La variedad de instrumentos a disposición del Estado, es mayor, y es más fácil y socialmente más aceptable tomar como objetivo la redistribución de la población al escoger y manipular los instrumentos.

Se ha señalado también que las medidas relativas a la redistribución de la población son más fáciles de planificar en el marco de una política de desarrollo regional, urbano o rural, que como parte de una política general de población, aunque esto último no puede descartarse del todo. En este examen de los instrumentos de una política de población bastará con hacer hincapié en la importancia potencial de la selección de los objetivos e instrumentos apropiados para las condiciones de cada país, y con tomar nota de que existe amplio consenso en estimar que, en la mayoría de los países de la región, las próximas etapas del desarrollo requieren esquemas más descentralizados de crecimiento urbano y de distribución de las actividades económicas.

iv) Información necesaria para una política de población. La información demográfica tiene tres fuentes principales: los censos, los registros de estadísticas vitales y los estudios por muestreo. Todas estas fuentes adolecen de graves deficiencias frente a las necesidades de la política de población. Algunas de estas deficiencias son inherentes a los métodos de recolección de datos, cualquiera sea su destino, y a la dificultad de definir algunos de los fenómenos en forma sencilla y uniforme, para poder registrarlos sin problemas. Otras derivan de la poca prioridad que, desgraciadamente, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos asigna a la recolección cuidadosa y a la pronta difusión de la información demográfica. Y otras son inherentes al subdesarrollo: el analfabetismo, la marginalidad, el aislamiento rural, la inestabilidad política y los mecanismos deficientes de administración pública, limitan la capacidad nacional para elaborar estadísticas confiables, tanto demográficas como de otro tipo. Las deficiencias del segundo grupo tienen más fácil remedio que las demás; basta que se efectúe un cambio moderado en el orden de

/prioridad que

prioridad que rige la utilización de los recursos públicos, que se preste cierta atención a la capacitación de personal, y, sobre todo, que haya una clara demanda de mejor información por parte de los dirigentes políticos y los planificadores.

Tanto en los países como en las organizaciones regionales, se ha dedicado gran cantidad de esfuerzo e ingenio a las técnicas para cuantificar los factores demográficos y de otro orden relacionados con el desarrollo, sobre la base de la información disponible. Dadas las circunstancias esto es inevitable y útil, pero es probable que haya estimulado la ilusión de que se sabe más de lo que efectivamente se sabe, y puede haber ayudado a perpetuar la poca prioridad asignada a la recolección de información básica, que es laboriosa y cara. Cuando estimaciones de este tipo adquieren autoridad al repetirlas en diversas fuentes sin las reservas y explicaciones metodológicas formuladas por sus autores, cabría a veces sospechar que se está diagnosticando y planificando para un país imaginario respecto del cual existe información completa, en lugar de hacerlo para un país respecto del cual existe poca información confiable.^{55/}

Censos de población. Durante largo tiempo las organizaciones interamericanas ha estado intentando reforzar e institucionalizar la práctica de realizar censos al comienzo de cada decenio. El mayor éxito se logró en 1950, cuando 18 de 20 repúblicas latinoamericanas (las excepciones fueron Perú y Uruguay) completaron sus censos entre 1947 y 1953. En 1960, no realizaron censos Bolivia, Cuba y Haití, y al parecer las omisiones y los retrasos en las tabulaciones estuvieron más extendidos que en 1950. Es probable que el número de omisiones sea semejante en 1970. Naturalmente, en los países con menores ingresos y mayor porcentaje de población rural es más difícil realizar el gran esfuerzo concentrado que se necesita para establecer un mecanismo censal eficiente cada diez años, pero la mayoría de ellos ha logrado hacerlo. Los censos se han visto afectados por diversos

^{55/} El informe del equipo interorganismos sobre política de empleo en Colombia hace hincapié repetidas veces en las dificultades planteadas a su trabajo por estadísticas inadecuadas, y observa que "en algunos aspectos se ha invertido excesivamente en análisis y, en cambio, no se ha invertido lo suficiente en la recolección básica de estadísticas fidedignas". (Hacia el pleno empleo, op.cit., párrafo 929.)

grados de omisión^{56/} y por la dudosa confiabilidad de las respuestas a algunas preguntas en la forma en que las registran enumeradores sin capacitación. Una deficiencia aún más grave ha sido la lentitud y lo incompleto de la tabulación y publicación de los datos.^{57/}

Los censos constituyen las principales fuentes para la información y las proyecciones demográficas básicas. Para obtener las cifras anuales, los demógrafos dependen de las tendencias que revelan los censos sucesivos. Cuando los datos de un censo son más inexactos que los de otro en grado desconocido, y cuando el censo más reciente data de varios años, el margen de error se amplía. Si bien en los últimos años se han perfeccionado sostenidamente los métodos para hacer proyecciones, y la comprobación cruzada con otras fuentes de información ofrece cierto grado de protección, debe tenerse presente que la mayor parte de las cifras de población para 1970, así como las proyecciones para el futuro, derivan todavía de censos realizados hacia 1950 y 1960. Los resultados pueden ser tolerablemente fidedignos en cuanto a tamaño de la población, tasa de crecimiento y distribución por edades en el ámbito nacional, pero pueden distar mucho de la realidad en lo que respecta a la redistribución de la población dentro de cada país. Esta limitación suele olvidarse cuando quienes no se especializan en demografía intenten relacionar las tendencias de población con tendencias económicas y sociales que pueden medirse con indicadores recogidos año a año.

Estadísticas vitales y otras series permanentes recolectadas por la administración pública. Hasta ahora, la posibilidad de presentar tasas confiables de natalidad, de mortalidad y de nupcialidad, así como de comprobar en forma cruzada la información censal sobre aumento de la población ha dependido del mantenimiento de un completo registro de estadísticas vitales.

^{56/} Algunas evaluaciones de censos hechas por el CEIADDE contienen cálculos de porcentajes de omisión; por ejemplo 3.46 para Colombia en 1964, 2.3 para Ecuador en 1962, y 2.9 para México en 1960. La omisión real, sin embargo, puede ser mucho mayor, si se toma en cuenta que probablemente han quedado excluidas las poblaciones tribales y algunos de los núcleos de población rural más aislados y dispersos. Véase G. Mortara, "Evaluación de la información censal para América Latina", en Demografía y salud pública en América Latina, Milbank Memorial Fund, 1964.

^{57/} En un caso aún no se dispone de los resultados definitivos del censo de 1960.

Es dudoso que pueda lograrse este objetivo mientras los países alcancen cierto grado de urbanización, alfabetismo, difusión de la propiedad y disponibilidad de servicios sociales que requieran prueba documental sobre la constitución de la familia y el origen del individuo. La información estadística precisa es entonces un subproducto de los usos sociales del sistema de registro. Según las Naciones Unidas - cuyos criterios en este caso se han considerado excesivamente generosos - los registros de estadísticas vitales son incompletos en 15 de 26 países de América Latina y el Caribe.

Estudios por muestreo. El medio más practicable y flexible para obtener información actualizada sobre migración interna, patrones de urbanización, niveles de vida de las familias, ingresos, ocupaciones, actitudes y prácticas con respecto a la fecundidad, así como sobre muchas otras cuestiones importantes para determinar la política es el estudio por muestreo. Las deficiencias del registro de estadísticas vitales mencionadas antes han hecho además que se lleven a cabo valiosos experimentos en el uso de esta técnica (mediante el registro continuo de una muestra de la población, sin propósito legal o administrativo alguno) para obtener estadísticas vitales más precisas.^{58/} En los dos últimos decenios se ha reiterado la necesidad de hacer estudios por muestreo sistemáticos y de establecer instituciones nacionales facultadas para llevarlos a cabo, pero hasta ahora ningún gobierno de la región ha suministrado los recursos mínimos necesarios para que el estudio por muestreo se convierta en un instrumento confiable de la política, aunque es posible que varios países lo hagan pronto si se llevan a cabo sus planes y se mantiene la continuidad en los estudios.

^{58/} Forest E. Linder, New Approaches to the Measurement of Mortality. Se han realizado dos estudios experimentales por muestreo sobre estadísticas vitales: uno de zona urbana (Guanabara, Brasil) y otro en una zona rural (Cauquenes, Chile). Véanse Naciones Unidas, Guanabara Demographic Pilot Survey, Population Studies N°35, y CELADE, Encuesta demográfica experimental, Cauquenes, Santiago, de Chile, 1968.

Se han hecho muchos estudios por muestreo de cuestiones demográficas, entre ellos estudios de migración interna hacia las capitales (Lima y Santiago); de mortalidad urbana, y de actitudes ante la fecundidad entre mujeres de origen urbano y rural de diferentes países; pero estos estudios han sido organizados principalmente por instituciones regionales como el CELADE o por universidades, y financiados en su mayoría con donaciones de fundaciones y de otras instituciones de fuera de la región.^{59/}

^{59/} Se informa sobre los estudios de migración en Encuesta sobre inmigración en el Gran Santiago (CELADE, Serie A, N° 15) y en Encuesta de inmigración de Lima Metropolitana (DINEC, Lima, N°s. 1, 2 ...) Sobre los estudios relativos a la mortalidad informan Ruth Rice Puffer y G. Wynne Griffith, Patterns of Urban Mortality, Report of the Inter-American Investigation on Mortality, Organización Panamericana de la Salud, Publicación Científica N° 151, setiembre de 1967. Los estudios sobre fecundidad urbana abarcaron Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Ciudad de México, Panamá, Río de Janeiro y San José; se han terminado estudios sobre fecundidad rural en Chile y Colombia, y se efectuarán otros en la mayoría de los países incluidos en los estudios urbanos.