

12517.02

(32650)

c.

EL PAPEL DE LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS
EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Eduardo Garcia
Klaus Schmidt-Hebbel 1/

1/ Eduardo Garcia es Director de Programación Económica, ILPES.
Klaus Schmidt-Hebbel es Profesor, Universidad de Santiago y Consultor al
ILPES.

INTRODUCCION

En las últimas dos décadas se observa un creciente reconocimiento de las interrelaciones entre población y desarrollo en América Latina y el Caribe.

Este proceso también se ve reflejado en la planificación del desarrollo en la región a través de la incorporación de variables demográficas en los planes y en las políticas.

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis del rol que juegan las variables demográficas en los procesos de planificación en la región, basado en aquellas relaciones entre variables demográficas y socio-económicas que son de mayor importancia en la experiencia latinoamericana y del Caribe. Ello implica la continuación de un esfuerzo de investigación realizada por la CEPAL en esta materia, 1/ enfocado aquí desde la perspectiva de la planificación del desarrollo.

En la sección I se analiza el rol que desempeñan las variables y políticas de población en la planificación actual del desarrollo en la región, en el marco de una tipificación de sus características e instrumentos. En la sección siguiente se presenta un marco analítico para los sistemas de interrelaciones entre variables demográficas y socio-económicas, que permite señalar aquellas causalidades entre dichas variables que son de mayor relevancia en la experiencia de la región.

El trabajo concluye en la sección 3 haciendo sugerencias acerca de una más completa y adecuada consideración de variables de población en los planes y políticas de desarrollo, señalando también algunas áreas de investigación que son de mayor urgencia para una mayor comprensión de las relaciones entre variables demográficas y socio-económicas en América Latina y el Caribe.

PREFACIO

Este documento ha sido elaborado por el Programa de Investigaciones del ILPES como una contribución al Seminario sobre "Métodos para incorporar insumos demográficos en la planificación a través del uso de microcomputadores" realizado por el CELADE del 2 al 5 de marzo de 1987. En su preparación participaron Eduardo García, Director de Programación Económica del Instituto y Klaus Schmidt-Hebbel, como consultor ILPES/CELADE. Los autores agradecen los comentarios formulados por César Peláez, Michael Vlassoff y Niquel Villa a una versión preliminar de este trabajo.

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
1. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EL PAPEL DE LAS VARIABLES Y POLITICAS DE POBLACION.....	2
1.1 Introducción	2
1.2 Características e instrumentos de la planificación en la región	2
1.3 Papel de las variables y políticas demográficas en la planificación	3
2. DESARROLLO Y POBLACION: RELACIONES SUSTANTIVAS PARA EL PROCESO DE PLANIFICACION.....	7
2.1 Introducción	7
2.2 Sistemas de interrelaciones entre variables demográficas y socio-económicas	7
2.3 Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: causalidades centrales.....	9
2.3.1 Interrelaciones entre crecimiento económico y crecimiento demográfico.....	9
2.3.1.1 Efectos del nivel de ingreso y de otras variables sobre el tamaño de la población.....	10
i) A través de la tasa de mortalidad.....	10
ii) A través de la tasa de fecundidad.....	11
2.3.1.2 Efectos de la población sobre el producto por habitante y sobre las bases permanentes del desarrollo.....	16
i) A través de la estructura del gasto, el ahorro y la inversión.....	16
ii) A través de externalidades.....	17
2.3.2 Interrelaciones entre población y desempleo, distribución del ingreso y pobreza	21
2.3.2.1 Efectos de la población sobre los mercados del trabajo.....	21
2.3.2.2 Efectos de la población sobre la distribución del ingreso, la población y el desempleo.....	22

2.3.2.3	Efectos de la distribución del ingreso sobre la población.....	23
2.3.3	Interrelaciones entre población, migración rural-urbana y urbanización.....	24
2.3.3.1	Interrelación entre crecimiento demográfico y migración rural-urbana.....	24
2.3.3.2	Interrelación entre crecimiento demográfico y urbanización.....	25
2.3.4	Políticas económicas y sociales y crecimiento demográfico.....	27
2.3.4.1	Estrategias y estilos de desarrollo.....	27
2.3.4.2	Políticas distributivas y de acceso a la propiedad de factores productivos.....	27
2.3.4.3	Políticas de precios.....	28
2.3.4.4	Políticas de servicios básicos y de formación de capital humano.....	28
2.3.4.5	Políticas ambientales.....	28
2.3.4.6	Políticas de población.....	29
3.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	29
3.1	Incorporación de las variables demográficas en la planificación	29
3.2	Sugerencias para futuras áreas de investigación.....	31
FIGURAS	33
CUADROS	37
NOTAS	45
REFERENCIAS	49

1. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EL PAPEL DE LAS VARIABLES Y POLITICAS DE POBLACION

1.1 Introducción

En esta primera sección del documento se hace una breve descripción de las características que ha tenido la planificación del desarrollo en los países de economía de mercado en la región, como asimismo de sus principales instrumentos, a fin de examinar el papel que han desempeñado las variables y políticas demográficas dentro de la práctica de la planificación.

1.2 Características e instrumentos de la planificación en la región

Haciendo una amplia generalización, podríamos decir que la planificación del desarrollo es entendida por la mayoría de los países de la región como un esfuerzo deliberado y sistemático destinado a organizar el proceso de desarrollo económico y social en una dirección definida por la autoridad política vigente. Ello implica usualmente una iniciativa o liderazgo del gobierno en este proceso, pero evidentemente no excluye una participación, más o menos amplia, del sector privado y de las relaciones de mercado. La forma en que se organiza este proceso, como el peso relativo de los diferentes actores, varía de país en país, y de gobierno a gobierno, y ha sido materia de intentos de tipologización diversos.^{2/}

Luego de más de un cuarto de siglo de una práctica continuada en algunos casos, e intermitente en otros, la expresión institucional visible de la planificación radica en la organización que el propio Estado se ha dado para liderar el proceso, usualmente a través de un Ministerio u Oficina de Planificación y de organismos auxiliares con la misma función, de tipo sectorial, regional y de vinculación con el sector privado. Como se sabe, la responsabilidad principal de estos organismos es la de preparar periódicamente, usualmente con ocasión de cambios de gobiernos, planes de desarrollo de mediano plazo (5 o 6 años). En algunos casos, ellos tienen la función de preparar planes de corto plazo (anuales) como asimismo una labor de acompañamiento, evaluación y supervisión de la aplicación o ejecución del plan, por parte de los sectores público y privado. En casos excepcionales se han preparado planes de largo plazo (25 años) usualmente como estudios preliminares. En el cuadro 1 se enumeran los planes de desarrollo que habían sido preparados a comienzos de este decenio por dichos organismos.

Esta práctica de la planificación ha sido motivo de diversas evaluaciones y estudios críticos que no es del caso examinar aquí.^{3/} Es en todo caso, la planificación "realmente existente" y dentro de ella nos interesa examinar el papel que han jugado las variables y políticas demográficas, asunto que pasamos a considerar.

1.3 El papel de las variables y políticas demográficas en la planificación

Los contenidos de los planes de desarrollo que han sido preparados, han tradicionalmente privilegiado las variables y dimensiones propiamente económicas, vale decir, los determinantes de la tasa de crecimiento económico, la asignación intersectorial de recursos (especialmente en las inversiones), el logro de la estabilidad de precios, el equilibrio de las cuentas externas y del sector público, etc. En los años setenta el enfoque se flexibiliza con la consideración explícita de variables y políticas sociales, incluyendo la generación de empleos, la satisfacción de las necesidades básicas, y de las políticas redistributivas. La apertura a una visión de desarrollo integral trae como necesario consecuencia la consideración de las características demográficas y socio-culturales de la población, que constituyen atributos que deben ser propiamente evaluados a fin de orientar políticas más eficaces. Asimismo aparecen en los planes menciones más o menos explícitas sobre políticas deliberadas respecto al tamaño de la población.

Sin embargo, el proceso anterior ocurre por la adición de factores sociales y demográficos a los económicos, más que por una adecuada integración de planos y niveles, en el cual se consideren las interrelaciones existentes entre las variables de ambas dimensiones. Sólo en el notable y pionero esfuerzo hecho por la fundación Bariloche, liderado por Amilcar Herrera (1976), se busca formular un modelo integrado de variables demográficas, sociales, económicas, tecnológicas y medio ambientales. El esfuerzo, sin embargo, no permea enteramente hacia los organismos responsables de la planificación en los países. En general, la actitud mental de estos es considerar que las variables demográficas son un dato, o que su variación es muy lenta y, por tanto, están fuera del horizonte habitual del planificador.

Sin embargo, el comportamiento demográfico sorprende a menudo a los propios planificadores. En algunos casos, las tasas de fecundidad caen más rápidamente que lo previsto, y en otros, los levantamientos censales desmienten tasas sobreestimadas de crecimiento poblacional. En terceras instancias, se desconocen los efectos rezagados o de largo plazo que afectan a las tasas de mortalidad infantil, atribuyéndose su caída a factores puntuales de corto plazo.

En suma, la incorporación de las variables demográficas y sociales en la planificación ha sido un proceso lento y dificultoso, cuyo progreso ha ido pari-passu con los avances en la teoría y en la investigación socio-demográfica, incluidos los fenómenos económicos, junto a la voluntad político-ideológica de los gobiernos de acometer políticas de población.

Los progresos registrados han llevado por una parte a reconocer un temario definido de problemas donde la interacción de las variables demográficas con las socio-económicas es vital, y a una articulación relativa de las políticas nacionales de población con las estrategias y políticas globales de desarrollo.^{4/}

En cuanto a la planificación propiamente tal, es notoria la preocupación existente en los diversos organismos nacionales de planificación por el comportamiento de un conjunto de variables demográficas clave, las que en general todavía se consideran como insumos exógenos de los planes de desarrollo.

En lo que sigue se hace un breve recuento de tales variables, cuyas relaciones sustantivas con procesos socio-económicos se efectúan en la segunda sección de este trabajo.

i) Tasa de crecimiento demográfico

Esta ha sido sin duda la variable demográfica central, considerada junto a sus determinantes, las tasas de fecundidad y mortalidad, por los efectos que ella tiene sobre el ritmo de crecimiento económico, tanto por la vía de diversas externalidades, como por su efecto sobre la capacidad de ahorro e inversión. A su vez, los efectos del nivel de ingreso sobre diversas características de la población, se reconoce que afectan su tasa de crecimiento, configurándose así un complejo conjunto de interacciones.

ii) Tasa de crecimiento de la población económicamente activa

La importancia de esta variable y su principal determinante, la tasa de participación o actividad, ha radicado en su impacto global sobre la fuerza de trabajo disponible y, por ende, sobre los mercados de trabajo, la tasa de salario, el nivel de desempleo, y así sobre la distribución funcional del ingreso. De nuevo existen factores socio-económicos importantes que afectan la tasa de participación, generándose nuevas interacciones dinámicas, cuyo tratamiento sin embargo no ha quedado suficientemente explicitado en la formulación de planes.

iii) Estructura de edades de la población

Las tasas de crecimiento de los diversos estratos de edad de la población han sido motivo de especial atención. Desde luego, el crecimiento de la población en edad escolar es un factor determinante de los planes de educación. El ritmo de crecimiento de los estratos de edad avanzada ha informado en ocasiones las políticas y planes de la seguridad social y los programas especiales de atención a los ancianos.

iv) Características socio-económicas de la población

Los atributos propiamente demográficos de la población ya citados, como asimismo las variables globales referidas al conjunto de ella, constituyen dimensiones que tradicionalmente se han incluido en la planificación. No menos importantes han sido, sin embargo, los atributos socio-económicos de la población y que se refieren a características heredadas o adquiridas en el medio social, tales como sus niveles nutricionales y los referentes a su estado de salud, sus perfiles educativos y su nivel de vida en general. Estas características, desde luego, no sólo son importantes en sí mismas sino porque además influyen en el propio comportamiento demográfico, a través de un efecto sobre las tasas de fecundidad y mortalidad, tasas de participación, etc. Por lo tanto, enfoques integrales de la planificación del desarrollo han buscado necesariamente considerarlas. Además por el hecho de que son estos atributos los que dan cuenta de las diferencias estructurales al interior de una población, y que generalmente quedan oscurecidos por indicadores globales o promedios.

Los programas sociales sectoriales en materia de alimentación, salud, vivienda y educación han requerido de un conocimiento veraz de estas características como asimismo de sus interrelaciones. Los programas integrales de atención de las necesidades básicas de "poblaciones-objetivo" exigen de un conocimiento de la magnitud de las carencias así como de los efectos directos y derivados de políticas específicas. El reconocimiento de estas externalidades, como por ejemplo de los programas de alfabetización sobre la mortalidad infantil, habría permitido, sin embargo, diseñar programas más efectivos y con mayor economía de recursos.

v) Movimientos migratorios

Las variables que miden los flujos migratorios, tanto internos como externos han sido asimismo relevantes para la planificación. El conocimiento anticipado de los flujos internos tiene un valor evidente para una adecuada planificación de la infraestructura urbana y de sus servicios. El diagnóstico de las causas de tales migraciones ha permitido, en algunos casos, definir políticas económicas y sociales destinadas a lograr un patrón más equilibrado de desarrollo regional. Así, para el planificador regional y urbano, el conocimiento de estos flujos y sus factores determinantes han sido cruciales para lograr una planificación efectiva.

Las migraciones internacionales y sus causas son asimismo relevantes en varios aspectos. La migración de talentos ha sido un factor causante de un importante drenaje de recursos altamente calificados de países menos desarrollados hacia el mundo industrializado. El análisis de las causas de este fenómeno permitirían fundamentar la política de desarrollo científico y tecnológico sobre bases sólidas. Otro fenómeno de interés para el planificador ha sido la migración de carácter fronterizo, que en algunos países

receptores de la región, como Argentina y Venezuela, ha adquirido una importancia creciente. Ello de nuevo es un dato relevante para el planificador regional en lo que hace al desarrollo de regiones de frontera, como asimismo para la definición de acuerdos regionales o subregionales de integración económica.

Finalmente, en el cuadro 2 se resumen las posiciones y políticas de los gobiernos latinoamericanos respecto de la fecundidad y la distribución espacial de sus poblaciones respectivas. Ahí se reflejan posiciones mayoritarias de preocupación por su alta fecundidad (10 de 16 gobiernos y, más adelante, 11 de 13 gobiernos la estiman excesiva) por su excesiva concentración urbana (13 de 15 gobiernos) y, en general, por una inapropiada distribución interna de la población (12 de 13 gobiernos). A base de estas operaciones se han formulado políticas para influir en la fecundidad en 6 de 13 países y para cambiar la distribución interna de la población en 9 de un total de 13 países.

2. DESARROLLO Y PoblACION: RELACIONES SUSTANTIVAS PARA EL PROCESO DE PLANIFICACION

2.1 Introducción

El objetivo de esta sección es discutir las principales relaciones entre variables socio-económicas y variables demográficas, desde el punto de vista de su relevancia en la experiencia de América Latina y el Caribe y, en particular, para la planificación del desarrollo en la región.

Las relaciones y causalidades entre variables demográficas y socio-económicas son múltiples y multidireccionales, sujetas a diversos rezagos y, más aún, presentan una estructura y una intensidad que varían espacial y temporalmente. Por ello, para ponderar adecuadamente las relaciones sustantivas en la experiencia de la región, nuestro marco de análisis se caracterizará por:

a) constituir un enfoque integrado o sistémico, a fin de considerar causalidades multidireccionales con posibilidades de retroalimentación;^{5/}

b) considerar las hipótesis y regularidades descritas por la literatura más reciente sobre el tema, en particular, la referente a la región;^{6/}

c) integrar los distintos eslabones de las cadenas causales que se dan entre variables agregadas, con especial énfasis en aquellas decisiones que se realizan a nivel microeconómico cuyas implicancias a nivel macro son esenciales para comprender las variadas interrelaciones entre población y desarrollo.^{7/}

En lo que sigue, procederemos a presentar tres sistemas de interrelaciones de variables demográficas y socio-económicas (subsección 2.2), para luego analizar las causalidades centrales entre población y desarrollo (subsección 2.3), a la luz del marco analítico presentado y de la experiencia de América Latina y el Caribe.

2.2 Sistemas de interrelaciones entre variables demográficas y socio-económicas

De acuerdo con las características mencionadas, representamos gráficamente las interrelaciones esenciales entre variables de población y de desarrollo en las figuras 1-3.

Cabe señalar que estas representaciones incorporan hipótesis de variados trabajos, surveys y modelos (formales e informales) sobre población y desarrollo y, por ende, no corresponden a ninguno en particular, siendo a su vez más generales que la mayor parte de ellos. Además, aunque dichos cuadros tienen validez para el conjunto de países en desarrollo, incorporan las

hipótesis de mayor relevancia para el caso latinoamericano. Sin embargo, representaciones generales de este tipo, por su restringido carácter gráfico, presentan variadas limitaciones. En el caso particular de los figuras 1-3, cabe mencionar algunas de ellas:

i) Se omiten varios efectos causales, en general aquéllos que se han considerado de importancia secundaria;

ii) No se explicita la estructura formal o forma funcional de las causalidades expuestas ni tampoco la importancia relativa (parámetros y su significancia) de ellas;

iii) No se explicitan los rezagos en las relaciones graficadas, de importancia central en la problemática población-desarrollo;

iv) No se explicitan las composiciones por edades o por clases de la población, ni las estructuras del producto y del consumo.

No obstante estas limitaciones, tres de las cuales se deben a que éste no es un modelo formal, creemos que esta representación sistémica es un requisito fundamental para la comprensión de las interrelaciones, causalidades y retroalimentaciones centrales entre población y desarrollo, como también es una condición necesaria para la construcción de un modelo formal. Sin embargo, en la discusión de las causalidades relevantes para la región que se presenta más abajo, se levantarán algunas de estas limitaciones.

Los determinantes directos de la tasa de crecimiento de una población son las tasas de fecundidad, mortalidad y migración neta hacia (o desde) otras poblaciones. Dada la poca significancia que tiene la migración internacional para el crecimiento demográfico de la región en el período 1950-2025,^{8/} la figura 1 se centra solamente en los determinantes demográficos y socio-económicos de la fecundidad y la mortalidad.

Cabe señalar que, al igual que en las interrelaciones presentadas en las figuras 2 y 3, se ha dado énfasis en señalar relaciones que explican o se desprenden del comportamiento de las unidades básicas de decisión --los hogares-- y sus efectos sobre la tasa de fecundidad. En particular, se hace hincapié en las variables económicas que condicionan las decisiones demográficas de los hogares, influenciadas a su vez por el entorno cultural e institucional y por el contenido específico de las políticas gubernamentales.

La tasa de mortalidad, de menor importancia en la evolución del crecimiento demográfico que la fecundidad, es a su vez dependiente de un número menor de variables, también más fáciles de discernir.

La figura 2, que representa los determinantes y las consecuencias de la migración campo-ciudad, se centra en las variables que determinan las decisiones del potencial migrante. También se señala el rol que tienen las políticas gubernamentales en los procesos de migración, así como los efectos

de la migración sobre el propio equilibrio migratorio (a través de un flujo de retroalimentación negativa) y sobre la consiguiente redistribución de la población y sus costos y beneficios.

Las interrelaciones entre variables socio-económicas y demográficas más relevantes en el proceso de desarrollo de la región se exponen en la figura 3. Ahí no se especifican en detalle las variables determinantes de las tasas de fecundidad y mortalidad (que están en la figura 1) ni se realiza la desagregación sectorial que permite explicar los flujos de migración interna (de la figura 2).

A partir de las decisiones de tres sectores (hogares, empresas, gobierno) se presenta un sistema de determinación simultánea entre variables demográficas, económicas, sociales y ambientales que pretende ilustrar las principales tensiones e interdependencias entre desarrollo, población y medio ambiente en América Latina y el Caribe.

A la luz de este marco de interrelaciones y a partir de la evidencia empírica señalaremos a continuación las relaciones entre población y desarrollo más relevantes para de la región.

2.3 Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: Causalidades Centrales

2.3.1 Interrelaciones entre crecimiento económico y crecimiento demográfico

Como resulta evidente de la figura 3, pero escasamente ha sido reflejado en la literatura empírica, las causalidades entre crecimiento económico (per cápita) y demográfico (o entre producto por habitante y población) van en ambos sentidos, y se realizan a través de múltiples mecanismos de transmisión. Es ésta la razón por la cual:

a) Los resultados empíricos sobre las correlaciones correspondientes son ambiguos,^{9/} y

b) no tiene mayor sentido investigar asociaciones, o aún causalidades, entre las variables agregadas, sin especificar los mecanismos correspondientes de transmisión.^{10/}

De hecho, causalidades estadísticas positivas entre crecimiento económico y demográficos que encuentran Jung y Qudus (1986) para Ecuador y Perú están en el marco de una asociación positiva entre ambas variables observada para muchos otros países de la región en el período 1950-1985, como también para la evolución agregada de la región, como puede desprenderse de las cifras demográficas del cuadro 3 y el crecimiento del PIB por habitante en el cuadro 4.

Sin embargo, la declinación inicial de la mortalidad, seguida con un rezago por el descenso de la fecundidad a partir de 1963-1970 en la región (véase cuadro 3), son fenómenos independientes (y tampoco determinantes) de

ii) A través de la tasa de fecundidad

En la actualidad coexisten teorías y enfoques alternativos para explicar el comportamiento de la fecundidad. La teoría de la transición demográfica es la más conocida de las hipótesis macro o agregadas. Por contraste, las teorías micro se centran en el comportamiento individual de las familias, y están generalmente asociadas a enfoques neoclásicos de optimización individual, como la nueva economía del hogar, que arranca de Becker (1960). Un enfoque micro emparentado es la teoría de los determinantes sociales (Easterlin, Leibenstein) que incorpora algunos condicionantes sociales al marco micro-optimizador.

En un plano muy distinto a la dicotomía micro-macro se encuentran las teorías neo-maltusianas, neomarxistas y estructuralistas de la fecundidad. Los neomaltusianos enfatizan la pobreza y las relaciones entre población, recursos naturales y medio ambiente. Los enfoques neo-marxistas consideran a la fecundidad como parte de un sistema más global determinado por la estructura de clases. Finalmente, las teorías estructuralistas enfatizan la influencia de los condicionantes histórico-estructurales de las familias, los estratos sociales y los estilos de desarrollo en la determinación de la fecundidad.^{12/}

En lo que sigue, el análisis se centrará en las relaciones entre la fecundidad y sus causas más importantes a la luz de la experiencia de la región.

En primer lugar se revisará el rol directo e indirecto (a través de otras variables) que juega el ingreso en la determinación de la fecundidad (de acuerdo con las teorías micro ^{13/}), para luego analizar un segundo conjunto de variables, que son de carácter macro o estructural. Finalmente se mencionará la incidencia de aquellas variables determinantes de niveles de fecundidad evaluados como "demasiado altos" desde una perspectiva de bienestar social.

En el marco de la versión inicial de Becker (1960) de la teoría neoclásica de las decisiones microeconómicas de fecundidad, el ingreso tenía un rol directo que inambiguamente positivo en la demanda por hijos. En respuesta a la evidencia empírica que muestra una asociación negativa entre tasas de fecundidad y niveles de ingreso, también confirmada en América Latina y el Caribe,^{14/} versiones más sofisticadas del enfoque neoclásico, enmarcadas en la nueva economía del hogar, muestran que el efecto ingreso es ambiguo o potencialmente negativo, al distinguirse entre cantidad y "calidad" de los hijos y al considerar el tiempo requerido de los padres en su cuidado y educación.

No obstante la relación negativa hallada entre la fecundidad y los niveles de ingreso, cabe afirmar que los "estudios enfocados en la relación entre ingreso y fecundidad son de poca utilidad pues ni el nivel de ingreso ni su distribución parecen tener efectos sobre la fecundidad, en la mayoría de los estudios basados en datos micro, una vez que se ha considerado el efecto de otras variables" (subrayado y traducción nuestros, Bilsborrow (1981), p. 84).

Centrémonos, pues, en aquellas otras variables, que pudiendo a su vez ser afectadas por el nivel de ingreso, pueden influir en la significativa caída de la tasa global de fecundidad en la región, desde un 5.95 en 1960-65 a menos de 4 en la actualidad y a valores proyectados preliminarmente en 2.41 en 2020-25 (cuadro 3) e inferiores después.

De acuerdo con el esquema de la figura 1, un aumento en el nivel de ingreso puede afectar a la fecundidad a través de:

a) El aumento del costo de un hijo adicional, que tiende a reducir el tamaño familiar deseado y, con ello, la fecundidad. Dicho aumento corresponde tanto al incremento en los costos directos de criar un hijo (vivienda, alimentación, salud, educación, etc.) como al costo alternativo de la madre (tiempo de embarazo y crianza dedicado al hijo) y del padre (tiempo de cuidado dedicado al hijo), directamente proporcionales con el ingreso familiar y el grado de urbanización, que a su vez influyen en un mayor reemplazo de cantidad por "calidad" de los hijos.

b) La reducción del beneficio económico atribuido a un hijo adicional, por ser menos importante su apoyo futuro al aumentar el ingreso familiar presente (y esperado futuro), por un cambio en la composición de la fuerza de trabajo y del producto hacia actividades que no se benefician del trabajo infantil y por un incremento en la riqueza familiar y/o en la cobertura de seguridad social, requiriendo de un menor apoyo de los hijos en la vejez. Estos efectos reducen el tamaño familiar deseado y, con ello, la tasa global de fecundidad. Sin embargo, existe un acuerdo mucho mayor acerca de la influencia de los costes de los hijos sobre la fecundidad que respecto de los efectos de los beneficios económicos.^{15/}

c) Un incremento en el salario de la mujer y en la tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo (ambos significativamente afectados por los niveles educacionales de las mujeres), que eleva el costo alternativo de la madre en términos del ingreso que puede obtener fuera del hogar. De esta forma aumenta un componente importante del costo marginal privado de tener un hijo, disminuyendo el tamaño familiar deseado.

d) El aumento citado del costo alternativo de la mujer, que eleva su edad al casarse, ejerciendo un efecto adicional hacia la baja de la fecundidad.

e) El incremento en el estado nutricional y de salud de los hijos, que reduce la tasa de mortalidad infantil y, con ello, disminuye los nacimientos por seguro deseado y la tasa de fecundidad. Este efecto puede ser importante, en particular en América Latina y el Caribe, región para la que se proyectan preliminarmente caídas en la tasa de mortalidad infantil desde 126 en 1950-55 a 27 en 2020-25, disminuciones que posiblemente son internalizadas sólo con un rezago por las familias, que por tanto ajustan sólo lentamente sus nacimientos por seguro deseado durante la transición.^{16/}

f) Un aumento en los niveles educacionales de la madre y de los hijos, con los mencionados efectos a la baja en la fecundidad. Un efecto adicional de la mayor educación de la madre se deriva de su mayor capacidad de manejar nuevos métodos de control de la natalidad.^{17/} Para siete países de la región, Urzúa (1979) cuadro XIII, presenta información que ilustra una fuerte influencia negativa de la educación de la madre sobre el número de hijos nacidos vivos.

g) Un aumento en el tamaño familiar deseado y en la fecundidad, a partir de un cierto nivel (alto) de ingreso y en el marco de una estructura de clases y comportamiento familiar tradicional. Este efecto parece ser importante en las clases altas de América Latina, particularmente en los países en que dichos grupos tienen tasas más bajas de participación laboral femenina.

h) Un mayor costo alternativo de las madres, que reduce la lactancia materna y, por ende, el período de contracepción natural, pudiendo así incrementarse el tamaño familiar efectivo (efecto sólo válido cuando el tamaño familiar efectivo tiende a exceder el tamaño deseado).

De los ocho efectos enumerados, los seis primeros reducen la tasa de fecundidad mientras que los últimos dos la incrementan. De la literatura revisada y de la experiencia latinoamericana podemos inferir que los efectos que inducen una caída en la fecundidad, promovidos por un aumento en el producto, dominan ampliamente.

Podemos concluir, por tanto, que el incremento en el ingreso coadyuva significativamente a la caída en las tasas de fertilidad, sin constituir una causa independiente de las variables de transmisión mencionados. Más aún, frecuentemente no constituye siquiera una causa necesaria, pues una intensificación de los servicios sociales prestados por el Estado (que analizaremos en 2.3.4.4) o el cambio social (China, Cuba) pueden alcanzar caídas significativas en la fertilidad sin mediar un aumento del ingreso.

Esto nos lleva a un segundo grupo de variables que influyen directamente en la fecundidad, que son de carácter macro o estructural. Ellos son:

a) La influencia de las condiciones políticas y socioeconómicas históricas reflejadas en la heterogeneidad estructural actual, que se refiere tanto a la estructura de la producción (mercados laborales segmentados,

sectores formales e informales de producción de bienes similares, subdesarrollo de mercados de capitales) y de la demanda (influida por la extendida marginalidad rural y urbana), como a la estructura de clases que condiciona el desigual acceso de los distintos sectores a la participación y al poder. La evidencia latinoamericana y del Caribe apunta a que una mayor heterogeneidad estructural tiende a mantener en los estratos marginados y pobres las variables culturales y socioeconómicas (cuyo rol analizamos arriba) en niveles tales que la fecundidad de dichos grupos se mantiene alta, permitiendo a su vez el efecto positivo del ingreso sobre el número de hijos en las clases altas, ya mencionado arriba.

b) La distribución del ingreso (analizada en 2.3.2) y el acceso a la riqueza. Respecto del acceso a la tierra, se ha observado una relación positiva entre fecundidad y tenencia de la tierra en países en desarrollo.^{18/}

c) La localización (rural o urbana) de la población, que no sólo implica una diferenciación en los niveles de las variables socioeconómicas entre las poblaciones rurales y urbanas, sino influye además sobre la fecundidad a través de los diferentes valores y actitudes relativos a la familia y a los roles asignados al padre, a la madre y a los hijos.

d) El acceso a los métodos de planificación familiar, que, satisfaciendo una demanda insatisfecha (cuya dimensión analizaremos más abajo), reduce la fecundidad. La experiencia en la región apunta a que las caídas iniciales en las tasas de fecundidad antecedieron al inicio de los programas de planificación familiar, y que hasta el presente la cobertura de los programas alcanza sólo entre el 5% y el 21% de las mujeres en edad fecunda (Urzúa (1979), Cuadro XVI, pag. 181). Dada esta baja cobertura y reconociendo los efectos que han tenido los limitados programas de planificación familiar en la región, cabe inferir que "programas masivos debieran acelerar las tendencias descendentes (de la fecundidad) ya detectados" (Urzúa (1979), pag. 185).

Un tercer y último grupo de variables determinantes de la fecundidad son las que permiten evaluar los valores de las tasas de fecundidad como demasiado "altos". Desde un punto de vista de evaluación del bienestar social, algunas fuentes ^{19/} mencionan que:

a) las brechas entre beneficios netos privados y sociales de un hijo adicional, y

b) la necesidad (o demanda insatisfecha) por servicios de planificación familiar, explican tasas de fecundidad superiores a las socialmente óptimas, justificándose por tanto la intervención de los estados a través de las políticas de población.

Las brechas entre beneficios netos privados y sociales, atribuibles directamente a las decisiones demográficas, se basan en la existencia de las siguientes externalidades:

1. Los padres evalúan su beneficio privado neto correspondiente a un hijo adicional sin considerar el costo (social) de los subsidios otorgados por el estado (nutrición, educación, salud, infraestructura, vivienda) a la crianza del hijo.

2. Los padres no ponderan necesariamente los intereses (o los niveles de utilidad) de sus hijos en la misma intensidad que sus propios intereses. En particular, cantidad y calidad de sus hijos pueden ser dimensiones sustitutas para ellos, pero no lo son para los hijos.

3. En respuesta a las altas tasas de fecundidad en su comunidad, región o país, de las cuales sacan las implicaciones futuras para las posibilidades de empleo y los niveles de salarios de sus hijos, los padres "sobre-invierten" en cantidad de hijos. Este efecto es conocido como la "paradoja de la aislamiento" (World Bank, 1984, pp. 54-55), lo que refleja que las decisiones demográficas individuales se toman en forma aislada respecto de la comunidad, pero llevando a un empeoramiento en el bienestar de cada familia individual.

Naturalmente, una mayor población puede exacerbar las externalidades (positivas o negativas) generadas en otros ámbitos, mercados o procesos de decisiones. Este rol indirecto, pero muy significativo, de la población en acrecentar costos o beneficios de otras actividades, será analizado en la subsección siguiente.

En cuanto a la demanda insatisfecha por servicios de planificación familiar y métodos anticonceptivos, la evidencia respecto de la incidencia de hijos no deseados en la tasa de fecundidad es muy ilustrativa. Así, "los análisis de los resultados de la Encuesta Mundial de Fecundidad muestran que el crecimiento de la población puede ser reducido hasta en un 40% si todos los nacimientos no deseados pudiesen ser evitados". (International Planned Parenthood Federation (1984), p. 429)

Finalmente cabe inferir de la experiencia de la región, que las causas más importantes de la evolución de la tasa de fecundidad son:

a) la creciente tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo que se estima que puede aumentar desde un 19.8% en 1970 a un 27.5% en el 2000 (véase cuadro 4);

b) los incrementos en los niveles de salud y educación y en el acceso a los servicios de planificación familiar, derivados del crecimiento económico y de los crecientes recursos entregados por los estados;

c) el proceso de urbanización, con la consiguiente alteración en los comportamientos de fecundidad, producto de una reducción en los beneficios privados de un hijo adicional en relación con sus costos, un acceso más expedito a los servicios previstos por los estados, y el cambio cultural.

2.3.1.2 Efectos de la población sobre el producto por habitante y el medio ambiente

i) A través de la estructura del gasto, el ahorro y la inversión

En primer lugar nos centraremos en los efectos de la población sobre el producto por habitante transmitidos por los cambios en la estructura del gasto, tanto privado como público.

Una hipótesis tradicional sostiene que un incremento en la tasa de fecundidad eleva la tasa de dependencia (de la población joven), reduciendo la capacidad de ahorro familiar (véase figura 3). Ello involucrará a nivel nacional una reducción en la tasa de inversión en capital físico y, por ende, en el crecimiento del producto. Sin embargo, la evidencia empírica apunta a que:

"los efectos de los parámetros demográficos, especialmente el crecimiento de la población o las tasas de fecundidad, sobre la tasa de ahorro, ya sea a nivel macro o micro, parecen ser muy pequeños ..." (Dilsborrow, 1981, p. 84, traducción nuestra).^{20/}

Aunque las tasas de ahorro y de consumo no parecen ser mayormente afectadas por la tasa de dependencia, ésta sí afectará a la composición del consumo privado, incrementando la participación de los ítem de gasto requeridos por los hijos y/o reduciendo el gasto por hijo de estos últimos, es decir, disminuyendo el gasto en educación, salud, nutrición, vivienda por hijo. El último efecto es la ya mencionada sustitución entre "calidad" y cantidad de hijos, a niveles bajos de ingreso, provocada por cambios en la tasa de dependencia. La importancia empírica de esta sustitución es reconocida ampliamente, destacándose el significativo aumento en el gasto (privado) por hijo en las categorías mencionadas, cuando caen las tasas de fecundidad y dependencia.^{21/}

Ello permite concluir que altas tasas de crecimiento de la población, sin tener un efecto muy significativo sobre las tasas de ahorro e inversión en capital físico, sí lo tienen sobre la formación de capital humano per cápita, reduciendo así la calidad de la fuerza de trabajo futura y la tasa efectiva de crecimiento.

Además del impacto de la tasa de dependencia sobre el nivel del gasto fiscal, podemos hacer consideraciones sobre la estructura de dicho gasto análogas a los que hicimos respecto del gasto en consumo privado. Es así que como tasas más altas de fecundidad llevan a mayores demandas por servicios de vivienda, nutrición, salud y educación provistos por el estado, redundando en una caída de los restantes rubros de gasto corriente o de capital y/o en el gasto fiscal per cápita de los servicios sociales mencionados, afectando así la distribución del ingreso y la calidad del capital humano, tanto de la generación presente como de la futura.

Respecto de la composición de la inversión geográfica en capital fijo, cabe denotar que una tasa de dependencia más elevada incrementará la participación de las inversiones en capital fijo requeridas para proveer servicios a una población relativamente más joven y absolutamente más grande (viviendas, hospitales, escuelas), reduciendo por tanto la participación relativa de la inversión en capital fijo destinada a la producción de otros bienes y servicios.

Esto apunta también a una consideración final de esta subsección: aún suponiendo que en el más largo de los largos plazos una mayor población tenga ningún efecto negativo sobre el producto de largo plazo (lo que es dudoso por todas las consideraciones hechas hasta ahora), los beneficios que supuestamente neutralizarían los costos inmediatos y futuros, se presentarían sólo al cabo de varias décadas, cuando "maduren" las inversiones en población realizadas en el presente.^{22/}

ii) A través de externalidades

Respecto de las consecuencias de largo plazo de una mayor población sobre el producto permanente por habitante y el medio ambiente (es decir, sobre las bases para un desarrollo sostenido), durante los años 60 y 70 aparecieron dos visiones radicalmente opuestas. La visión neo-malthusiana de Forrester (1971) y del Club de Roma (1972) enfatiza escenarios futuros de catástrofes globales originadas por el acabamiento de recursos naturales finitos y/o una contaminación ambiental extrema, en un entorno de innovaciones tecnológicas insuficientes para una población explosiva.

Esta hipótesis "pesimista" subraya las externalidades negativas generadas por una demanda creciente en un marco de precios relativos rígidos.

Por contraposición, las teorías "optimistas" de Boserup (1965) y Simon (1977, 1982) afirman que la capacidad productiva u oferta global está sólo limitada por la población, siendo todos los demás recursos sustituibles, en el largo plazo, por la capacidad de innovación del ser humano. Esta postura enfatiza por tanto las externalidades positivas generadas por una población creciente sobre la oferta global, a través de economías de escala en la producción y de una más alta tasa de progreso técnico.

Son escasos los estudios actuales que coinciden con alguno de estos dos extremos. Sin embargo, la virtud de su existencia es que determinan el "trazado de la cancha" para la discusión posterior. Pues:

"... en último término, la pregunta clave no es acerca de cuánta gente puede ser mantenida teóricamente por los recursos de la tierra. Se pueden hacer supuestos fantásticos sobre cambio social y tecnológico y sobre la adaptabilidad del medio ambiente, 'demostrando' que varias decenas de miles de millones de seres humanos pueden ser mantenidos. Alternativamente se pueden hacer supuestos más estáticos sobre la adaptabilidad humana y ambiental para 'demostrar' que la población ya ha

sobrepasado la capacidad de mantención sostenible. Una pregunta más central es, "cuáles son los costos - ecológicos y humanos - del intento de mantener cada vez más gente?" (National Audubon Society (1984), p. 298, traducción nuestra).

Pues bien, asociemos estos costos (y beneficios) a las correspondientes externalidades. Cabe recalcar que ellas se generan en ámbitos distintos de las decisiones demográficas (y por ende son de una naturaleza diferente de las 3 externalidades directamente demográficas de la subsección precedente). No obstante, el tamaño de la población tiene un efecto significativo sobre el valor de estas externalidades.

Ellas son (y están representadas en las figuras 2 y 3) las siguientes:

1. Las externalidades negativas (aglomeración y escala) y positivas (escala) generadas por la urbanización y metropolización, que discutiremos en mayor detalle en la subsección 2.3.3.2.

2. Las externalidades positivas (escala y mayor progreso técnico) provocadas por una mayor población ("Enfoque optimista de oferta").

3. El incremento en la presión sobre la tierra con una población creciente, que redundará en erosión, salinización, deforestación y desertificación de las tierras (con los consiguientes costos y efectos sobre la calidad del medio ambiente destacados en la figura 3), causado por:

3.1 imperfecciones en los mercados de capitales que implican una exclusión del crédito de sectores campesinos pobres, lo que lleva a su descapitalización (venta de herramientas, deforestación, sobre-explotación de la tierra). Esta externalidad se presenta aún cuando las familias están concientes de los efectos ecológicos y cuando las tierras les pertenecen; 23/

3.2 imperfecciones en la transmisión del conocimiento técnico o simple ignorancia, que llevan a que las familias campesinas imponen daños ecológicos (frecuentemente sólo evidentes en el largo plazo) a las tierras pertenecientes a ellas, con el consiguiente costo impuesto a sí mismos o a sus herederos, aún cuando toman adecuada consideración de los intereses de estos últimos;

3.3 externalidades de sobre-explotación de tierras agrícolas de propiedad comunitaria o indefinida, que resulta de la no especificación de derechos individuales o familiares de propiedad cuando las familias campesinas elevan sus intereses sobre los de su comunidad.

4. Las externalidades de la producción (minera, industrial) y del consumo sobre la calidad del medio ambiente a través de la contaminación de los recursos naturales y del deterioro de los equilibrios ecológicos comunitarios, regionales o globales, exacerbados por una población creciente.

El efecto de la población sobre la incidencia de estas cuatro categorías de externalidades se representa en la figura 3. Una mayor población incrementa la escala del proceso productivo, lo que puede tener efectos positivos o negativos sobre los niveles de producción agregados o de determinados sectores productivos (categorías 1. y 2.) y, además, puede incrementar la tasa de progreso técnico (externalidad 2.).

Las clásicas externalidades de la producción (y, en menor grado, del consumo) sobre los niveles de producción y de consumo (presentes o futuros) se originan en que el sector que ejerce una mayor presión sobre la tierra (categoría 3.) o que contamina (categoría 4.) no internaliza los costos que provoca a otros sectores con su comportamiento. La teoría neoclásica indica que se alcanzaría una situación de optimalidad si se obliga a la internalización de dichos costos, caso en el cual la población dejaría de tener el efecto indirecto de aumentar la extensión de dicha externalidad. Sin embargo, por diversas razones (costos de transacción, regulación estatal insuficiente, difícil evaluación de los costos provocados, incertidumbre científica respecto de efectos ecológicos de largo plazo) esta internalización no se produce, con lo cual el crecimiento de la población tiene los efectos perniciosos señalados.

Respecto de la importancia relativa de las externalidades de escala y cambio tecnológico (1. y 2.) en comparación con las de deterioro ambiental (3. y 4.), se perfila un consenso en la literatura acerca de la dominación absoluta del segundo grupo, tanto a nivel global como en la región. Particularmente se minimiza la importancia de los efectos positivos (de escala y cambio tecnológico) de una mayor población:

"Las supuestas ventajas del crecimiento de la población están apareciendo crecientemente implausibles. Si la justificación es alcanzar economías de escala en la producción, el crecimiento de la población no es necesario ni deseable (Sirageldin, 1975); el crecimiento del ingreso puede ser tan potente como el crecimiento de la población para aumentar la demanda, y el comercio internacional es una salida potencial cuando la demanda doméstica es aún insuficiente. No hay evidencia de que el crecimiento de la población sea requerido para estimular el crecimiento de la producción de alimentos, de acuerdo con Abercrombie (1975). Cassen (1976) concluye que pueden haber economías de escala en el transporte y en las comunicaciones, pero en salud o en educación el tamaño de la población implica, si es que, muy pocas economías. Para países en desarrollo con abundante trabajo, no parecen haber ventajas económicas potenciales derivadas del crecimiento de la población." (Mangahas, 1984, p. 373, traducción y subrayado nuestros).

La presión sobre la tierra expresada en la extensión de la frontera agrícola con el consiguiente impacto ecológico y económico tiene una dimensión muy significativa en América Latina. La presión poblacional ha llevado a la incorporación de nuevas tierras en tres zonas de delicado equilibrio

ecológico en América Latina: las zonas montañosas, los bosques tropicales, particularmente de la Amazonía, y las zonas semi-áridas (Sunkel, 1981; ECLAC, 1984).

Aunque se carece de evidencia global y sistemática, la información puntual acerca de los procesos de deforestación, desertificación y erosión en América del Sur apunta a un deterioro creciente del medio ambiente derivado de la presión sobre la tierra. Es así como cabe inferir del cuadro 5 un proceso exponencial de deforestación de la Amazonía a partir de mediados de los años setenta, y una situación de erosión y desertificación crecientes en zonas semi-áridas, como por ejemplo en el Norte Chico y Centro de Chile.

Ello resulta de la sobre-explotación de tierras incorporadas en el pasado a la producción agropecuaria y, básicamente, a la incorporación de nuevas tierras. En el caso de Brasil la superficie de tierras cultivadas aumenta en un 140% entre 1950 y 1975. En cuanto al futuro próximo, "... resultados preliminares de un estudio conducido bajo el Proyecto CEPAL/PNUMA sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente indican que en los próximos cinco años, 294,340 km² van a comenzar a ser incorporados a las áreas cosechadas de América del Sur, y de que por lo menos un 66% de la expansión de la frontera agrícola se va a realizar en áreas en que el impacto ecológico es alto. La mayor parte de esta expansión se realizará en el ecosistema amazónico" (ECLAC, 1984, p. 124).

En cuanto a la contaminación del medio ambiente, existe evidencia creciente respecto de los niveles críticos que están alcanzando los niveles de contaminación del agua y del aire en algunas regiones de América Latina y el Caribe, particularmente en las grandes metrópolis (por efectos de la industrialización y la expansión del transporte) y en algunas áreas de extracción de recursos minerales. A diferencia de las externalidades provocadas por la sobre-explotación agrícola y forestal, estos efectos son algo más fáciles de identificar, ya tienen consecuencias en el corto plazo y tienen un impacto que suele ser limitado geográficamente.

Con todo, el mayor problema asociado a las externalidades sobre el medio ambiente (provocadas por la expansión de ciertos sectores productivos en el marco de determinados estilos de desarrollo y tipos de tecnología, pero incrementados por el aumento de la población) es su difícil cuantificación. No sólo no es trivial determinar los sectores productivos, clases sociales y generaciones afectadas por el deterioro del medio ambiente, sino también se desconoce la dimensión precisa de los daños ambientales presentes y futuros. Lo menos que cabe afirmar, empero, es que dichos costos son significativos, es decir, que existe un importante trade-off entre el crecimiento económico de corto plazo y el de largo plazo, debido a la puesta en peligro de la capacidad productiva futura por la intensidad, forma y estructura del crecimiento actual. Y dicho trade-off es continuamente agravado por el crecimiento de la población.

2.3.2 Interrelaciones entre población y desempleo, distribución del ingreso y pobreza

2.3.2.1 Efectos de la población sobre los mercados del trabajo

Una más alta fecundidad puede tener significativos efectos sobre los mercados del trabajo, en particular sobre los niveles de empleo y desempleo, los salarios y la estructura de los mercados laborales.

El efecto más directo, aunque temporalmente rezagado, de una mayor fecundidad es a través de la oferta de trabajo. Es así como la evolución de las tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar y de la población económicamente activa, y particularmente la incorporación de los jóvenes a la fuerza de trabajo, tiende a replicar, con el rezago biológico obvio, la evolución de las tasas de fecundidad. Esta mayor abundancia tiende a deprimir los salarios reales, en particular de los trabajadores urbanos o rurales sin calificación (que muestran las mayores tasas de crecimiento) y a aumentar el desempleo abierto y el subempleo, en la medida que los mercados laborales muestren, como de hecho sucede en la región, serios problemas de absorción de la creciente oferta de trabajo.

Por otra parte una más alta fecundidad tiende a perpetuar la heterogeneidad estructural de los mercados laborales, permitiendo la expansión de la demanda por trabajo del sector informal ante la incapacidad de los sectores modernos o formales de dar ocupación a la creciente fuerza de trabajo (Urzúa, 1979, p.38).

La asociación entre altas tasas de fecundidad y subempleo en América Latina y el Caribe apuntan a que estos efectos del crecimiento de la población sobre los mercados del trabajo pueden ser no despreciables. En efecto, fuentes independientes estiman que el subempleo, sin siquiera considerar el desempleo abierto, se ha mantenido en torno al 20 por ciento entre 1970 y la actualidad.^{24/}

Dependiendo del país, esta situación efectiva o potencial de exceso de oferta de trabajo puede prolongarse hasta el segundo decenio del siglo XXI, cuando las generaciones con más altas tasas de crecimiento comiencen a incorporarse a las fuerzas de trabajo en los países más atrasados en su transición demográfica.^{25/}

Cabe agregar que una creciente fuerza de trabajo, reduciendo los salarios e incrementando los niveles de sub y desempleo, también tiende a intensificar la pobreza absoluta y, si afecta más a las clases pobres, lleva a su vez a una mayor concentración en la distribución del ingreso. En el caso de la situación actual por la que atraviesa la región, este escenario es aún más seriamente agravado por la prolongada crisis externa y de estancamiento económico del último quinquenio, que repercute sobre los mercados laborales a través de las contracciones en las demandas por trabajo.

2.3.2.2 Efectos de la población sobre la distribución del ingreso y la pobreza

Una más alta tasa de fecundidad (o una mayor población) puede incrementar la incidencia de la pobreza absoluta a través de cualquiera de los siguientes mecanismos:

- a) en el corto plazo, por un mayor número de hijos en las familias pobres, con la consiguiente caída del ingreso per cápita en estos estratos;
- b) en el largo plazo, por una baja (o incluso, menor) inversión en capital humano realizada por los padres en el corto plazo, que tiende a perpetuar intergeneracionalmente la pobreza;
- c) en el largo plazo, por una caída en los salarios por una mayor abundancia relativa de trabajo respecto de otros recursos y/o un aumento en la tasa de desempleo.

Para que, además, la mayor fecundidad propenda a una mayor concentración relativa del ingreso, a las razones anteriores tienen que agregarse los siguientes efectos complementarios:

aa) la tasa de fecundidad de los pobres aumenta más que la de los ricos, y además hay baja movilidad social;

bb) existe baja sustituibilidad entre capital y trabajo, por lo cual la participación de los asalariados en el ingreso nacional disminuye.

Rodgers (1984) revisa los efectos del crecimiento de la población sobre la desigualdad y la pobreza en el marco de cuatro modelos muy distintos. Concluye, sin embargo, en que "... un elemento clave en todos los modelos son las tasas relativas de crecimiento de los distintos sectores de la población. La expectativa común es que el grupo que crece más rápido es probablemente el más desfavorecido; si este grupo es relativamente pobre, la desigualdad va a aumentar" (traducción nuestra, p. 451).

Este efecto de la abundancia relativa de la fuerza de trabajo en general sobre la pobreza absoluta es refrendado por Mangahas (1984), quien afirma: "Obviamente, el crecimiento rápido de la población ayuda a perpetuar la pobreza restringiendo el aumento de los salarios" (p. 370, traducción nuestra).

Sin embargo, aparentemente no son muy importantes los efectos complementarios aa) y bb) anotados arriba, pues Rodgers (1984), entre otros, afirma que no existe suficiente evidencia empírica que muestre una asociación negativa entre las tasas de fecundidad y la distribución relativa del ingreso. Particularmente en su modelo de simulación, la reducción en el crecimiento de la población no tiende a reducir significativamente el grado de desigualdad.

La evidencia empírica para América Latina apunta a un significativo aumento del número absoluto de pobres, proyectándose una continuación futura de esta tendencia (véase cuadro 6) siendo su participación relativa en la población fuertemente declinante. A su vez, se observa para 1960-75 un leve aumento en el grado de concentración del ingreso.

Por lo expresado arriba, es probable que la transición demográfica de la región tenga efectos sólo menores en la evolución de la distribución relativa del ingreso, pudiendo sí haber causado un menor decrecimiento de la participación de la pobreza absoluta en la población total. Ciertamente los dos grandes factores explicativos de este decrecimiento son los procesos de urbanización de la región (pues la incidencia relativa de la pobreza absoluta es mucho menor en la población urbana que en la rural) y de crecimiento económico, que elevan a fracciones crecientes de la población por encima de la línea de pobreza (que se supuso fija), aunque la distribución relativa no mejore.

2.3.2.3 Efectos de la distribución del ingreso sobre la población

Aunque en su sencillo modelo de simulación Rodgers (1984) no encuentra un mayor efecto del crecimiento de la población sobre la desigualdad, sí obtiene que una reducción en la desigualdad hace disminuir el crecimiento de la población. Este resultado es coincidente con "la mayoría de los investigadores que han explorado no-linealidades en los efectos del ingreso sobre la fecundidad, encontrando estos efectos; por tanto el patrón de desigualdad va a afectar a la fecundidad y luego al crecimiento de la población" (Rodgers, 1984, p. 447, traducción nuestra).

En América Latina, con sus amplios márgenes para la redistribución que se desprenden del hecho que el 10% más rico obtiene un ingreso medio que es 24 veces el ingreso medio del 40% más pobre (véase cuadro 7), el impacto de la redistribución sobre la tasa de fecundidad de los sectores pobres puede ser grande. Usando el múltiplo recién mencionado, cabe afirmar que la redistribución del 5% del ingreso del 10% más rico hacia el 40% más pobre, eleva en un 120% el nivel de ingreso de este último grupo. Es muy probable que la caída de ingreso del sector más rico no afecte mayormente su comportamiento demográfico, sin embargo, cabe anticipar que la duplicación y más del ingreso de los pobres expandirá la satisfacción de sus necesidades básicas (educación, salud, nutrición, vivienda), es decir, elevando significativamente las variables que tienden a reducir la tasa de fecundidad de la presente generación y, a través de la inversión en capital humano, fundamentalmente la de la generación de sus hijos.

(Rodgers (1984) toma una posición aún más optimista, al afirmar:

"Existe alguna razón para suponer que la desigualdad afecta per se a la fecundidad y luego al crecimiento de la población, más allá de los efectos indirectos debidos a la distribución por la sociedad de variables que entran en las funciones de fecundidad a nivel micro? Es difícil mostrar evidencia para esto, pero cabe esperar hasta cierto punto que la respuesta es sí" (Rodgers, p. 447, traducción nuestra).

2.3.3 Interrelaciones entre Población, Migración Rural-Urbana y Urbanización

2.3.3.1 Interrelación entre Crecimiento Demográfico y Migración Rural-Urbana

La migración interna (o migración campo-ciudad) puede ser explicada por un gran número de variables sociales, demográficas, culturales y de comunicaciones. Un aspecto central en estas explicaciones es la distinción entre al menos dos sectores o grupos de la población (rural y urbana, y eventualmente distinguiendo entre sectores urbanos formales e informales), con características distintas.

Los modelos explicativos de la migración interna basados en variables económicas son el modelo clásico de Lewis (1954), extendido por Ranis y Fei (1961), y el modelo de recursos humanos de Todaro (1969) y Todaro y Harris (1970). Una visión alternativa a estos modelos a fin de explicar la heterogeneidad estructural, está contenida en los modelos duales (socio-culturales o estructuralistas) que explican la coexistencia de sectores modernos y tradicionales, o formales e informales, por razones culturales o tecnológicas, y por ende la migración entre ellos.

Los tres paradigmas clásicos mencionados, explicativos de la migración campo-ciudad, postulan que dicho traslado de personas obedece a la diferencial percibida entre los beneficios de la localización urbana en relación a la localización rural. Todaro (1969) y Todaro y Harris (1970) incorporan a este análisis la endogeneización de la tasa de desempleo, que en equilibrio migratorio alcanzaría un nivel tal que eliminaría la diferencia entre salarios urbanos esperados (o promedios) y salarios rurales.

Una representación de la interacción entre migración interna y condiciones en los mercados laborales urbanos y rurales, basada en la comparación de los beneficios netos de localización concordante con la literatura mencionada, se realiza en la figura 2.

Los beneficios netos en cada localización se componen de los correspondientes ingresos permanentes o promedios, del valor de los subsidios estatales, del costo de vida y de las transferencias netas obtenidas de los familiares rurales. A su vez, el ingreso permanente urbano esperado depende de la tasa de desempleo urbana y de los salarios urbanos (que a su vez pueden descomponerse entre salarios de los sectores formales e informales). Con la inclusión de la tasa de desempleo se cierra el flujo de retroalimentación negativa en el modelo de Todaro o cesará la migración rural/urbana cuando el exceso de oferta laboral sea tal que un residente urbano obtenga un mismo nivel de ingreso neto que un residente rural. Dicho ingreso neto también considera los costos de migración.

De la misma figura 2 cabe inferir que el flujo de retroalimentación negativa se verá reforzada cuando la urbanización o metropolización, alimentada por los flujos migratorios, eleva el costo privado de la vida urbana. Los efectos precisos de la urbanización, que implican dicho aumento en el costo de vida, serán analizados más abajo.

Sin embargo, es poco probable que el flujo migratorio sea exactamente equilibrador de la diferencial de ingresos netos entre el campo y la ciudad en América Latina. Por una parte puede pensarse en que la migración no es una decisión meramente individual sino familiar. Entonces, la combinación de costos marginales crecientes de traslados de miembros de la familia a la ciudad con aversión al riesgo llevan a que las familias decidan el traslado lento (uno por uno) de sus miembros, comenzando con los más jóvenes y educados, de mayores probabilidades de éxito en la ciudad. A estos factores económicos pueden agregarse factores culturales (de arraigo en el campo), quizás parcialmente contrarrestados por la fascinación que ejercen las "luces de la gran ciudad", que llevan a que el desequilibrio entre beneficios netos no sea eliminado completamente por los flujos migratorios en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.^{26/}

El enorme proceso de migración en la región se aprecia en las cifras sobre relaciones entre stocks de migrantes y población total, en cuatro países latinoamericanos (cuadro 7). Aunque dichas cifras no reflejan exactamente los flujos migratorios del campo a la ciudad (pues corresponden a los migrantes totales, incluyendo los migrantes campo-campo, ciudad-ciudad y desde el extranjero, y además, son cifras de stock), dan una idea de la importancia de dichos flujos. Además se debe tener presente que "la migración directa del área rural al área metropolitana sólo explica un pequeño porcentaje de la inmigración total a los metrópolis latinoamericanas" (Urzúa, 1979, p.161).

El crecimiento de la población tiene un impacto obvio en los flujos migratorios absolutos del campo a la ciudad, particularmente cuando la tasa de fecundidad de la población rural supera con creces a la fecundidad de las ciudades como ocurre en la región.

2.3.3.2 Interrelación entre Crecimiento Demográfico y Urbanización

Las causas últimas de los procesos migratorios son las siguientes:

- a) la disminución de la participación del gasto en productos agropecuarios en el gasto a medida que aumenta el ingreso (elasticidades-ingreso inferiores a 1 de las demandas por alimentos),
- b) los aumentos en productividad y producción agropecuarias a través de innovaciones tecnológicas y acumulación de capital, que han reemplazado al trabajo no calificado, y

c) ciertas características estructurales de las zonas rurales como la concentración de la propiedad de la tierra, la baja permeabilidad al cambio y el atraso tecnológico.

La consecuencia directa de la migración campo-ciudad es el aumento del nivel de urbanización de la población, que se estima que entre 1950 y 2020 se duplicaría, llegando a un nivel proyectado en 82.9% para ese año. Diez años antes la población rural de la región llegaría a su máximo histórico. Luego, en virtud de una sostenida caída en la tasa de aumento de la población y la continuación del proceso de urbanización, la población rural comenzaría a descender, mientras que la población urbana estaría aumentando aún a un 1.7% anual entre 2010 y 2020.^{27/}

Pues bien, además del beneficio neto para el migrante, el proceso de urbanización presenta los siguientes beneficios y costos potenciales indirectos, que son externalidades provocadas o acrecentadas por la radicación del migrante en la ciudad:

- a) el aprovechamiento de economías de escala en la producción de bienes y servicios y en la distribución de ellos;
- b) efectos de escala negativos (deseconomías de escala) reflejados en costos medios crecientes con la extensión de servicios públicos y de infraestructura (alcantarillado, agua);
- c) externalidades negativas por una mayor congestión;
- d) el aumento de la marginalidad urbana;
- e) un aumento de los costos sociales causados por la existencia de subsidios a las ciudades y a la urbanización (mayores que los subsidios prestados a las zonas rurales), como la mayor provisión de servicios públicos, incentivos tributarios explícitos, posibilidad de lobbying ante centros de poder, etc.;
- f) un aumento en los costos sociales de las externalidades de la producción y del consumo sobre variables ambientales, como el deterioro en la calidad del agua y del aire.

Las primeras cuatro categorías son externalidades provocadas directamente por la llegada del migrante a la ciudad, mientras que las últimas dos son consecuencias indirectas de la migración, y consisten en el incremento de costos sociales de deseconomías provocadas por decisiones de política (e) o de producción y consumo (f).

Ya hemos analizado el impacto relativo de las externalidades de escala (a y b) y de las deseconomías ambientales (g) sobre el crecimiento económico presente y potencial. Aquí podemos añadir que, a la luz del fuerte proceso de metropolización en América Latina y el Caribe, cabe esperar que los costos

de las externalidades ambientales sean particularmente elevados, tanto en términos absolutos (niveles de ingreso y bienestar perdidos) como relativos a las otras categorías mencionadas.

Sólo cabe añadir que el crecimiento demográfico incrementa, en forma indirecta pero muy efectiva, la dimensión de los costos de la urbanización al incrementar las escalas de la metrópolis.

Sin embargo, la urbanización, un efecto posiblemente inmediato pero que se presenta por el efecto de reducir la tasa de fecundidad de la población migratoria (lo que puede suceder de inmediato y a más tardar después de una generación), contribuye a disminuir la tasa de crecimiento de la población total.

2.3.4 Políticas Económicas y Sociales y Crecimiento Demográfico

Las políticas económicas y sociales, siendo afectadas por el crecimiento demográfico y por la composición por edades, sectores y clases de la población, ejercen una gran influencia sobre las variables demográficas y sobre los costos y beneficios de una mayor población. En esta última parte analizaremos los mecanismos de influencia de las políticas sobre la población.

2.3.4.1 Estrategias y Estilos de Desarrollo

Sin entrar en una discusión detallada de los efectos que tienen distintos estilos y estrategias de desarrollo, cabe afirmar que el marco general en que se desenvuelve el proceso de desarrollo tiene efectos importantes sobre las variables que determinan las decisiones de fecundidad y de migración, como también sobre las tasas de mortalidad. El grado de apertura al exterior, la participación del Estado en la provisión de bienes y servicios, en la regulación de los mercados de bienes y de factores y en la distribución del ingreso y de los activos indudablemente afecta dichas variables. Algunas implicancias para las variables demográficas de la adopción de distintas estrategias de desarrollo se analizarán en lo que sigue por el impacto sobre políticas económicas específicas.

2.3.4.2 Políticas Distributivas y de Acceso a la Propiedad de Factores Productivos

En la subsección 2.3.2.2 analizamos el impacto que tiene la desconcentración del ingreso y la disminución de la pobreza absoluta sobre la población a través de una reducción en la tasa de fecundidad, que resulta del efecto no lineal que tiene una transferencia de recursos desde los sectores de ingresos altos hacia los sectores pobres. También existe consenso sobre la capacidad que tienen los Estados para redistribuir ingresos a través de políticas tributarias y de gasto fiscal y, en menor medida, a través de intervenciones en los mercados de factores. Ello lleva a concluir que las políticas redistributivas de flujos de ingresos pueden tener un

impacto significativo sobre el crecimiento demográfico, particularmente si benefician a los sectores campesinos y si logran elevar los niveles educativos y de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo.

También las reformas agrarias, como una forma de redistribución de activos, pueden reducir las tasas de fecundidad, en la medida en que logran elevar la productividad del trabajo rural, reducen la pobreza campesina y aceleran la modernización en el campo.

2.3.4.3 Políticas de Precios

Frecuentemente las políticas de precios agropecuarios en la región han tendido a fijar dichos precios a niveles inferiores a los del mercado, implicando una transferencia de recursos desde las zonas rurales a las ciudades y, por ende, un subdesarrollo de la agricultura. El levantamiento de estas políticas, en especial si va asociado a políticas de subsidios a los alimentos o de distribución de alimentos básicos a los sectores urbanos pobres, eleva los niveles de ingreso rural, pudiendo afectar hacia bajo la tasa de fecundidad rural y la migración campo-ciudad.

2.3.4.4 Políticas de Servicios Básicos y de Formación de Capital Humano

Una de las formas dinámicamente más eficaces de reducción de la desigualdad y de la tasa de fecundidad es a través de la entrega de educación, salud, alimentación y vivienda a los sectores pobres. Respecto de la fecundidad, como viéramos en la subsección 2.3.1.1, esta política incide directamente en el tamaño familiar deseado a través de la sustitución de cantidad de hijos por "calidad". Y además, tiene un efecto significativo en las generaciones siguientes, al reducir las desigualdades en las dotaciones de capital humano de la población, y, básicamente, al elevar el nivel educacional de las mujeres, lo que incrementa su costo alternativo y eleva su participación en la fuerza de trabajo.

Otra forma más directa de acción sobre la tasa de fecundidad es satisfaciendo los requerimientos de servicios de planificación familiar, cuya importancia es enorme a la luz de las estadísticas sobre descendencia no deseada.

2.3.4.5 Políticas Ambientales

Las políticas de protección del medio ambiente son de vital importancia para la mantención de la base natural de sustentación del producto y del bienestar en el largo plazo y, eventualmente, para la propia mantención de la especie humana. Es en este sentido que su implementación o no implementación va a afectar significativamente el tamaño de la población regional y mundial. Sin embargo, dada la repercusión global que tienen los desequilibrios ecológicos que pueden presentarse, cabe afirmar que las políticas ambientales, y particularmente sus costos en materia de sacrificio económico en el corto y mediano plazo, no son de exclusiva responsabilidad de

los Estados de la región. Ello es particularmente válido para los bosques tropicales de la Amazonía, que aportan una fracción significativa de la renovación atmosférica y del patrimonio biológico del orbe.

2.3.4.6 Políticas de Población

Gran parte del análisis realizado, que se basó en la evidencia empírica general y regional, apunta a que las decisiones de incrementar el número de hijos pueden tener efectos sociales que la familia no toma en cuenta. En particular, en el estado actual del proceso de desarrollo de la población, y dadas las interacciones entre población, medio ambiente y desarrollo descritas, cabe afirmar que, aunque decrecientes, las tasas de fecundidad de la región pueden ser aún muy elevadas debido a la posible presencia de:

- a) externalidades negativas o costos sociales derivados de la decisión de tener un hijo adicional, no considerados por las familias;
- b) externalidades negativas o costos sociales, particularmente de carácter ambiental, provocados por los patrones de producción y consumo imperantes, y que son incrementados por una mayor población, y
- c) una demanda por servicios de planificación familiar, insatisfecha en el presente.

Esta triple concurrencia de factores esenciales para el bienestar de la sociedad puede justificar la consideración o intensificación de políticas de planificación familiar, en el marco del respeto a los valores culturales y éticos de cada país.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Agruparemos las conclusiones y recomendaciones de este trabajo en dos acápites, el primero sobre las direcciones a seguir para lograr una mejor incorporación de las variables demográficas en la planificación y el segundo, sobre las investigaciones de base que parecen prioritarias.

3.1 Incorporación de las variables demográficas en la planificación

En primer término es preciso integrar institucionalmente las políticas de población en la planificación global del desarrollo. Hasta ahora dichas políticas han sido consideradas como un "sector" específico o por grupos de trabajo ad-hoc. Toda la argumentación precedente abona la tesis de que tales políticas son una dimensión clave de las políticas de desarrollo y como tal deben ser tratadas.

En segundo lugar, dentro de los planes de trabajo de los organismos de planificación, la preocupación anterior debiera volcarse en una plena integración de las variables demográficas en la formulación de los planes de desarrollo a largo, mediano y corto plazo.

Con referencia a los planes a largo plazo, parece necesario renovar los esfuerzos por formular modelos de población y desarrollo a largo plazo (25-50 años), que permitan generar escenarios probables del comportamiento económico y demográfico ante estrategias alternativas de desarrollo. Tales modelos debieran captar las relaciones macro-demográficas esenciales, sin llegar a transformarse en mega-modelos detallados y complejos, muchas veces de difícil interpretación.

En cuanto al mediano plazo, parece necesario hacer un trabajo más fino de vinculación de variables demográficas en los diagnósticos, sectoriales y en los programas de desarrollo específicos, tanto de sectores productivos como sociales. Ello podría hacerse siguiendo dos metodologías no necesariamente contradictorias. Por una parte, enriqueciendo modelos macro-sectoriales existentes con los contenidos demográficos relevantes, a fin de que permitan evaluar mejor programas de desarrollo coherentes a plazo medio (5 o 6 años). Por otra, a nivel de políticas sectoriales específicas, especialmente en los sectores sociales, es preciso una mayor presencia del papel de los factores demográficos, donde ello sea relevante, sin que sea necesario o posible un enfoque modelístico formal que dé cuenta de todas las interrelaciones posibles. Especialmente en países donde la investigación básica no esté suficientemente desarrollada como para permitir la formulación de modelos, puede ser muy útil establecer una "red de consistencia" de políticas específicas que asegure la consideración simultánea de los factores demográficos en varios frentes de política. En este sentido, Mc Nicoll (1981) ha seguido un esquema muy convincente, basado en un proceso de aproximaciones sucesivas (l'ajustement) en sustitución de modelos de equilibrio general, plenamente coherentes.

La planificación a corto plazo está usualmente ligada a resolver problemas emergentes en un plazo no mayor de un año. En este sentido, el análisis de los factores demográficos debiera permitir identificar cuales son los problemas más urgentes en este plano, cuya solución no puede diferirse, para lo cual debiera disponerse de un esquema actualizado de alerta roja comportamiento de algunas variables demográficas y sociales, críticas. Al respecto podrá citarse la evolución de la tasa de mortalidad infantil en sectores de extrema pobreza, la aparición de epidemias y el agravamiento de los índices de morbilidad, el desborde de los índices de hacinamiento, etc. La pronta acción sobre los factores causales como la introducción de medidas compensatorias podrá impedir la acumulación de efectos negativos de más difícil solución en el largo plazo.

3.2 Sugerencias para futuras áreas de investigación

A la luz de la revisión de las relaciones entre variables demográficas y socio-económicas y su relevancia para la región hecha en la sección 2 de este trabajo, se plantean algunas líneas de investigación y algunas sugerencias metodológicas, en áreas en que se perfilan los mayores vacíos respecto de la comprensión de las conductas familiares y de grupos y de su dimensión empírica. Estos esfuerzos de investigación constituirían a su vez un aporte significativo al diseño de políticas de desarrollo en América Latina y el Caribe.

En cuanto a los alcances metodológicos, queremos destacar lo siguiente:

1. Acorde con la literatura más reciente, se plantea la necesidad de reorientar los esfuerzos de investigación desde las relaciones macro o agregadas entre variable demográficas y socio-económicas hacia la especificación del comportamiento demográfico y económico individual o familiar representativo del país o sector o clase social bajo estudio. Esta dirección hacia los fundamentos micro debe, sin embargo, incorporar la mayor cantidad de variables estructurales, institucionales y de política que condicionan el comportamiento de las familias y las clases sociales y el estilo de desarrollo prevaleciente en América Latina y el Caribe. Esta combinación de especificación micro y de condicionantes estructurales permitiría identificar los causantes inmediatos de las decisiones económicas, de migración y de fecundidad, determinando de esta forma los procesos que están detrás de asociaciones entre variables macro, que a menudo son espúreas o de causalidad no identificada.
2. Para entender la dinámica de las causalidades demográfico-socio-económicas, la migración rural-urbana, y el rol de la amplia heterogeneidad estructural en la región, se hace preciso realizar estudios que desagreguen en grupos de sexo y edad, en sectores urbanos y rurales, y/o en clases sociales relevantes.
3. Del énfasis otorgado en la sección 2 a las causalidades en ambos sentidos y a las retroalimentaciones entre variables demográficas y socio-económicas se desprende la necesidad de desarrollar modelos dinámicos y multivariados de ecuaciones simultáneas para analizar la relación entre población y desarrollo. Este enfoque integral es importante tanto en la etapa de estimación y testeo de hipótesis como en las simulaciones realizadas con fines predictivos o de evaluación de políticas.

Teniendo en mente estos alcances metodológicos finalicemos mencionando las siguientes líneas de investigación que se plantean con más urgencia para la región:

1. Cabe plantear la necesidad de investigar en profundidad la importancia empírica de los distintos condicionantes directos de la fecundidad en la región. En particular, es deseable estudiar el peso relativo de la educación y de la participación laboral femenina (determinantes de la

conducta de la mujer), la evolución de la mortalidad y los programas de planificación familiar, entre otras variables, sobre la fecundidad, considerando explícitamente los condicionantes estructurales y de clases que codeterminan la conducta reproductora de las familias representativas de distintos estratos y/o etapas del proceso de desarrollo.

2. Otra Área prioritaria de estudio es una comprensión más detallada del proceso de decisión del migrante interno, a fin de entender los significativos procesos de reordenamiento espacial de la población, que se observan en la región. A su vez, se deben entender las consecuencias de la migración interna, tanto por sus implicancias para el equilibrio migratorio de largo plazo como también de sus efectos sobre procesos de desarrollo.

3. Quizás el campo más inexplorado y potencialmente más fértil de investigación sea el análisis de las interrelaciones de largo plazo entre variables demográficas, socio-económicas y ambientales. Este estudio debería considerar los efectos directos e indirectos de la población sobre el medio ambiente, los recursos naturales y la capacidad de desarrollo sostenible en el largo plazo en la región. Estando basado en una especificación rigurosa y empíricamente relevante del comportamiento de familias y de clases sociales, de variables ambientales, y de las externalidades, se podrían realizar simulaciones de distintas opciones de política de gran relevancia para la región.

4. Por último cabe sugerir el diseño de una metodología de evaluación social de las potenciales externalidades tanto directas de las decisiones demográficas (de fecundidad y migración) como de las indirectas, las últimas referidos a la calidad del medio ambiente y a la metropolización observada en la región. Ello permitirá una fundamentación explícita de las políticas de población referidas a los programas de planificación familiar y de incentivos a la redistribución espacial.

Figura 1
 DETERMINANTES DEMOGRAFICOS Y SOCIOECONOMICOS DE LAS TASAS DE FERTILIDAD Y MORTALIDAD

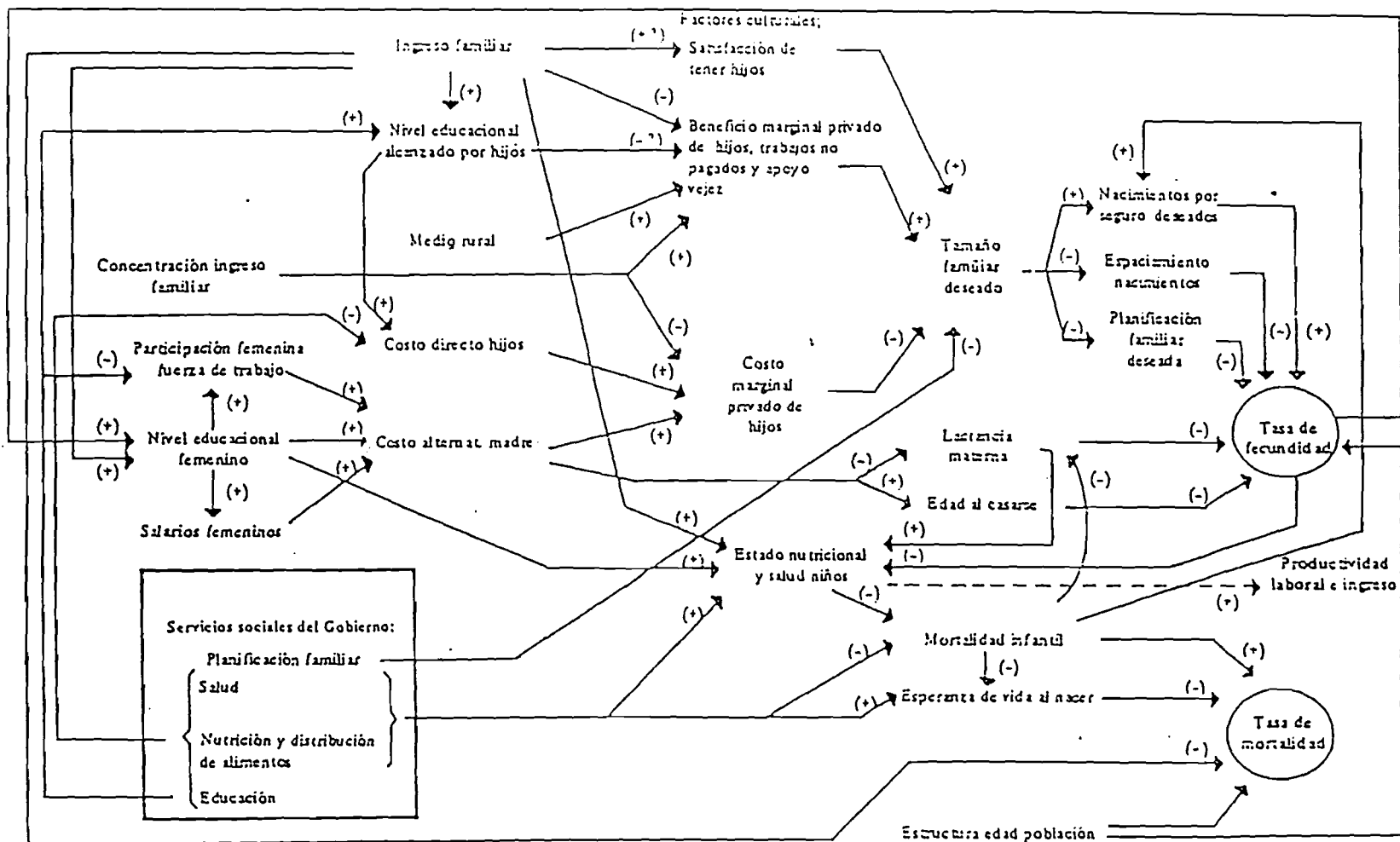


Figura 3

INTERRELACIONES ENTRE VARIABLES DEMOGRAFICAS, SOCIOECONOMICAS Y DEL MEDIO AMBIENTE

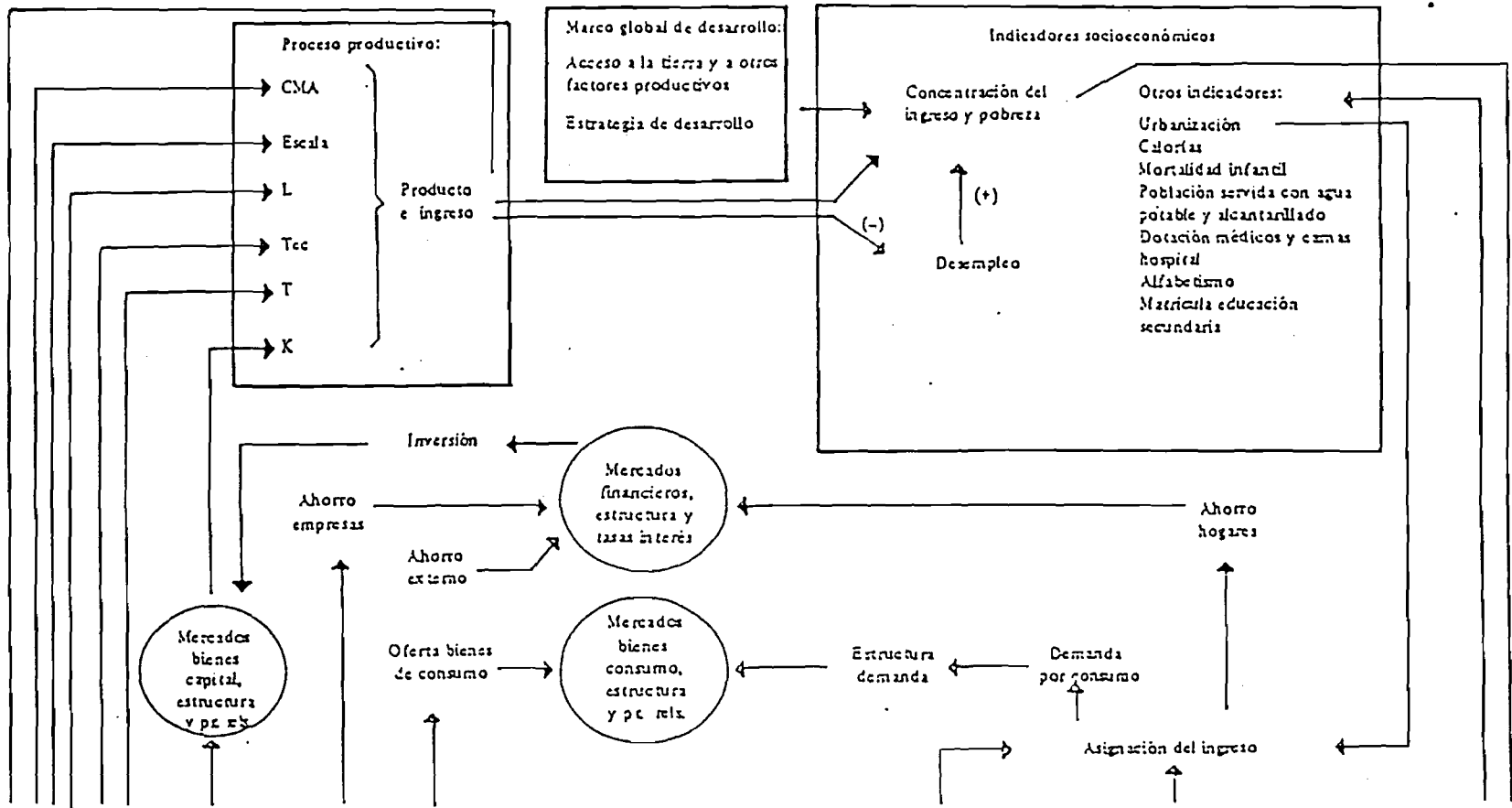
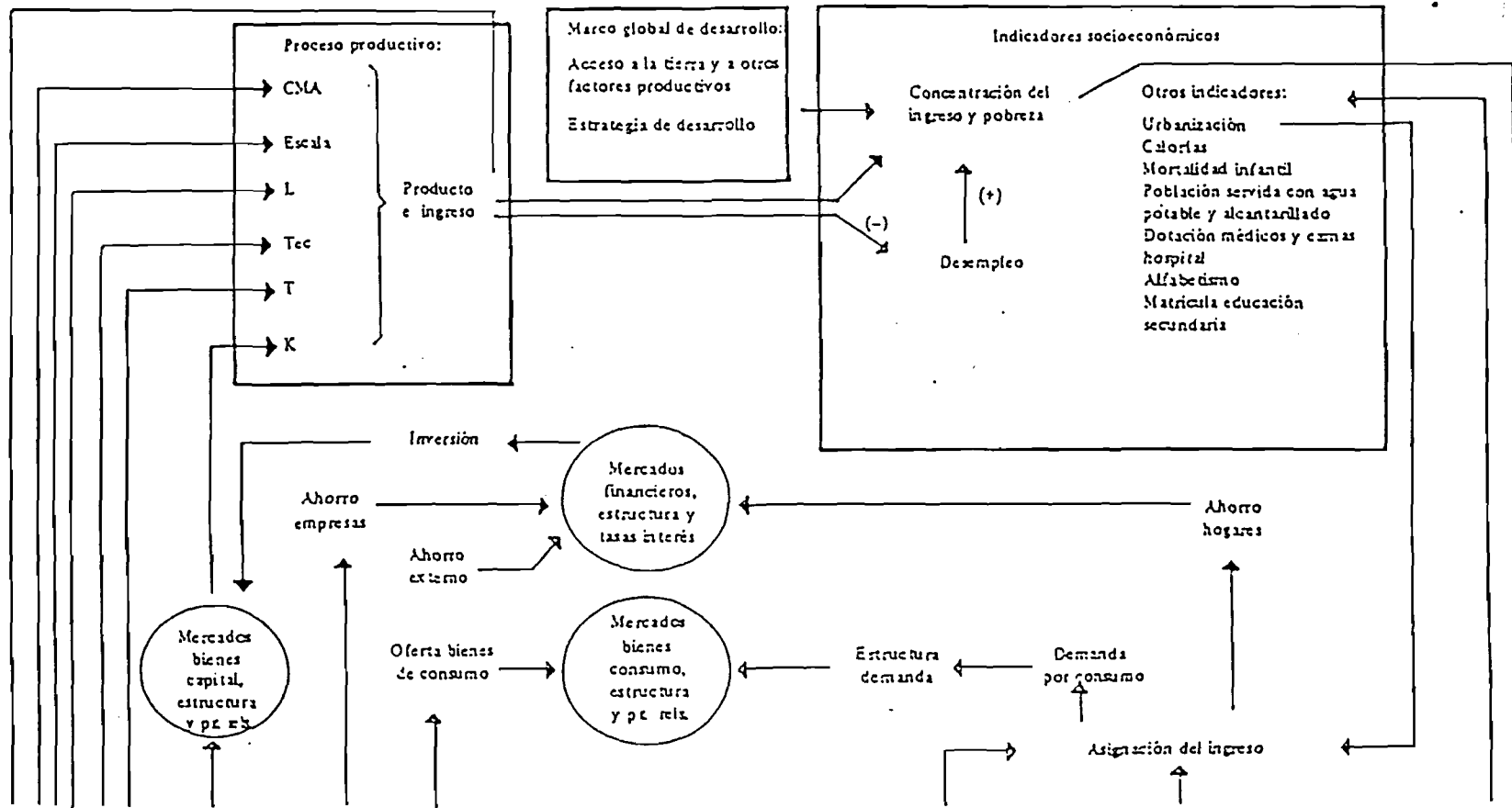
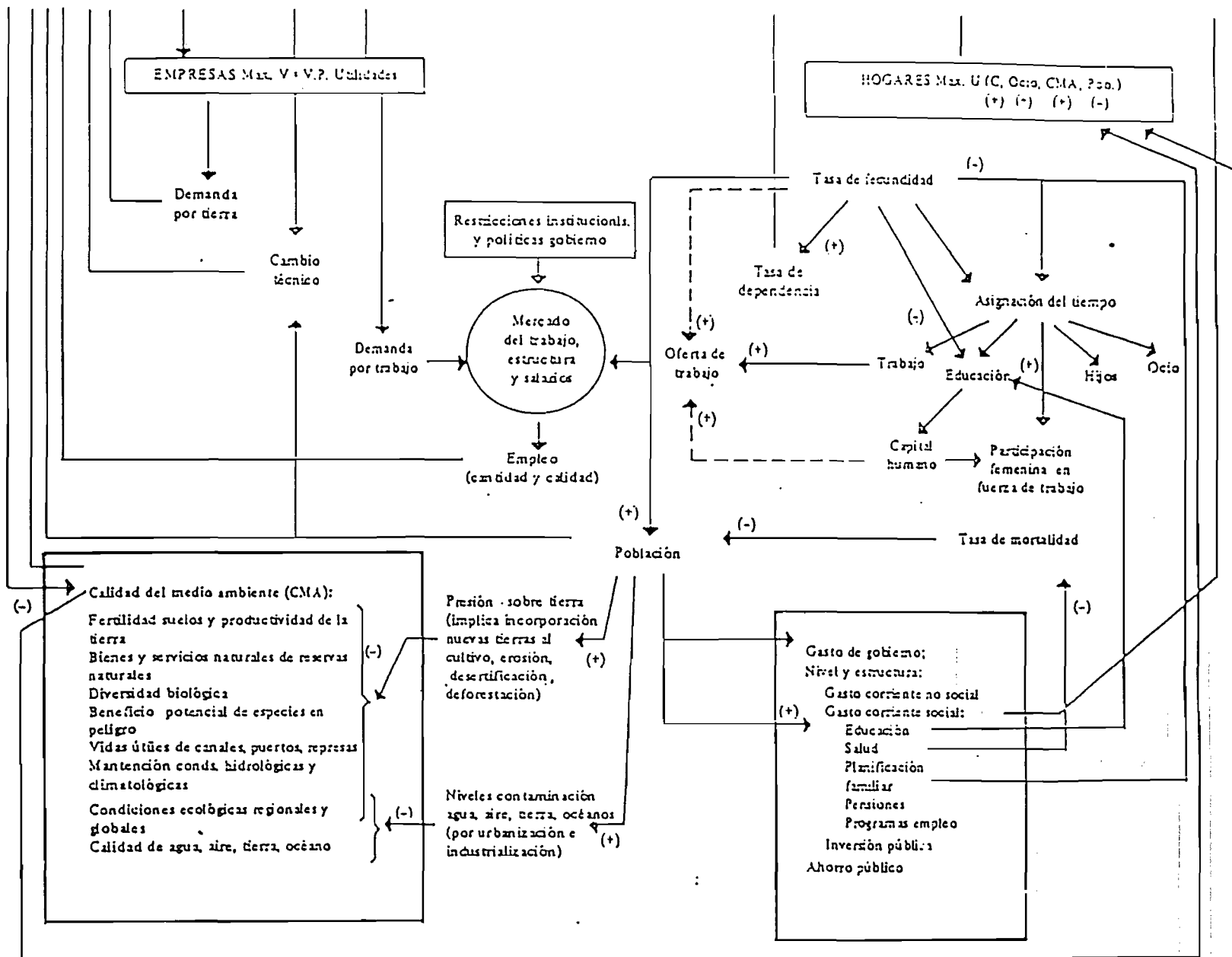


Figura 3

INTERRELACIONES ENTRE VARIABLES DEMOGRAFICAS, SOCIOECONOMICAS Y DEL MEDIO AMBIENTE





Cuadro 1

PLANES FORMULADOS EN EL PERIODO 1980-1985
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

País	Plan	Organismo
Argentina	Lineamientos de una Estrategia de Crecimiento 1985-1989	Secretaría de Planeamiento
Barbados	Development Plan (1983-1988)	Ministry of Finance and Planning
Belice	Economic Plan (1980-1983)	Central Planning Unit
Bolivia	Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo (1984-1987)	Ministerio de Planeamiento y Coordinación
Brasil	III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985)	Secretaria de Planejamento
Colombia	Plan Nacional "Cambio con equidad" (1983-1986)	Departamento Nacional de Planeación
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo "Volvamos a la tierra" (1982-1986)	Ministerio de Planificación y Política Económica
Cuba	Lineamientos Económicos y Sociales para el Quinquenio 1981-1985	JUCEPLAN
Chile	Programa Trienal (1984-1986)	Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
El Salvador	Plan Trienal (1981-1983)	Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Ec. y Social
Ecuador	Plan Nacional de Desarrollo (1980-1984)	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo (1984-1985)	Consejo Nacional de Planificación Económica
Haití	Plan Bidual (1984-1986)	Ministerio del Plan
Honduras	Plan Nacional de Desarrollo (1982-1986)	Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planif.
México	Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)	Secretaría de Programación y Presupuesto
Nicaragua	Lineamientos de Política Económica (1983-1988)	Ministerio de Planificación
Panamá	Programa de Estudios Económicos para la Reactivación Económica Panameña	Ministerio de Planificación y Política Económica
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo 1985-1989 (versión preliminar)	Secretaría Técnica de Planificación
Perú	Plan Nacional de Desarrollo (1982-1983)	Instituto Nacional de Planificación

Cuadro 1
(Continuación)

República Dominicana	Lineamientos de Política Económica y Social y Programa de Inversiones Públicas (1983-85)	Oficina Nacional de Planificación
Trinidad y Tabago	The Imperatives of Adjustment: Draft Development Plan (1983-1986)	Ministry of Finance and Planning
Venezuela	VII Plan de la Nación (1984-88) Lineamientos generales	CORDIPLAN

Fuente: ILPES (1986), Cuadro 1, pág. 123.

Cuadro 2

POSICION DE LOS GOBIERNOS LATINOAMERICANOS
SOBRE NIVELES DE FECUNDIDAD, CONCENTRACION
URBANA Y MIGRACION INTERNACIONAL

I. Posición de los Gobiernos en 1974-1976
Fte.: Urzúa (1979), Cuadro IV)

1. Gobiernos que consideran su tasa de fecundidad	Aceptable 4	Insuficiente 2	Excesiva 10
2. Gobiernos que consideran su concentración urbana	Aceptable 2		Excesiva 13
3. Posición de gobiernos respecto de migración internacional			
3.1 Emigración	Desaniman 4	Permiten 2	Incentivan 0
3.2 Inmigración		Restringen 0	Estimulan 2

II. Posición y Políticas de los Gobiernos en 1976
(Fte.: Urzúa (1979), Cuadros V y VI)

1. Fecundidad			
1.1 Posición Gobiernos	Demasiado baja 2	Satisfactoria 0	Demasiado Alta 11
1.2 Tienen política para cambiarla		Si 6	No 7
2. Distrib. Interna Poblac.			
2.1 Posición Gobiernos	No es apropiada 12	Si es apropiada 1	
2.1 Tienen política para cambiarla	Si 9	No 4	

Cuadro

AMERICA LATINA: VARIABLES DEMOGRAFICAS 1950-2025

	Tasa bruta de Natalidad (%)	Tasa bruta de Morbilidad (%)	Tasa de Crecimiento Natural (%)	Tasa de Crecimiento Pobl.. (%)	Tasa de Mortalidad Infantil	Esperanza de Vida al Nacer (Ambos sexos) (Años)	Tasa de Fecundidad	Tasa de Dependencia	Densidad (Pobl./km ²)	Porcentaje Urbano	
								78.1	8	41.1	1950
1950-55	42.5	15.5	27.0	27.2	126	51.0	5.87	-	-	-	1955
1955-60	41.8	13.7	28.1	27.5	112	53.9	-	85.3	11	49.3	1960
1960-65	41.0	12.2	12.8	28.0	100	56.5	5.95	-	-	-	1965
1965-70	37.8	10.9	26.9	25.8	90	58.5	5.49	86.3	14	57.4	1970
1970-75	35.4	9.8	25.6	25.1	80	60.6	5.02	82.5	16	61.5	1975
1975-80	33.3	8.8	24.5	23.7	70	62.5	4.51	77.5	18	65.3	1980
1980-85	31.8	8.2	23.6	23.0	63	64.1	4.12	73.7	20	68.8	1985
1985-90	29.9	7.5	22.3	21.9	56	65.6	3.75	70.4	22	71.9	1990
1990-95	27.6	7.1	20.5	20.2	50	67.0	3.41	66.8	24	74.5	1995
1995-00	25.5	6.7	18.8	18.5	44	68.3	3.13	62.7	27	76.6	2000
2000-05	23.7	6.6	17.1	16.9	40	69.4	2.91	-	-	-	2005
2005-10	22.3	6.5	15.8	15.6	36	70.2	-	55.5	31	80.0	2010
2010-15	21.0	6.6	14.4	14.3	32	71.1	2.60	-	-	-	2015
2015-20	19.9	6.7	13.2	13.0	30	71.7	-	52.5	36	82.9	2020
2020-25	18.8	7.0	11.8	11.7	27	72.2	2.41	52.2	38	84.2	2025

Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (1986), varios cuadros.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: ALGUNAS VARIABLES SOCIOECONOMICAS 1950-2000

	(1) PIB (Miles mill. US\$ 1980)	(2) PIB por habitante (US\$ 1980/ habitante)	(3) Tasa de Crecimiento de PIB (%)	(4) Tasa de Crecimiento de PIB/hab. (%)	(5) Tasa de Participación Femenina en F.T.Femenina (%)
1950	-	1,089			19.37
1955	-	1,223			18.09
1950-55				2.3	
1960	274.2	1,355			18.30
1955-60				2.1	
1965	356.1	1,527			18.95
1960-65			5.4	2.4	
1970	475.7	1,786			19.82
1965-70			6.0	3.2	
1975	619.3	2,049			21.33
1970-75			5.4	2.8	
1980	793.7	2,326			23.30
1975-80			5.1	2.6	
1985	814.4	2,126			24.37
1980-85			0.5	- 1.8	
1990					25.44
1995					26.45
2000					27.48

Fuente: 1/ CELADE: Boletín Demográfico, Año XVIII, N° 35, p. 7 (Enero 1985) y Año XVIII, N° 36 p. 14 (Julio 1985)

Cuadro 5

EXTENSION DE TIERRAS CULTIVADAS, DEFORESTACION
Y DESERTIFICACION EN ALGUNAS REGIONES
DE AMERICA DEL SUR

1. Superficie de tierras cultivadas en Brasil
(Fuente: CEPAL 1984)

<u>1950</u>	<u>1975</u>
17.5 millones há.	42 millones há.

2. Superficie Deforestada como porcentaje de la superficie total de la Amazonia Legal (Brasil) (Fuente: A base de datos presentados en: Colomes 1985, Cuadro 2)

<u>Stock 1975</u>	<u>Flujo 1976-78</u>	<u>Stock 1978</u>
0.6%	1.0%	1.6%

3. Superficie de tierras erosionadas (Erosión suave a muy severa) como porcentaje de la superficie total a mediados de los años sesenta en Chile (Fuente: Gastó y Sáenz 1985, Cuadros 7 y 8)

<u>Cord. de la Costa</u>	<u>Provincias Valpo a Bío-Bío</u>
72.5%	29.0%

4. Desertificación: Superficie de tierras de la más baja categoría (terrenos con escasa cubierta vegetal) como porcentaje de la superficie total de la Comuna de Combarbalá (Chile)
(Fuente: Gastó y Sáenz 1985, Cuadro 10)

<u>1955</u>	<u>1977</u>
3.0%	8.0%

Cuadro 6

POBREZA ABSOLUTA Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN AMERICA LATINA

1. Pobreza Absoluta: Estimación y Proyección del número de personas y porcentaje de la población que viven bajo una línea de pobreza fija en América Latina (Fuente: CEPAL 1985, Cuadros 3, 7, 8 y 9 y página 41)

	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1980</u>	<u>2000</u>
<u>Número de personas</u> (millones)				
Total		112	130	170
Urbano		47	64	102
Rural		65	66	68
<u>Porcentaje de la población total</u>				
Total	50	40	35	30
Urbano		26		
Rural		62		

2. Distribución del ingreso: participación de sectores de la población en el ingreso de América Latina (Fuente: CEPAL 1984, página 409)

(a) 1975:

- 10% más rico de la población obtiene un 47% del ingreso.
- 40% más pobre de la población obtiene un 8% del ingreso
- El ingreso medio del 10% más rico es 24 veces el ingreso medio del 40% más pobre.

(b) 1960-75:

- Se presenta un aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso, pues en 1975 la participación del 40% más pobre cae levemente y los participantes del 10% más rico y del 20% más rico aumentan levemente respecto de 1960.

Cuadro 7

CHILE, COLOMBIA, MEXICO Y VENEZUELA: RELACION ENTRE
MIGRANTES Y POBLACION SEGUN LOS CENSOS DE
ALREDEDOR DE 1940, 1950, 1960 Y 1970

	(%)			
	<u>1940</u>	<u>1950</u>	<u>1960</u>	<u>1970</u>
Chile	-	25.1	23.7	23.3
Colombia	-	14.6	18.2	-
México	10.7	12.9	15.0	14.5
Venezuela	14.4	18.8	21.6	22.8

Nota: Se define al migrante como aquella persona que es censada en un área diferente a la de nacimiento.

Fuente: Alberts, J. (1977), Cuadro 6, p. 13.

PREFACIO

En la IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (Buenos Aires, mayo de 1982), se encomendó al Instituto la realización de estudios sobre las principales experiencias nacionales de planificación en el marco del Sistema de Cooperación y Coordinación entre los Organismos de Planificación de América Latina y el Caribe (SCCOPALC). Este sistema busca fortalecer la cooperación técnica intergubernamental y el intercambio de experiencias entre los países de la región. El presente estudio se inserta en la serie de trabajos llevados a cabo en concordancia con dicho mandato.

En Cuba, desde hace más de un cuarto de siglo, (es decir, después de 1959) se ha establecido y consolidado un sistema de planificación que, en términos generales, refleja otras experiencias de planificación socialista pero que exhibe rasgos muy propios.

Esta planificación se ha desarrollado en condiciones relativamente difíciles, en la medida en que fue acompañado de profundas transformaciones políticas, económicas y sociales. Han sido introducido distintos cambios en el sistema de dirección económica y de planificación, especialmente desde fines de 1975.

El presente informe describe el proceso de dirección y planificación económica existente en Cuba, reseñando las principales transformaciones que ha experimentado hasta 1985. Se ha procurado articular los aspectos conceptuales-metodológicos, con el contenido concreto de los planes, ubicándolos

en una dimensión histórica. Así, se presentan los procedimientos de planificación global, sectorial y territorial vinculados al sistema de dirección y gestión de la economía. Transcendería los límites fijados para este trabajo incluir cualquier evaluación de las ventajas o limitaciones del sistema de planificación centralizada o una apreciación valorativa específica del caso cubano.

Se agradece a la JUCEPLAN, Junta Central de Planificación de Cuba, el suministro de diversas informaciones y documentos que fueron utilizados, junto a otros antecedentes, en la preparación de este estudio. El trabajo fue realizado por la Dirección de Programas de Investigaciones del Instituto.