

EC 14

83

**TEMAS Y DESAFÍOS DE LAS  
POLÍTICAS DE POBLACIÓN  
EN LOS AÑOS NOVENTA  
EN AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE**

**CUADERNOS  
DE LA CEPAL**



NACIONES UNIDAS





\*003600142\*

Cuadernos de la CEPAL, N° 83 1998 C.1





**CUADERNOS DE LA CEPAL**



**TEMAS Y DESAFÍOS DE LAS  
POLÍTICAS DE POBLACIÓN  
EN LOS AÑOS NOVENTA  
EN AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE**



**NACIONES UNIDAS  
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago de Chile, 1998**

LC/G.2046-P  
LC/DEM/G.181  
Noviembre de 1998

Una primera versión de estos cinco artículos fue presentada en la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Santa Lucía, 6 al 9 de octubre de 1992. Posteriormente formaron parte de la documentación presentada a la Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo (México, D.F., abril de 1993). Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

**Copyright © Naciones Unidas 1998**  
**Todos los derechos están reservados**  
**Impreso en Santiago de Chile**

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.98.II.G.13

ISSN 0252-2195  
ISBN 92-1-321480-4

## INDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN .....	7
ABSTRACT .....	9
POLÍTICAS DE POBLACIÓN. REFLEXIONES SOBRE EL PASADO Y PERSPECTIVAS FUTURAS, <i>Carmen A. Miró</i> .....	11
FACTIBILIDAD Y OPORTUNIDAD DE POLÍTICAS DE POBLACIÓN EN AMÉRICA LATINA, <i>Guillermo Macció</i> .....	35
RELACIÓN DEL CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON EL DESARROLLO Y EL MEDIO AMBIENTE, <i>Daniel Hogan</i> .....	71
LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. UN PROTAGONISMO POSIBLE EN LA ESFERA DE LA POBLACIÓN, <i>Miriam Krawczyk</i> .....	143
LA PLANIFICACIÓN FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, <i>Elena Prada</i> .....	209





## RESUMEN

Las actividades regionales preparatorias de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, septiembre de 1994) ofrecieron una oportunidad para que destacados especialistas se expresaran sobre los tópicos, objetivos y metas más relevantes que plantean las políticas de población en América Latina y el Caribe.

Cinco de esas contribuciones se presentan en este documento, comenzando con un análisis del debate y la dinámica de las políticas y de su marcado cambio de orientación, y continuando con algunas reflexiones sobre la necesidad de incorporar el tema de los recursos naturales y las consideraciones de género.

Carmen Miró señala que desde la Conferencia Mundial de Población (Bucarest, 1974) los gobiernos comenzaron a percibir y reconocer la necesidad de influir en el ámbito demográfico, sin desconocer que con anterioridad se habían formulado medidas y cuerpos legales destinados a regular el crecimiento, y a auspiciar o restringir la migración. Se hace patente el interés por replantear la dirección y el sentido de las políticas de población, reconociendo que sus objetivos deben ser los valores deseables de magnitud de la población y de su crecimiento.

Por su parte, Guillermo Macció examina la evolución de los enfoques y las políticas de población y su aplicación en la región, y describe su estado actual y el grado de compromiso efectivo de los gobiernos y de los ejecutores de políticas, pues el tema parece restringido casi exclusivamente a los organismos internacionales y a núcleos reducidos de la sociedad. A continuación, analiza un nuevo planteamiento del tema y de las políticas pertinentes, en el marco del "nuevo orden internacional".

En el artículo sobre la relación entre población, desarrollo y medio ambiente, Hogan indica que en todo examen de la interrelación entre la población y el desarrollo de la región se debe considerar como factores esenciales el surgimiento de las perspectivas ambientales, la disponibilidad de recursos naturales y la distribución territorial de la población, prestando especial atención a los ecosistemas subnacionales. El consenso

sobre esta nueva dimensión no se ha incorporado plenamente en las políticas de desarrollo y tampoco en los modelos demográficos, de recursos y ambientales. Parece imperativo, entonces, reorientar el análisis y la concepción del desarrollo, incorporando a éste los conceptos ambientales básicos. Ello exige compromisos financieros y redefiniciones institucionales.

¿Por qué un apartado especial dedicado a las mujeres en el análisis del tema de la población cuando ellas influyen y se ven afectadas por todas las variables demográficas? En los artículos de Miriam Krawczyk y Elena Prada se sostiene que las mujeres latinoamericanas y caribeñas aún ocupan una posición desmedrada y deben ser tomadas en cuenta si lo que interesa es realzar la equidad según los diagnósticos periódicos sobre la situación de la mujer en la región elaborados por la CEPAL y dados a conocer en las conferencias regionales sobre el tema, los problemas más relevantes son la falta de información estadística y de marcos conceptuales, la relación entre los hogares y la estructura socioeconómica y los estereotipos sexuales y culturales.

Si bien ya parece superada la época en que la mujer pasaba gran parte de su etapa fértil en estado de gravidez o amamantando a sus hijos, aún queda mucho por hacer para superar diversas desigualdades. Por lo tanto, se examina la evolución y el estado actual de los programas de planificación familiar en la región y su aporte a la salud materno-infantil. En un acápite aparte se analiza el embarazo de las adolescentes, la prevalencia del uso de anticonceptivos y el acceso, la disponibilidad y la calidad de los servicios que ofrecen.

## ABSTRACT

Regional activities preparatory to the International Conference on Population and Development (held at Cairo in September 1994) provided an opportunity for distinguished experts to speak on the most significant topics and goals of population policy in Latin America and the Caribbean.

Five of these contributions are presented in this document, which begins with an analysis of policy issues and trends and of the marked change of direction which has taken place, and goes on to consider the need to include the subject of natural resources as well as gender considerations.

Carmen Miró points out that, since the World Population Conference (Bucharest, 1974), Governments have begun to perceive and recognize the need for action in the demographic area, although measures and legislation to control population growth and to encourage or restrict migration certainly existed prior to that date. There is growing interest in reorienting and redirecting population policies, and it is recognized that these should aim at achieving desirable levels of population size and population growth.

Guillermo Macció reviews the evolution of population policies and approaches and their implementation in the region, and describes their current status and the extent of effective commitment by Governments and those who implement policy. The topic appears to be restricted almost entirely to international bodies and to small groups within society. He goes on to discuss new perspectives on the population issue and related policies in the context of the "new world order".

In the article on the relationship between population, development and the environment, Hogan notes that any examination of the interrelation between population and the development of the region must consider as essential factors the emergence of the environmental outlook, the availability of natural resources and geographical distribution of the population, with particular attention to subnational ecosystems. Consensus on this new dimension is not fully integrated into development policies or into demographic, resource or environmental models. He

therefore considers it essential to reorient thinking and analysis in the development field by incorporating basic environmental concepts. This requires financial commitments and institutional restructuring.

Why should women be treated as a topic apart in the analysis of the population issue, when women affect and are affected by all demographic variables? The articles by Miriam Krawczyk and Elena Prada argue that the women of Latin America and the Caribbean still have a restricted role and must be taken into account if the aim is to improve equity. According to the periodic assessments of the situation of women in the region which are prepared by ECLAC and presented at regional conferences on the issue, the main issues are the lack of statistical data and conceptual frameworks, the relationship between households and the socio-economic structure, and gender and cultural stereotypes.

While the era during which women spent much of their fertile years either pregnant or breastfeeding appears to be past, much remains to be done to overcome various inequalities. The article therefore focuses on the evolution and current state of family planning programmes in the region and their contribution to maternal and child health. It devotes a separate section to a discussion of teenage pregnancy, the prevalence of contraceptive use, access to the corresponding services, and their availability and quality.

**POLÍTICAS DE POBLACIÓN.  
REFLEXIONES SOBRE EL PASADO Y  
PERSPECTIVAS FUTURAS**

*Carmen A. Miró*



## 1. Objetivo de estas reflexiones

En una primera aproximación al tema de las políticas de población, parecería totalmente innecesario aclarar a qué alude el término. Sin embargo, un pequeño esfuerzo de aproximación a un acuerdo sobre su significado pronto revelaría que esa designación abarca distintos conceptos que, en el ámbito del sector público, van desde la toma de posiciones, pasando por la aprobación de medidas legislativas, hasta la adopción de medidas específicas supuestamente destinadas a modificar la dinámica demográfica.

Desde mucho antes de la Conferencia Mundial de Población, celebrada en Bucarest en 1974, que se identifica como el hito a partir del cual los gobiernos reconocen la conveniencia de influir en los fenómenos demográficos, ya en América Latina y el Caribe se habían dictado disposiciones legales o se habían tomado medidas destinadas a regular aspectos relacionados con la población, como las de estímulo al crecimiento demográfico, las de fomento y restricción de la migración y las que prohibían la anticoncepción, entre otras (Eldridge, 1954).

En las conferencias celebradas en la región en 1965 y 1967, se recomendó a los países la adopción de "políticas de población", cuya definición anticipó el enfoque posteriormente adoptado en el Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP), aprobado en Bucarest. Ya para entonces en la mayoría de los países de la región funcionaban programas de planificación familiar, en su mayoría de carácter privado, pero con el evidente consentimiento del gobierno; si bien éstos se justificaban como programas de atención de la salud materno-infantil, influyeron en el nivel de fecundidad de las poblaciones a los que se aplicaron.

En una de las sesiones de la Conferencia Regional Latinoamericana de Población de 1970 se examinaron 25 ponencias sobre políticas de población además del documento presentado por el organizador de la sesión. A pesar de que en ese entonces la República Dominicana y tres países del Caribe de habla inglesa habían establecido metas de reducción de la fecundidad, refiriéndose al conjunto de los países de la región el organizador destacaba que "hasta ahora ninguno de ellos ha tratado de

aplicar a escala nacional un conjunto de instrumentos que constituyan una política de población" (El Colegio de México, 1972, p. 262). Aunque la sesión no se celebró con el objeto de formular recomendaciones sobre el tema, su análisis dejó en evidencia la falta de un acuerdo básico sobre cómo deberían proceder los países de América Latina y sus gobiernos en ese campo, que despertaba tanta controversia.

A partir de 1974 empiezan a proliferar en la región diversos tipos de disposiciones legales y programas con el expreso propósito de modificar la dinámica demográfica, y de armonizarla con la del desarrollo económico y social. También a partir de entonces, el término "política de población" comienza a aplicarse a las más variadas situaciones y medidas,<sup>1</sup> circunstancia que en 1992, transcurridos 18 años de la adopción del Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP), enfrenta a los países a la existencia de una enorme confusión en este terreno.

Surge entonces la necesidad de replantear el interrogante sobre el verdadero sentido que debe darse al concepto de política de población, objeto de estas reflexiones.

Es un hecho generalmente aceptado en ciencia política que la formulación de una política pública supone la definición de una o varias metas, la fijación del plazo dentro del cual deberán lograrse y la identificación de los instrumentos que permitirían alcanzarlas, o por lo menos avanzar en su consecución. Las metas, que por lo general se expresan en términos cuantitativos, deben cumplirse parcial o totalmente en los plazos establecidos y, junto con la descripción explícita de los instrumentos que han de ser aplicados, se incorporan a disposiciones legales o simplemente normas administrativas que, en última instancia, guían las acciones de los agentes públicos encargados de ejecutar, o hacer que se ejecute, la política pertinente. Los agentes públicos mencionados trabajan en diversas dependencias de la administración pública.<sup>2</sup>

Tomando en cuenta las características enunciadas, se propone a continuación una definición de lo que debería considerarse "política de población". Y debe aceptarse también que se exprese en singular, porque lo que se formula es *una* de las muchas políticas públicas con distintas metas y distintos objetivos relativos a variables demográficas.<sup>3</sup> Estos objetivos o metas podrían relacionarse, entre otras cosas, con los valores que sería deseable alcanzar en cuanto a: i) la magnitud de la población total del país, su componente urbano o la correspondiente a diversas divisiones administrativas (estados, provincias, etc.) y ii) la tasa anual de crecimiento de la población. Esto implicaría también definir la tasa anual de natalidad (o el número de nacimientos anuales) y la tasa anual de mortalidad (o el número de defunciones anuales en los distintos grupos de edad). Los objetivos o metas demográficos podrían también referirse



a la modificación de las tendencias de algunas variables poblacionales, como los desplazamientos internos de la población o la migración internacional.

Desde luego, se entiende que cualquier meta que la política de población definiera tomaría en cuenta el comportamiento global que la variable demográfica respectiva viniera mostrando como consecuencia global de la conducta de las personas que, por lo menos en teoría, determina la composición y el nivel de la variable. En otras palabras, las decisiones que se adoptaran en el ámbito de la política de población y con el objetivo fundamental de elevar el nivel y la calidad de vida de la población, *nunca* serían producto de una imposición unilateral por parte del Estado, sino más bien del consenso de los distintos grupos sociales. En todo momento se respetarían los derechos humanos fundamentales, especialmente los derechos reproductivos de la mujer y los derechos de los niños. Asimismo, quizás por el amplio consenso existente en la región, no sería necesario insistir en que todas o cualquiera de las medidas que se adopten en el ámbito de la política de población sean exclusivamente una expresión de la voluntad nacional soberana, sin injerencia de gobiernos ni instituciones extranjeras. Lo que en última instancia se buscaría es la eliminación de la inequidad social, que en la mayoría de los países de la región se refleja claramente en las diferencias entre los indicadores demográficos de los distintos grupos sociales.

Para facilitar el logro de los objetivos o metas que se establecieran, debería recurrirse a programas y proyectos cuya aplicación correspondiera a instancias gubernamentales sectoriales que no sean expresamente responsables por la ejecución de la política de población. Algunas de las áreas en las que los programas y proyectos deberían tener carácter de instrumentos de ejecución de "la" política demográfica son el desarrollo agrario, la educación, la salud y el desarrollo o el bienestar social, entre otras. En menor grado, también podría recurrirse a medidas y programas que ejecutaran directamente los organismos encargados de formular, coordinar, monitorear y evaluar la política de población, que deberían recibir apoyo de dependencias sectoriales. El programa de información y comunicación es un ejemplo típico de programa que debería ser directamente ejecutado por el organismo que aplique la política, con la colaboración del sector de educación. También le correspondería a dicho organismo establecer los mecanismos a través de los cuales los distintos sectores sociales participarían en la definición de la política de la cual serían objeto y sujeto.

Si se aceptaran como válidos los planteamientos anteriores sobre las características que debería tener una política de población, tendría que convenirse en que, quizás con la excepción de México, ningún otro país de América Latina tiene actualmente una política de población.<sup>4</sup>

E incluso en ese caso, no queda claro si efectivamente se han identificado los instrumentos de ejecución de la política, lo que en cierto modo se intenta, de manera parcial, con la definición de las llamadas "líneas programáticas" (CONAPO, 1991).

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

En los casi 20 años transcurridos desde la Conferencia de Bucarest, la población de América Latina y el Caribe ha registrado cambios significativos. Las tendencias del crecimiento demográfico que comenzaron a perfilarse en algunos países en el quinquenio 1960-1965, y en otros en el siguiente, se intensificaron posteriormente, lo que condujo a esos países y a la región en su conjunto a una profunda transformación de la dinámica demográfica. En efecto, los principales componentes de esa dinámica (tamaño y estructura por edad de la población, y patrones de fecundidad, mortalidad y migración, tanto interna como internacional) se modificaron de manera tan notable, que los efectos de este fenómeno sin precedentes rebasaron con creces la evolución prevista. El fenómeno se dio con importantes diferencias entre los países y, según los escasos datos disponibles, entre un grupo social y otro y dentro de éstos, lo que introdujo elementos de inequidad social que la política de población debe contribuir a eliminar.

Debido, en parte, a la deficiente información estadística básica de que se disponía, las estimaciones que se hicieron a principios de la década de 1970 suponían un descenso mucho menor de la mortalidad y de la fecundidad del que en efecto se produjo. Esto llevó a proyectar las tasas de crecimiento a niveles relativamente elevados, al igual que el tamaño de las poblaciones, para cuya proyección se utilizaban tasas sobreestimadas. Sólo para tener una idea del desfase que presentaban esas estimaciones, vale la pena mencionar que en julio de 1971 el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) proyectó la tasa anual de crecimiento demográfico de América Latina para 1995-2000 en 26.3 por mil, mientras que las más recientes estimaciones del Centro la ubican en 17.6, lo que representa una diferencia de un 33%. Asimismo, según las proyecciones realizadas, la población de los 20 países de la región llegaría en el año 2000 a 641 millones; en cambio, actualmente se estima que ese año ascenderá a 526 millones, es decir a 115 millones menos de lo estimado.

Las comparaciones anteriores, aparte de dar pie para afirmar que la transición demográfica en América Latina fue más acelerada de lo que

los analistas demográficos pudieron prever con los datos y métodos entonces a su alcance, sugieren que los cambios registrados modificaron radicalmente la evolución que de otra manera hubiera tenido la población de la región.

La mortalidad había comenzado a descender desde mucho .antes, pero se había acelerado después de la segunda guerra mundial, en respuesta a varios factores: el saneamiento del ambiente, mejores servicios de salud, mayor higiene personal y mejores condiciones de vida, entre otros. Debe reconocerse que comúnmente los ministerios de salud han definido políticas sobre mortalidad y sobre salud en general. Las recomendaciones emanadas de conferencias de la Organización Mundial de la Salud, como la de Alma Ata sobre atención primaria de la salud y la estrategia de Salud para Todos en el Año 2000 les han ofrecido una guía para la adopción de esas políticas. Sin embargo, a pesar de ésta, los países de América Latina no parecen estar en condiciones de alcanzar la meta de 74 años de esperanza de vida para el año 2000 fijada originalmente en el PAMP, aunque sí la de 70 años adoptada en la Conferencia Internacional de Población de 1984 (recomendación 14). Cabe señalar que lo anterior se refiere al promedio de toda la región, pero que, según las estimaciones, por lo menos nueve países latinoamericanos no alcanzarían una esperanza de vida de 70 años en el 2000, y que en ciertas áreas geográficas ésta puede ser aún menor, en alguna medida como reflejo de diferencias sociales.

Sin entrar a considerar cómo contribuyen a la mortalidad general las defunciones de infantes, de jóvenes y de madres, es evidente que en la política de población deben incluirse metas y programas relativos a la mortalidad cuya ejecución esté a cargo de distintos organismos estatales (ministerios de salud, instituciones de seguridad social, etc.).

La fecundidad, a diferencia de la mortalidad, tardó más en reaccionar a las nuevas condiciones sociales derivadas de los servicios más amplios de educación; la mayor participación social de la mujer; los mejores servicios de salud general, infantil y materna y, sobre todo, la provisión de servicios de planificación familiar, medio que, en última instancia, es el que propicia el descenso del número de hijos.

Una vez frenada la inercia que impedía el descenso significativo de la fecundidad, ésta comienza a descender prácticamente en todos los países, aunque en distintas épocas y con diferente ritmo. El número medio de hijos por mujer, que alrededor de 1975 era de cinco, descendió en 1992 a tres; seis países presentaban promedios por debajo de ese valor y dos aún registran niveles de cinco hijos por mujer. Debe subrayarse que estas tasas ocultan diferencias entre grupos sociales.

El comportamiento de las variables mencionadas condujo a un acelerado descenso de la tasa de crecimiento demográfico, que se estima bajará en un 25% entre el quinquenio 1970-1975 y el actual (1990-1995).

También ha variado significativamente la estructura por edades de las poblaciones, puesto que se produjo una disminución proporcional de los menores de 15 años, y un aumento de la población en edad de trabajar, de las mujeres en edad fértil y de los mayores de 60 años. Todo esto tiene importantes consecuencias demográficas, que sin duda afectarían las metas que pudieran adoptarse en cuanto a mortalidad y fecundidad. Asimismo, estos cambios de la estructura por edad tienen consecuencias para la educación, el empleo, la planificación familiar y la seguridad social, entre otros. Es un típico ejemplo de sectores en los que podrían integrarse política de población y programas y proyectos de desarrollo.

Otra transformación, que se inició en décadas anteriores pero se aceleró notablemente en los últimos 20 años, fue el rápido crecimiento de las ciudades, alimentado, principalmente, por la emigración procedente de áreas rurales y urbanas pequeñas. Según las Naciones Unidas, la población urbana de América Latina y el Caribe representaba en 1950 un 42% del total (69 millones de personas), aunque había importantes diferencias entre subregiones y países. Para 1975 ya ese porcentaje había subido al 61%, puesto que el número de habitantes urbanos casi se había triplicado (198 millones) y en el año 2000 se proyecta que habrá llegado a más del 76%, lo que significa que se habría duplicado con creces en el lapso de 25 años la cifra absoluta de residentes urbanos, que ascendería a 411 millones (Naciones Unidas, 1991).

El proceso de urbanización, término con el que se designa la acumulación de población en las ciudades, tiene entre sus principales características el concentrar, en el caso de los países más grandes, la mayor parte de los habitantes de áreas urbanas en pocas ciudades; en los países más pequeños, este fenómeno se da con frecuencia en una sola ciudad, generalmente la capital del país.

Se reconoce unánimemente que el modelo o estilo de desarrollo que ha prevalecido en los países de la región ha determinado el ritmo y las características de la urbanización.

Aunque la transición de la mortalidad y de la fecundidad en las ciudades de América Latina y del Caribe hizo bajar su tasa de crecimiento natural, no se ha podido evitar la avalancha de inmigrantes procedentes de otras partes del país, cuya intensidad parece ir disminuyendo, según datos de censos recientes, en tanto que los habitantes del medio rural se movilizan hacia áreas de frontera agrícola.

Según las encuestas que periódicamente realiza la División de Población de las Naciones Unidas, prácticamente todos los países de la región consideran poco satisfactoria la forma en que se ha dado el proceso de urbanización. A pesar de que se han adoptado algunas medidas destinadas a modificar las tendencias de este proceso, no han mostrado cambios significativos. Este resultado negativo no es sorprendente, ya que si en la política de población se incluyen objetivos o metas relativos a las corrientes migratorias o a los patrones de asentamiento de la población, debe aceptarse que en un país que respeta el derecho de desplazamiento de sus ciudadanos la única posibilidad de modificarlos es por medios indirectos que incidan en las condiciones económicas y sociales causantes de la situación que se procura cambiar. Éste es un típico caso en que el Estado tendría que optar entre crear condiciones propicias a la desconcentración de la población o dejar actuar libremente a las fuerzas del mercado, que conducen a una concentración nociva para la población y el medio ambiente.

En contraposición a la velocidad con que se ha expandido y continúa expandiéndose la población urbana, el crecimiento de la rural, tanto en términos absolutos como relativos, ha perdido el dinamismo que tuvo en el pasado. El número de habitantes de zonas rurales y su tasa de crecimiento comenzaron a declinar en el Caribe y en América del Sur en el quinquenio 1975-1980. Sólo en Centroamérica continúa aumentando la población rural en términos absolutos, pero desde 1960-1965 a un ritmo cada vez menor.

La combinación de una elevada concentración urbana y el despoblamiento de las zonas rurales plantea a la región problemas de diversa índole, entre los que destacan los relativos al deterioro del medio ambiente y la destrucción de los recursos naturales.

El breve análisis presentado en los párrafos anteriores revela que los importantes cambios de la dinámica demográfica de los países de América Latina y el Caribe responden fundamentalmente a transformaciones económicas, sociales y políticas ocurridas en dichos países y, en menor grado, a algunos programas aislados de planificación familiar, educación sobre población, inserción de mujeres en el trabajo productivo, etc. La contribución de las políticas de población ha sido relativamente menor.

Subsisten numerosos problemas asociados a factores demográficos. Asimismo, se han agudizado los existentes en otras áreas: por ejemplo, el elevado nivel de desempleo y subempleo, la acentuación de la pobreza y el deterioro de los recursos naturales. Se propone que la región aborde la solución de éstos y otros graves problemas, mediante la aplicación de un enfoque integrado sobre equidad y transformación productiva, que a nuestro juicio debería complementarse con una política de población

nacional que reúna las características indicadas en la sección 1 de este artículo.

### **3. Avance, estancamiento y retroceso de las políticas de población desde la Conferencia Mundial de Población de 1974**

La División de Población de las Naciones Unidas realiza una constante e intensa labor destinada a evaluar el grado de aplicación del Plan de Acción en los Estados Miembros y la situación que se da en ellos en lo que respecta a las políticas de población, consideradas en un sentido relativamente amplio. Un examen del material sobre América Latina y el Caribe compilado por dicha División permite enumerar algunas de las limitaciones que enfrentan los países de la región, a saber:

Se ha avanzado en la adopción de disposiciones legales sobre población (tamaño, crecimiento, estructura por edades, mortalidad y morbilidad, fecundidad y familia, migraciones internacionales, distribución espacial y urbanización, y condición de la mujer). También se ha avanzado en la organización de instituciones encargadas de estas materias (consejos, unidades, comisiones, etc.). En el informe de 1989 de las Naciones Unidas titulado "Examen y Evaluación del Plan de Acción Mundial sobre Población" se señala que "la administración es todavía un aspecto débil en muchos programas de población..." (p. 42).

Pese al declarado propósito de algunos gobiernos de enmarcar las actividades de población en el contexto de la planificación económica y social, o directamente en los programas y proyectos económicos y sociales, se da un real estancamiento en cuanto al logro de dicha integración. Al parecer, éste se produce, entre otras razones, por la falta de una efectiva comunicación entre la instancia administrativa encargada de aplicar la política y las encargadas de distintos sectores (empleo, educación, recursos naturales, etc.). Además, por no haberse definido con claridad las metas o los objetivos demográficos, los sectores no tienen una guía que les indique cómo orientar sus acciones para contribuir a la aplicación de la política de población. Además, hay inseguridad sobre los conocimientos acerca de la relación causal entre variables demográficas y variables socioeconómicas.

En la mayoría de los casos, a pesar de que se han dictado leyes o normas aparentemente generales, no se ha adoptado un enfoque integrado que defina con claridad los medios para alcanzar los objetivos que dichas leyes o normas establecen respecto de aquellas variables demográficas cuya modificación se considera prioritaria.

Sin duda, hay otras medidas que podrían contribuir a superar esta limitación; por ejemplo, la inclusión en los programas y proyectos

económicos y sociales sectoriales de actividades destinadas a modificar una o varias variables demográficas.

En las recomendaciones para la aplicación del Plan de Acción Mundial, aprobado en la Conferencia Internacional de Población de 1984, se reitera el principio, mencionado insistentemente en la Conferencia de 1974 según el cual población y desarrollo están interrelacionados (párrafo 14c del Plan). Ambos pronunciamientos no han pasado, a pesar de los años transcurridos, de ser meros enunciados de intenciones y ningún país ha logrado la aconsejada integración. Se han identificado varios obstáculos que la dificultarían. En el Informe de examen y evaluación ya mencionado, se hace referencia al tema en los siguientes términos: "los intentos por integrar población y desarrollo sólo han tenido un éxito parcial. No sólo es necesario definir más claramente el concepto de integración; no existe desarrollo institucional en el sector población de muchos países en desarrollo y es necesario lograr una interacción más estrecha entre los encargados de la formulación de políticas, los planificadores y los demógrafos con objeto de determinar las necesidades y demandas especiales de los países" (p. 19).

A lo anterior habría que agregar que en la mayoría de los países de la región la planificación es exclusivamente de carácter indicativo.

En los años transcurridos desde la adopción del PAMP se han dado algunos retrocesos. Según la información presentada en los compendios publicados por las Naciones Unidas sobre la situación en materia de políticas de población (Naciones Unidas, 1990) entendidas en un sentido amplio, por lo menos tres países latinoamericanos y uno del Caribe de habla inglesa que habían fijado metas cuantitativas con respecto a la tasa de crecimiento demográfico y la de fecundidad parecen haberlas eliminado. En la actualidad sólo otros tres países latinoamericanos y uno del Caribe de habla inglesa han establecido metas demográficas, en la mayoría de los casos con un horizonte temporal que se extiende hasta el año 2000, aplicables ya sea a la tasa de mortalidad general, infantil y materna y a la esperanza de vida; a la tasa de crecimiento demográfico y el tamaño de la población; a la magnitud de los asentamientos o a las tasas de crecimiento clasificadas por áreas geográficas.

El análisis precedente conduce a la inevitable conclusión de que los gobiernos latinoamericanos y del Caribe, que han expresado de distintas maneras su propósito de modificar una o más variables demográficas, han adoptado con tal fin medidas que, aun plasmadas en leyes, no pasan de ser meras declaraciones retóricas, mientras las variables cuya tendencia se desea cambiar ha variado como consecuencia de transformaciones sociales.

Lo anterior indica claramente que esos gobiernos deben modificar radicalmente sus mecanismos de acción si efectivamente desean que la variación de las variables demográficas obedezca a una estrategia

previamente definida y no a la casual coincidencia de las conductas individuales. Esto implicaría la formulación de una real política de población con las características que, como se señala en una sección anterior, debe tener toda política pública. La oficina ejecutiva (secretaría, comité, etc.) de la entidad gubernamental (consejo, comisión, instituto, etc.) encargada de formular, coordinar, monitorear y evaluar la política en cuestión *no* sería la responsable de la *ejecución* de las actividades que conduzcan al cumplimiento de las metas propuestas por la política a nivel sectorial. Correspondería a la máxima autoridad (ministro, secretario, etc.) del respectivo sector velar por su ejecución. Se entiende, desde luego, que se establecerían conductos adecuados de comunicación y coordinación entre las distintas instancias gubernamentales. Igualmente, se establecerían mecanismos de consulta con el grupo destinatario de la política y de participación de éste.

#### 4. Desafíos futuros

Después de los reveses de todo orden que la región sufrió durante la "década perdida", ha entrado en una nueva etapa de desarrollo que, en síntesis, se define como un período de transformación estructural y que supone una conceptualización diferente de las condiciones en que debe operar la economía. Según quienes la propugnan, supondría, entre otras medidas, ajustes que conduzcan a una estabilización, la liberalización del mercado interno y la primacía de éste como regulador de las actividades económicas internas y externas, con la concomitante reducción del papel del Estado en esa esfera y la definición del sector privado como principal agente de los cambios. Esto conduciría, como consecuencia lógica, a la privatización de las empresas estatales; el fomento de las exportaciones, principalmente de las tradicionales; la modificación de las relaciones laborales con el objeto de elevar la productividad del trabajador y abaratar el costo de la mano de obra, la modernización de la industria nacional y el agro, para incrementar su rendimiento y mejorar su competitividad, y el fomento de la liberalización de sus actividades mediante la eliminación de cuotas y protecciones arancelarias. Por último, según sus partidarios, esto conduciría a la "modernización" de la economía nacional.

La aplicación de medidas de ajuste trajo aparejada en 1991 un "moderado" progreso de la economía, en comparación con los años anteriores. Sin embargo, en el ámbito social subsistieron, y en algunos casos se ampliaron, las desigualdades en la distribución del ingreso; además, el desempleo y el subempleo aumentaron y los ingresos



disminuyeron, por lo que, como consecuencia inevitable, creció el número de pobres e indigentes.

También se observan efectos negativos en la esfera de la explotación de los recursos naturales, cuyo deterioro y destrucción han tendido a acelerarse. Se mencionan como coadyuvantes de esta situación la intensificación de las exportaciones y el deterioro de las condiciones de vida de los campesinos y otros habitantes de las áreas rurales, así como las presiones que ejerce en dichas áreas la población urbana.

Estos fenómenos sociales y ecológicos no se deben exclusivamente a factores de índole económica, sino también a factores demográficos. Varios autores han indicado que el descenso de la fecundidad, que generalmente se inicia en las áreas urbanas, beneficia en una primera etapa a las familias de mayores ingresos, lo que, como es obvio, conduce a acentuar la desigual distribución de éstos y a reducir primero en estas familias el número de hijos y, con ello, el tamaño de la familia. Este comportamiento amerita la adopción de medidas por parte del Estado para corregir este efecto negativo transitorio que los programas públicos de planificación familiar tienen en un comienzo. Igual situación se da en el caso de las áreas rurales, en las que el descenso de la fecundidad se inicia posteriormente, por la concurrencia de dos circunstancias negativas: la lenta introducción de cambios económicos y sociales, y la tardía creación de servicios de planificación familiar.

La disminución de la morbilidad y la mortalidad, también en una primera etapa, beneficiaría en mayor grado a los usuarios de los servicios estatales, que tienen mejores condiciones de vida. En el caso de los trabajadores y estudiantes, esto aumentaría su productividad. En general, el bienestar de las familias de este grupo aumentaría. No sólo por un sentido de justicia social sino porque en efecto tendría consecuencias económicas positivas, los gobiernos deberían extender la cobertura de los servicios de salud a los grupos que no tienen acceso a ellos o sólo tienen un acceso parcial.

Podrían, tal vez, citarse otras situaciones en las que la aplicación de políticas públicas en la esfera de la población no contribuye al trato equitativo de distintos grupos sociales. Esto apunta a la conclusión de que el enfrentamiento de algunos desafíos futuros pasa, en parte, por la adopción y aplicación de una política demográfica, que a diferencia de lo sucedido en el pasado, permita una armonización entre sus objetivos y los objetivos de los programas y proyectos sectoriales.

Desde luego, esta tarea no es sencilla y los gobiernos, teniendo presentes las aspiraciones y valores de los distintos grupos sociales, tendrán que analizar a fondo las metas que se proponen alcanzar en cuanto a crecimiento y distribución de la población. Ya parece existir un alto grado de concordancia en América Latina y el Caribe en el sentido de que la población no puede crecer indefinidamente y de que, en algún

momento, comenzará a mostrar cambios, según el grado de avance que cada país haya alcanzado en el proceso de transición demográfica, y se estabilizará.

El consenso parece también extenderse al logro de un incremento menos acelerado de la población urbana y de la reducción de su concentración en pocas ciudades.

En relación con los dos aspectos mencionados, vale la pena señalar que, en el séptimo informe de las Naciones Unidas sobre seguimiento de las tendencias y políticas de población se indica lo siguiente (Naciones Unidas, 1992):

i) de los 33 gobiernos de América Latina y el Caribe que respondieron el cuestionario enviado por la División de Población, 17 indicaron en 1990 que su tasa de crecimiento demográfico era muy elevada. Los mismos países informaron también que se estaban tomando medidas para reducirlas;<sup>5</sup>

ii) las medidas adoptadas dependen, sin duda, del apoyo que los gobiernos otorgan a las políticas sobre uso efectivo de métodos modernos de anticoncepción. En efecto, los 33 gobiernos de América Latina y el Caribe que respondieron el cuestionario indicaron que no limitan el acceso a estos métodos y 29 de ellos declararon dar apoyo directo a su empleo;<sup>6</sup>

iii) respecto de los patrones de distribución espacial de la población, siete gobiernos de la región declararon que deseaban alcanzar cambios menores en dichos patrones y 24 indicaron que deseaban introducir cambios mayores.<sup>7</sup>

Como ya se ha señalado, prácticamente todos los países de la región se encuentran, aunque en distintas etapas, en un proceso de transición demográfica. Todo hace prever que ese proceso continuará y que en un buen número de países la fecundidad seguirá acercándose al nivel de reemplazo. Pese a todo lo positivo que puede tener la transición, el crecimiento de la población en números absolutos seguiría planteando enormes desafíos a la región, al igual que el incremento de la población urbana y su concentración en unas pocas ciudades. Sin clasificarlos por orden de importancia, cabría mencionar los siguientes:

i) erradicación de la indigencia y la pobreza, entre otras cosas mediante la eliminación de las disparidades en los indicadores demográficos de los grupos sociales deprivados, y el mejoramiento de la distribución del ingreso a nivel nacional, todo lo cual podría contribuir a debilitar los mecanismos que propician la transmisión de la pobreza de una generación a otra;

ii) generación de empleo remunerado para el numeroso contingente de desempleados y subempleados ya existentes, y que seguirá incrementándose con el ingreso al mercado laboral de nuevos grupos en

edad de trabajar, que siguen aumentando en términos absolutos y relativos, debido a los efectos de la dinámica demográfica del pasado reciente. Este desafío deberá enfrentarse con medidas fundamentalmente económicas, aunque en los países en los que la transición demográfica está más avanzada la presión que ejerzan en el mercado laboral los que recién se incorporen a éste disminuirá en el mediano plazo, lo que hace pensar en la conveniencia del aumento del número de países que se encuentren en una etapa avanzada de transición demográfica. Obviamente, el incremento del número de personas con empleo productivo contribuiría a aumentar el ingreso familiar, otro de los factores que permite aliviar la pobreza, lo que a su vez, en algún grado, reduciría la mortalidad infantil y la fecundidad en los grupos afectados por la pobreza;

iii) superación del analfabetismo y la ampliación de la cobertura del sistema de educación, particularmente en los niveles primario y secundario, y mejora simultánea de su calidad. El descenso de la fecundidad en los países de América Latina y el Caribe trajo como consecuencia una disminución del porcentaje y la tasa de crecimiento de la población menor de 15 años, gracias a lo cual se redujo proporcionalmente la demanda de recursos para educación preescolar y primaria. Sin embargo, esta demanda se ha trasladado a los niveles más altos de la educación secundaria y la universitaria. Los programas demográficos que hagan posible la replicación en los grupos de más edad de las tendencias ya registradas por los más jóvenes deberían seguir recibiendo apoyo. Mientras eso no ocurra, los programas de "modernización" de la economía en el ámbito social tendrían que seguir prestando atención preferencial a la educación, con todo lo que ello implique en cuanto a mejoramiento de la calidad y adaptación a una sociedad sujeta a cambios estructurales. La CEPAL ha identificado a la educación y al conocimiento como ejes de la transformación productiva con equidad (CEPAL/OREALC, 1992). En cuanto a la transformación demográfica, debe tenerse presente que la educación ha sido definida como factor clave del descenso de la fecundidad y de la mortalidad infantil. Los programas de educación sobre población han constituido en algunos países un aporte importante a la modificación del comportamiento reproductivo;

iv) organización o modificación de los sistemas de seguridad social, a fin de que estén en condiciones de hacer frente a las demandas que la cambiante dinámica demográfica les plantea, sobre todo por la disminución proporcional del número de dependientes menores de 15 años, y el aumento de los de 60 años y más y de la esperanza de vida, con el consiguiente incremento del número y la proporción de jubilados y pensionados. Las nuevas demandas de recursos también

tendrán que ser atendidas por el componente social de los programas de ajuste o por los ahorros que genere el mejor manejo de los sistemas de seguridad social;

v) orientación de los grupos de población que, impulsados por las dificultades para conseguir trabajo productivo en las áreas donde residen, se desplazan hacia las fronteras agrícolas, donde suelen provocar un daño considerable al medio ambiente;

vi) búsqueda de medios para mejorar las condiciones de vida y velar por el respeto de los derechos humanos de grandes contingentes de refugiados y desplazados por razones políticas, y en algunos casos por razones económicas, que emigran desde y hacia países de la región, y que a principios de 1989 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados estimaba en alrededor de un millón doscientas mil personas en América Latina (Naciones Unidas, 1992, p. 188). El retorno masivo de refugiados y desplazados a su país de origen indudablemente alteraría el comportamiento demográfico en los lugares donde se los reubique;

vii) protección de los recursos naturales con el propósito de lograr un desarrollo sustentable. En el deterioro y destrucción del medio han ejercido una influencia importante algunos factores demográficos, aunque cabe subrayar que la causa principal de estos fenómenos se encuentra en el modelo o sistema de desarrollo económico, que consideraba a los recursos naturales como bienes cuyo uso no tiene costo alguno y cuya explotación extrema permite rápidas ganancias.

Desde el punto de vista demográfico, la elevada concentración de la población en las áreas urbanas, que se da en la región fundamentalmente por motivos económicos, impone grandes exigencias en términos de recursos en el medio urbano y también en el rural, fuente de muchos de los productos que se consumen en las ciudades. La indigencia y la pobreza también contribuyen al deterioro del ambiente, lo que revela la estrecha relación existente entre las condiciones económicas, sociales —particularmente las demográficas— y las ecológicas. Esto impone la necesidad de adoptar un enfoque integrado para superar las situaciones adversas que afectan a grupos importantes de la población y atentan contra el logro de un desarrollo sustentable.

La anterior enumeración no agota los desafíos que la región deberá enfrentar en la última década de este siglo y a comienzos del tercer milenio. Entre otros, cabe mencionar los relacionados con la salud, con el bienestar de los grupos indígenas, con la efectiva incorporación de la mujer en la sociedad, y con el desarrollo cultural, que tiene evidentes vínculos con algunos aspectos de la dinámica demográfica.

## **5. Elementos importantes para enfrentar los desafíos**

En las reflexiones que se presentan a continuación se ha tenido en cuenta la contribución que una política demográfica nacional bien formulada y rigurosamente ejecutada podría hacer al logro de una transformación productiva con equidad en los países de la región.

Una política con esas características exige una serie de complejas condiciones, entre otras la disponibilidad de personal altamente calificado y bien remunerado; permanentes investigaciones que vinculen lo demográfico, lo económico, lo social, lo institucional y lo político; medios eficientes de comunicación, y mecanismos de capacitación continua de personal a distintos niveles. Asimismo, se necesitaría contar con recursos técnicos y de infraestructura adecuados, particularmente modernos métodos de manejo de información.

Una de las limitaciones que en los últimos años han afectado a las actividades de población en América Latina ha sido la drástica disminución de los fondos internacionales disponibles. Esta disminución se aprecia particularmente a partir del año 1988; concretamente, los fondos destinados a asistencia internacional en materia de población en América Latina y el Caribe, en valores corrientes, disminuyó un 15%: de 109 millones de dólares a 93 millones en 1989 y a una cifra todavía inferior (92 millones) en 1990. En valores constantes, sobre la base de 1985, el descenso registrado entre 1989 y 1990 resulta del orden del 7% (FNUAP, 1992). Mientras tanto, los países, a pesar de las dificultades planteadas por la crisis económica que los ha agobiado en los últimos años, han asignado proporcionalmente más recursos a programas vinculados al tema de población.

En la Declaración de Amsterdam, adoptada en el Foro Internacional sobre la Población en el Siglo Veintiuno, se señala que para el año 2000 la asignación anual de fondos a actividades nacionales e internacionales de planificación de la familia y a otras tareas importantes en el campo de la población debería aumentar en 4 500 millones de dólares, cifra que equivale al nivel de las erogaciones en 1987.

Si se lograra el incremento recomendado, se dispondría de un fondo de 9 000 millones de dólares anuales para programas de población, sobre todo en los países en desarrollo, que según se estima deben contribuir con 3 500 millones anuales (FNUAP, 1989).

En vista de la magnitud del aporte propuesto de los países en desarrollo, los efectos de la inflación, la creciente población de esos países, el deterioro de las condiciones de vida de contingentes cada vez mayores de indigentes y pobres, y sobre todo las limitaciones de recursos financieros de muchos programas de población en el último lustro, pareciera un contrasentido que en la práctica se esté proponiendo limitar la expansión de los fondos internacionales destinados a actividades en

población. Si el objetivo primordial es la equidad, es imprescindible revisar lo recomendado en Amsterdam, a fin de definir con mayor propiedad la magnitud de la cooperación externa para asuntos de población que América Latina y el Caribe deberían recibir cada año para responder al reto que implica la incorporación en los programas y proyectos sectoriales de los componentes de la política de población más directamente relacionados con las propuestas de desarrollo de esos sectores.

Las numerosas transformaciones que ha vivido el mundo en los últimos años, que entre otros efectos condujeron al fin de la guerra fría, hacen posible teóricamente la liberación de fondos que antes se destinaban a gastos militares y que ahora podrían dedicarse al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Las actividades en el campo de población son fundamentales para el logro de ese objetivo.

## **6. Reflexiones finales**

En la sección 2 de este artículo se presenta una breve síntesis de la impresionante transformación de los componentes fundamentales de la dinámica de población, que precipitó a la mayoría de los países de la región a una transición demográfica sin precedentes y, en gran medida, no prevista.

Hacia fines del período en que se produjo esa evolución del panorama demográfico de la región, se dio también un estancamiento —y, en algunos aspectos, un retroceso— del desarrollo económico y social que, entre otras secuelas, trajo aparejado la profundización de la pobreza. Sin embargo, aun en medio del estancamiento —y esto apunta a una evidente falta de equidad social— las condiciones de vida de algunos sectores mejoraron, lo que debe de haber propiciado un cambio de su comportamiento demográfico, que a su vez contribuyó a reforzar el mejoramiento de su situación social y económica. La CEPAL ha señalado que "las cifras disponibles muestran una asociación entre el lugar que los países ocupan en la transición demográfica y la situación de pobreza que enfrentan" (CEPAL, 1991, p. 67).

La década que se inicia plantea a la región el reto de salir del estancamiento del desarrollo, manteniendo e intensificando al mismo tiempo el proceso de transición demográfica que, entre otras consecuencias, tuvo la virtud de mitigar algunas de las presiones que de otra manera hubieran agudizado aún más el deterioro sufrido por las sociedades latinoamericanas.

En la búsqueda de caminos que lleven a recuperar el dinamismo que caracterizó a la mayoría de las economías latinoamericanas antes de

la "década perdida", la propuesta que ha concitado la mayor atención de los gobiernos, de organizaciones no gubernamentales nacionales, de organizaciones internacionales y de profesionales ha sido la presentada por la Secretaría de la CEPAL en su vigésimo tercer período de sesiones (CEPAL, 1990). En esa propuesta, la CEPAL incluye lineamientos de políticas básicas que podrían facilitar el logro de los objetivos de transformación productiva y que convendría complementar con una política de población; lo mismo podría realizarse con las definidas posteriormente en documentos publicados en 1992 (CEPAL, 1992; CEPAL/OREALC, 1992).

No se trata de proponer la dictación de nuevas leyes o decretos similares a los que, como se señaló en otra sección de este artículo, no pasaron, en general, de ser meros ejercicios retóricos. Lo que se propone es que cada gobierno defina y adopte claramente una posición con respecto a la evolución deseada de los componentes de la dinámica demográfica del país y haga que se adopten medidas para lograr esas metas en la práctica. Esto en parte podría lograrse mediante una armonización de actividades sectoriales (hacienda pública, bienestar y seguridad social, recursos naturales, educación, salud, desarrollo rural, empleo, etc.) con la meta oficial que refleje la evolución deseada de la dinámica demográfica.

En la esfera demográfica, como en muchas otras, el Estado tiene la obligación de definir las metas cuyo logro se considere indispensable para ofrecer el máximo bienestar a la mayoría de la población, lo que desde luego tiene que hacerse en el marco de un estricto respeto de los derechos humanos ampliamente reconocidos. En lo que respecta a la intervención del Estado en este campo debe utilizarse como guía el criterio de la CEPAL, según el cual éste debe asumir un papel, tanto en promover un debate entre los distintos estratos de la sociedad que persiga una plataforma mínima de acuerdos tendientes a facilitar el proceso de desarrollo, como en asumir las responsabilidades resultantes de ese debate, especialmente las que favorezcan la transformación productiva y la equidad social (CEPAL, 1991).

En América Latina y el Caribe se observa, como en ninguna otra área de acción social, una marcada coincidencia entre la posición que tienen muchos gobiernos con respecto al ritmo de crecimiento de la población, la tasa de fecundidad, la esperanza de vida y los patrones de distribución de la población en el territorio y las aspiraciones expresadas por la población a través de encuestas, organizaciones comunitarias y sociales, y medios de comunicación de masas. "La plataforma mínima de acuerdos" a que se refiere la CEPAL está realmente muy desarrollada en la esfera demográfica. Sólo falta que los gobiernos pasen de la adopción de posiciones a la toma de medidas.

## Notas

<sup>1</sup> Al respecto valdría la pena examinar las declaraciones formuladas por las delegaciones de los países de América Latina y el Caribe en las sesiones plenarias de la Conferencia Internacional de Población celebrada en México en 1984 (CELADE, 1984).

<sup>2</sup> Para evitar confusiones ante la introducción en la administración pública de las nuevas tendencias liberalizadoras que podrían llevar a que se considerara obsoleto este enfoque de lo que debe entenderse por "política pública", conviene recordar que ese sería precisamente el procedimiento que un gobierno aplicaría en el caso de una política formulada destinada a desregularizar las importaciones con el propósito de hacer más competitivas internacionalmente a las industrias nacionales y que consistiría en las siguientes medidas: i) fijar metas cuantitativas sobre reducción de la protección arancelaria; ii) establecer plazos para dicha reducción; iii) recurrir a los aranceleros como instrumentos para lograr los objetivos establecidos; iv) adoptar resoluciones en las que se fijen metas, plazos y aranceles; v) designar como organismo encargado del proceso a la Dirección de Aduanas, con la colaboración necesaria de otras dependencias de la administración pública.

<sup>3</sup> Se postula que se trataría de *una* política, porque hay que tener presente que cualquier cambio en el comportamiento de una variable demográfica modificaría la evolución de la dinámica demográfica, lo que debería preverse. Es posible, entonces, que se dé *una* política de población con distintos componentes, que dependan de los objetivos que persiga.

<sup>4</sup> En la Conferencia Internacional de Población de 1984, el delegado de México declaró, refiriéndose a la política de población de su país que: "A fines de 1977, se establecieron metas nacionales de crecimiento demográfico para lo que resta del presente siglo: 2.5% anual en 1982 y 1.9% en 1988, como metas intermedias para llegar a una tasa cercana al 1% anual en el año 2000..." Según el delegado, la primera de esas metas habría sido superada "ligeramente. Así, en 1982 se registró un crecimiento de 2.4% anual, y en 1983, del 2.3%". Señaló también que la política de población de México "no sólo comprende acciones encaminadas a modificar el comportamiento de las variables demográficas, sino también otras, dirigidas al desarrollo cualitativo de la población".

<sup>5</sup> Los gobiernos de América Latina que consideraban muy alta la tasa de crecimiento demográfico del país y propiciaban la adopción de medidas para reducirla fueron Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana. En el Caribe fueron Barbados, Dominica, Granada, Jamaica, Santa Lucía, Trinidad y Tabago, San Vicente y las Granadinas y St. Kitts y Nevis.

<sup>6</sup> Los gobiernos de América Latina que no limitan el acceso efectivo a métodos modernos de anticoncepción y dan apoyo directo a su empleo son los de Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador,



Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En el Caribe son los de Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago. En Argentina, Bahamas y Belice se da apoyo directo.

<sup>7</sup> Los gobiernos latinoamericanos que desean modificar notablemente la distribución geográfica de la población son los de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En el Caribe, los de Antigua y Barbuda, Bahamas, Granada, Jamaica, Trinidad y Tabago y Suriname. Los países cuyos gobiernos sólo se proponen modificar levemente esa variable son Belice, Brasil, Cuba, Dominica, Guyana, St. Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas.



## BIBLIOGRAFÍA

- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1984), Conferencia Internacional de Población: México, 1984: declaraciones de las delegaciones de América Latina y del Caribe en las sesiones plenarias, serie E, N° 29, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- CEPAL/OREALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (1991), *Programa Nacional de Población 1989-1994*, segunda edición, México, D.F.
- El Colegio de México (1972), Conferencia Regional Latinoamericana de Población, Actas 2, México, D.F.
- Eldridge, Hope (1954), *Population Policies: A Survey of Recent Developments*, Washington, D.C., The International Union for the Scientific Study of Population.
- FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1992), *Global Population Assistance Report 1982-1990*, Nueva York, abril.
- \_\_\_\_\_ (1989), Informe del Foro Internacional sobre la Población en el Siglo Veintiuno (Amsterdam, 6-9 de noviembre), Nueva York.

- Naciones Unidas (1992), *World Population Monitoring, 1991 with Special Emphasis on Age Structure* (ST/ESA/SER.A/126), Nueva York, División de Población. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.92.XIII.2.
- \_\_\_\_\_ (1991), *World Urbanization Prospects, 1990: Estimates and Projections of Urban and Rural Populations and of Urban Agglomerations* (ST/ESA/SER.A/121), Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1990), *World Population Policies*, vols. I, II y III, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1989), *Examen y evaluación del Plan de Acción Mundial sobre Población. Informe 1984* (ST/ESA/SER.A/115), Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1984), *Informe de la Conferencia Internacional de Población, 1984* (E/CONF.76/19), Nueva York.

**FACTIBILIDAD Y OPORTUNIDAD DE  
POLÍTICAS DE POBLACIÓN  
EN AMÉRICA LATINA**

*Guillermo Macció*



## INTRODUCCIÓN

La actual etapa de las políticas de población se inicia para los países de América Latina y el Caribe con la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, celebrada en San José, Costa Rica, en abril de 1974, con anterioridad a la Conferencia Mundial realizada en Bucarest ese mismo año. Nunca antes los gobiernos de la región habían dedicado una reunión a tratar exclusivamente este tema, así como antes de Bucarest nunca se había celebrado una conferencia mundial sobre población.

Desde entonces, y en el ámbito latinoamericano, el tema ha sido retomado en oportunidades: en la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, en la que se evaluaron las conclusiones de la Conferencia Mundial (México, 1975), en las reuniones del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel, de la CEPAL, en la Reunión Regional Latinoamericana preparatoria de la Conferencia Internacional sobre Población (La Habana, 1983) y en la conferencia mundial celebrada en México en 1984. Con esto parece cerrarse un ciclo de encuentros, que se reabrirá con el foro regional previo a la Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo convocada para 1994.

Comparar este itinerario regional con el curso que han seguido las políticas de población y sus enfoques en los países de América Latina y el Caribe puede servir para sacar algunas conclusiones y, a la vez, ayudar a determinar el estado actual de esos instrumentos; el grado de compromiso que la política y los políticos latinoamericanos, así como sus ejecutores, han efectivamente demostrado en la práctica; el grado de la prioridad que reciben los temas relativos a población; su inserción en las nuevas coordenadas que rigen el sistema de relaciones internacionales, y las medidas que deberían adoptarse con urgencia con miras a mitigar la inaceptable desigualdad que afecta a una población diseminada en todos los países del área cuya tasa de empobrecimiento, en determinadas regiones, supera la de crecimiento natural.

El presente documento se divide en cinco secciones en las que se aborda el tema desde distintas ópticas, y se procura entender lo sucedido en la región. Al mismo tiempo, se esbozan y proponen puntos de apoyo

o enfoques analíticos, con la intención de estimular un diálogo a fondo en torno al tema de los programas y políticas de población, acorde con la realidad actual de los países y algunos de los horizontes previstos para los próximos años.

Cabe señalar que el hecho de hablar de América Latina y el Caribe como un todo en materia de políticas de población —al igual que en otros ámbitos— obligaría a una generalización tal que haría casi irrelevante cualquier análisis o propuesta. Por eso, se mencionarán situaciones extremas con la sola finalidad de acotar el margen de variación en lo que respecta a cada tema. Deliberadamente, se hace más hincapié en lo práctico que en lo teórico y más en las enseñanzas de casos concretos que en la postura ideológica.

Las dos décadas transcurridas desde la conferencia de Bucarest, es muchísimo tiempo, si se las considera desde el punto de vista de los cambios políticos, sociales y económicos por los que atraviesa la población de América Latina, y un período muy corto como horizonte demográfico, pese a que, por ejemplo, en varios países el perfil de reproducción humana ha cambiado radicalmente. Por eso, la primera sección está destinada a rescatar y comparar lo que fue la ilusión despertada por la conferencia de Bucarest en 1974, y la de México en 1984 con lo que se ha dado en la práctica en la región.

En la segunda parte se plantean preguntas y se proponen algunas respuestas en relación con el escaso progreso logrado en la institucionalización y aplicación de políticas de población más o menos duraderas, pese al entusiasmo y los intentos innovadores de individuos o núcleos altamente motivados en este asunto. Por tratarse de un tema que despierta controversia y sobre el que existen variadas opiniones, los juicios emitidos tienen por objeto estimular el diálogo y una especie de introspección en los medios nacionales y en los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera.

¿Por qué las políticas de población y el tema en general prácticamente no figuran en los programas de los partidos políticos?, ¿por qué la clase política no se interesa en el tema, que más bien ha quedado circunscrito a los medios académicos, a los organismos internacionales y a algunos núcleos reducidos? Éstas son las preguntas que se analizan en la tercera sección.

Hoy en día nadie duda que la sociedad contemporánea se ha visto radicalmente modificada en múltiples planos. Lo que en conjunto se podría llamar un "nuevo orden internacional" debe servir de marco al replanteamiento de ciertos aspectos de la población y las políticas globales y específicas, fuera de los esquemas que han perdurado casi desde el siglo pasado. Lo anterior, junto al nuevo sistema de valores que va surgiendo y que rige algunas instituciones íntimamente asociadas a la



conducta demográfica de los pueblos llevan a proponer en la cuarta sección algunas líneas de investigación, y por lo tanto de acción.

En la última sección se presenta una serie de planteamientos u opciones. Dado que se reconoce, al menos como hipótesis de trabajo, el relativo poco éxito de las políticas globales que se ha tratado de aplicar en la región, cabe preguntarse si no habrá llegado el momento de adoptar un nuevo enfoque más modesto, y de dar prioridad a programas sectoriales destinados a satisfacer necesidades urgentes y a reducir brechas prácticamente insostenibles, de tal modo que, una vez consolidados dichos programas, pueda procederse a una integración ascendente que conduzca a una política de población global institucionalizada y estable.

### **1. De San José y Bucarest a los prolegómenos de 1994**

Las reuniones de 1974 demostraron claramente que los países latinoamericanos, sin excepciones, coincidían, más allá de las ideologías y los regímenes imperantes entonces en tres pilares básicos e irrenunciables en el caso de adoptar una política de población: éstas debían entenderse como parte integral de los planes y estrategias de desarrollo y no como algo separado con validez propia. Los Estados son absolutamente soberanos en cuanto a la adopción de sus políticas, así como las decisiones sobre formación y tamaño de la familia, y número y espaciamento de los hijos constituyen derechos inalienables de la pareja. En pocas palabras, dichas políticas forman parte de una concepción política mayor, se reitera la absoluta soberanía de los Estados y dentro de ellos se ratifica la total libertad de los individuos en este ámbito.

Como resultado de esta atmósfera que reactualizaba el debate en torno a las cuestiones demográficas y las colocaba en un plano privilegiado, varios países aprobaron leyes, crearon consejos de población, comisiones interministeriales y secretarías, y designaron a asesores en este campo. El tema llegó incluso a formar parte del discurso político en las campañas electorales de algunos candidatos. En dos o tres países, el Parlamento o grupos parlamentarios dedicaron sesiones a su examen. Por esa época también, algunos programas y planes de desarrollo aparecen precedidos de capítulos en los que se analizan las tendencias de la población y se presentan recomendaciones de políticas.

Por cierto que parte de este interés debe atribuirse a la cooperación financiera internacional y a la prioridad otorgada por algunos gobiernos de países desarrollados, que asignaron fondos multinacionales y bilaterales y afectaron recursos humanos a actividades de asistencia técnica.

En algunos países, grupos e instituciones no gubernamentales promotoras de la planificación familiar que durante años atrás habían venido difundiendo y ejecutando programas de esa naturaleza dentro de la esfera privada o paraestatal consideraron que se daban condiciones favorables para integrarlos en los programas oficiales de salud o de seguridad social. Parecía, en esos casos, que había llegado el momento de otorgarles más importancia e integrar los programas parciales o sectoriales en políticas nacionales consagradas ahora en un cuerpo legal coherente.

Ese entusiasmo empezó a desvanecerse en poco tiempo, entre otros factores debido a la inestabilidad política, los conflictos bélicos, la crisis energética y del petróleo, la deuda externa y graves desequilibrios institucionales. Los temas de población quedaron relegados a un segundo plano, mientras la ayuda y la cooperación externas se canalizaban a otras áreas.

Uno de los motivos que explican la pasajera atención que se le prestó al tema en los países parece ser que los promotores de las políticas de población no tomaron en cuenta que, para evitar que éstas perdieran validez, su concepción e instrumentación debía asegurar su vigencia más allá de la duración del mandato del gobierno que las había adoptado, fuera de facto o legítimo. Por la importancia que se le asigna a este factor como elemento que permite comprender lo sucedido en el período examinado, será retomado más adelante.

Vale la pena detenerse por un momento en el primero de los pilares mencionados como punto de convergencia de los países, que luego fuera consagrado explícitamente en el Plan de Acción Mundial sobre Población, en el que se indica que las políticas de población son parte integral de las políticas de desarrollo socioeconómico, pero nunca las sustituyen y que la finalidad explícita del Plan es contribuir a armonizar las tendencias demográficas con las tendencias del desarrollo económico y social, porque en estas afirmaciones se encuentra en parte la debilidad original que explicaría la limitada repercusión de acuerdos de esta naturaleza.

Conviene recordar que este Plan fue trabajosamente negociado artículo por artículo, y en algunos casos discutido palabra a palabra, y que se aprobó por consenso con una única abstención. Los gobiernos entendían que sus 109 artículos constituían el mínimo común de aspiraciones a las que apuntaría la evolución de toda la humanidad.

Cuando la comunidad científica latinoamericana y los interesados en temas de población hicieron su primera aparición importante en público con motivo de la Conferencia Regional Latinoamericana de Población (México, 1970), el tema de la inserción de las políticas y programas de población en los planes y estrategias de desarrollo económico y social fue objeto de extensas, profundas y, a veces,

apasionadas discusiones. Uno de los bloques de opinión estaba integrado por quienes legítima y llanamente consideraban que la única alternativa para resolver los problemas de población era la ejecución de planes de desarrollo, dado que éste modificaría las tendencias demográficas de tal modo que se disiparía la amenaza del crecimiento demográfico excesivo. Junto a ellos, se alinearon quienes, con una mayor carga ideológica, veían en las propuestas emanadas de los países desarrollados un nuevo instrumento de dominación y de mantenimiento del *statu quo* internacional caracterizado por una notable desigualdad en términos económicos, sociales y de poder.

Por lo tanto, y tal vez sin que esto obedeciera a una intención explícita, el concepto de inseparabilidad de las políticas de población y los planes de desarrollo se convirtió en un factor que contribuyó en gran medida a la postergación de decisiones. No es de extrañar, entonces, que, sin perder su autenticidad, esta postura aglutinara, años después, a representantes de gobiernos y países con posiciones muy variadas y se convirtiera en una especie de enunciado paradigmático, casi litúrgico, repetido una y otra vez.

Curiosa y paradójicamente, mientras eso ocurría en el ámbito de la población, la planificación económica y social había entrado en una fase declinante. Prácticamente ningún plan y programa formulado en esos años llegó a aplicarse en la práctica. La propagación acelerada de ideas neoliberales, la exaltación de la economía de mercado, y las posteriores propuestas de redimensionamiento de las funciones del Estado contribuyeron, en algunos países más que en otros, al descuido del tema e incluso a que algunos sectores adoptaran posiciones diametralmente opuestas a las originales con respecto a asuntos puntuales. Los participantes en reuniones de expertos gubernamentales convocadas por la CEPAL tropezaron con dificultades, entre otras cosas, para identificar expertos que estuvieran en condiciones de prestar servicios que concordaran con la posición de sus respectivos gobiernos.

La Conferencia Internacional de Población realizada en México en 1984 fue sorprendente y decepcionante a la vez. Ante todo, hay que señalar que dentro del sistema de las Naciones Unidas poco se había avanzado en la profundización de los capítulos del Plan de Acción Mundial sobre Población más allá del seguimiento de las tendencias de las variables demográficas y de los cuestionarios periódicos enviados a los gobiernos de los países miembros. En lo que respecta a los principios, nuevos aportes y soluciones concretas, puede decirse que la Conferencia sólo condujo a una ratificación de lo acordado en Bucarest.

En el ámbito instrumental y operativo queda en evidencia, por ejemplo, que la disposición a negociar y la búsqueda de un consenso dio menos frutos que diez años antes. Algunas resoluciones, provocaron confrontación y fueron objeto de reservas, lo que llevó a algunos países,

en situaciones críticas, a cuestionar las facultades de los participantes para analizar determinados temas y tomar decisiones al respecto.

Situaciones particulares, como los asentamientos humanos en territorios ocupados, la oposición de un gobierno a la interrupción del embarazo por medio del aborto y el condicionamiento de su ayuda externa a que en los países receptores se prohibiera esta práctica, antes permitida o tolerada, y la exigencia de que los gobiernos de países subdesarrollados asumieran un mayor compromiso en la implantación efectiva de políticas y programas destinados a reducir las tasas de crecimiento demográfico contribuyeron a que los problemas provocaran controversia.

En los informes preparados por la Secretaría se indicaba claramente que las modestas metas propuestas en Bucarest —expresadas en términos de esperanza de vida, mortalidad infantil y mortalidad materna— no se habían alcanzado en la mayoría de los países. Las cifras que ponían en evidencia la profundización de la brecha entre países ricos y pobres situaron a los concurrentes en un contexto más realista, en tanto que los reclamos y las posturas antagónicas de organizaciones no gubernamentales contribuyeron a mostrar que las voces oficiales eran objeto de serios cuestionamientos, en áreas tan delicadas como los derechos reproductivos de la mujer y los emigrantes indocumentados.

Muchas delegaciones dejaron en claro que, si bien la ayuda financiera internacional era muy importante y había ido en aumento, debía quintuplicarse o sextuplicarse si se deseaba lograr una transformación rápida del perfil demográfico de los países postergados.

Si se mide el éxito de encuentros de esta naturaleza por sus efectos y las actividades que hayan impulsado, no se puede dejar de reconocer que para América Latina y el Caribe resultaron poco relevantes. En el preámbulo de todos los documentos se reiteraba que las políticas eran parte integral de las estrategias de desarrollo, pero la acción de los gobiernos y la cooperación internacional, luego de México, se fueron orientando en otra dirección, la de los programas formulados en respuesta a las nuevas prioridades surgidas en diversos sectores; la idea de políticas globales, institucionalizadas y estructuradas fue quedando paulatinamente relegada a un segundo plano, tanto que desde 1984 no se celebraron nuevos encuentros intergubernamentales en la región dedicados a este asunto.

Ahora bien, en las reuniones de Bucarest y México se observan dos carencias extraordinarias que cabe destacar. La primera es la falta de un planteamiento ecológico que se refleje en todas las propuestas y permita otorgarle la importancia debida en las políticas. En los redactores de los documentos, en las ponencias y en las intervenciones de los delegados siguió dominando la imagen del ser humano como ocupante de territorios sin referencia a su medio, un simple dato, uniforme e

inmutable en el tiempo. Los estudios de sistemas muy en boga en los años setenta, que actualizaban con una respetable base científica la noción de finitud del planeta, expresada y cuantificada en bienes apropiables, ni siquiera se mencionaban. Las referencias circunstanciales que se encuentran en la documentación presentada en México confirman, por ejemplo, que la dimensión ecológica distaba mucho de convertirse en un eje coherente de los razonamientos y las propuestas.

La otra diferencia observada se relaciona con la visión del hombre como ocupante del planeta subyacente en todas las políticas y a la que se otorga una especie de validez universal. Parecería que los participantes en ambas conferencias consideraban que ese modelo de individuo es invariable; que los seres humanos siempre fueron así y que seguirían siéndolo en el futuro. Las nociones inmutables de propiedad privada, de apropiación irrestricta, de acumulación de bienes y poder, de méritos, de dueño y no ocupante transitorio de la tierra no sufrieron ni la más mínima transformación. Independientemente de las ideologías políticas predominantes y de los sectores en el poder, el modelo de ser humano ni siquiera mereció la más mínima consideración; a lo sumo se consideró como un dato estadístico. Su condición como individuo ante recursos que se van agotando y no pueden renovarse, y ante especies que se extinguen, tendrá obligatoriamente que ser considerada en la agenda de las reuniones que se organicen en el futuro.

Mientras ocurría esto en el plano de los acuerdos y de las políticas, la situación demográfica de América Latina y el Caribe registraba profundas transformaciones. En efecto, entre 1965 y 1990 la tasa de fecundidad de algunos países sufrió un cambio acelerado y sin precedentes, proceso en el que llegó a reducirse de un promedio de casi siete hijos por mujer a poco más de tres. Al mismo tiempo, se observó un sostenido descenso de la mortalidad general y, muy en especial, de la infantil. Todo lo anterior condujo a una disminución de la tasa de crecimiento vegetativo de la región no prevista, que ni la más audaz de las proyecciones entrevió siquiera.

Esta notable variación de los niveles de fecundidad y mortalidad, tanto por su magnitud como por su rapidez, constituye un caso excepcional y sin precedentes en la evolución de las poblaciones humanas, cuyos efectos sobre la estructura demográfica de los países ya se han comenzado a percibir y que tendrán variadas repercusiones en los medios social y económico. No se trata de un ciclo concluido ni mucho menos; de hecho, en numerosos países recién se ha iniciado. Lo que se desea destacar es que aun cuando no se apliquen políticas específicas es posible que se produzcan cambios notables.

Es evidente que los programas de salud materno-infantil, vacunación y rehidratación oral, así como las intervenciones curativas y preventivas y la planificación familiar han dado resultados, aunque es

difícil determinar en qué medida contribuyeron cada uno de éstos al proceso descrito. También hay que subrayar que la demanda de anticonceptivos y la decisión de tener menos hijos surgen en respuesta a programas regulares de planificación de la familia y reflejan un cambio en la escala de valores de las mujeres con respecto al número de hijos deseados y la consiguiente actitud frente a la reproducción.

En la Declaración de Amsterdam sobre una vida mejor para las generaciones futuras, documento emanado del Foro Internacional sobre la Población en el Siglo XX, convocado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) para conmemorar su vigésimo aniversario en 1989, se ratificaron los principios fundamentales adoptados en Bucarest y México. Además, se lograron ciertos adelantos en materia cuantitativa y en la focalización de campañas en destinatarios claramente identificados. En el capítulo del documento dedicado a metas y objetivos, destaca el interés por darle a las proyecciones de población de las Naciones Unidas cierta orientación programática. Esta intención, además de plantear algunas dificultades técnicas y prácticas, puede llevar a los países a adoptar una postura más cautelosa respecto del valor que les asignen a estos estudios periódicos y el respaldo que les otorguen. También podría interpretarse como una forma elíptica para que los instrumentos que sirven en el seguimiento de las tendencias demográficas se conviertan en metas explícitas. Es posible, entonces, que nos encontremos en las primeras etapas de un proceso germinal que lleve a los países a asumir un cierto grado de compromiso ante la comunidad internacional en el sentido de tomar medidas para lograr una tasa de fecundidad predeterminada.

En la Declaración de Amsterdam también se hace clara referencia, por primera vez, a las consecuencias del rápido crecimiento demográfico para el medio ambiente y se adopta una postura interpretativa sobre el efecto que éste tiene en los países en vías de desarrollo.

## **2. Posibles causas del escaso progreso logrado**

Podría decirse que tres factores contribuyeron al resurgimiento del interés por las políticas de población y las colocaron en primer plano, lo que quizás nunca antes había sucedido: la gravedad de problemas tales como la desigualdad entre sectores, la elevada fecundidad entre grupos más postergados, los niveles inaceptables de mortalidad infantil, la prevalencia de causas de muerte evitables, los patrones de concentración urbana que dificultan la aplicación de planes de desarrollo y muchos otros que caracterizan a los países subdesarrollados. Por lo tanto, las políticas de población se presentan en América Latina como un

instrumento de desarrollo. El segundo factor es el interés de los investigadores y el aporte de la demografía, que en las últimas décadas habían permitido acumular conocimientos y evidencias sobre la situación demográfica de los países. Se aspiraba legítimamente a colocar esas evidencias al servicio de un fin concreto, de decisiones políticas destinadas a modificar esa situación. El tercer factor son las instituciones internacionales de asistencia que contribuyeron en parte al surgimiento del anterior con diversas propuestas, recursos financieros, su poder de negociación y convocatoria y, sobre todo, su capacidad de ejercer influencia para que se otorgara prioridad al estudio y la jerarquización de situaciones consideradas problemáticas.

Lo anterior no significa que 1974 haya sido el punto cero. Por ejemplo, en México se había formulado y promulgado una ley de población en 1973. Argentina había registrado una serie de avances y retrocesos en este campo, sobre todo en lo que se refiere a la migración internacional. Y varios países —entre otros Barbados, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile y Jamaica— tenían a mediados de los años sesenta programas de planificación familiar y reducción de la fecundidad.

Por lo tanto, el propósito de esta sección no es tanto hacer un examen comparado de las leyes y decretos adoptados en los países de la región, sino analizar cuáles podrían ser los factores que ayuden a entender por qué la aplicación de las leyes no ha influido en absoluto en la situación que se deseaba modificar o ha tenido efectos tan limitados y por qué tantas iniciativas han quedado olvidadas a mitad de camino.

Antes de iniciar este examen convendría intentar, por lo menos, agrupar a los países de acuerdo a su situación con respecto a las políticas de población en vigencia, la atención que despiertan entre los dirigentes políticos y al consenso implícito sobre la relación entre la población, su crecimiento demográfico y desarrollo. Sobre esta base, se distinguen cuatro grupos excluyentes, pero con límites poco definidos y, por cierto, discutibles:

i) Países en los que se aplican políticas globales o sectoriales de población, aunque no exista un cuerpo de disposiciones que tenga la categoría de ley de población. Esto sería un reflejo de una conciencia política de los sectores que ejercen el poder orientador de la acción de gobierno en determinados sectores, entre otros, la salud pública, la atención materno-infantil y las migraciones internacionales (Barbados, Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador, Jamaica, Panamá, República Dominicana).

ii) Países en los que existen un cuerpo legal explícito, y organismos pertinentes de gestión y de administración que cuentan con un presupuesto propio, que han "sobrevivido" a varios gobiernos, lo que constituye una señal de consolidación. Evidentemente, son pocos los

países que se encuentran en esta categoría y es posible que sólo México corresponda a ella.

iii) El tercer grupo está integrado por los países que han adoptado leyes sobre cuestiones de población más o menos completas, pero en las que no se define una estructura orgánica. En algunos casos estas leyes sólo se aplican parcialmente, e incluso no se aplican, o conducen a la creación de instituciones que se superponen. Constituye, tal vez, el grupo más numeroso, que abarca a la mayoría de la población de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, Venezuela).

iv) Finalmente, hay un grupo de países en los que no se han promulgado leyes sobre población, o sólo se han adoptado algunas disposiciones sobre la materia, no se observa una clara conciencia política y los mecanismos administrativos sectoriales son muy débiles, con excepción de lo relativo a las migraciones externas (Belice, Granada, Guyana, Haití, Nicaragua, Paraguay, Uruguay).

Fuera de esta clasificación, el análisis del estado actual de los cuerpos legales que se aplican en los distintos países y las instituciones con facultades parciales o sectoriales en materia de población permite identificar una especie de denominador común de los elementos ausentes, que se enumeran a continuación con miras a enriquecer la labor legislativa del futuro, haciéndola más eficaz y oportuna. La siguiente enumeración no es exhaustiva y sus componentes no aparecen jerarquizados.

- definición de una o varias situaciones hipotéticas que correspondan al tipo de sociedad a la que se aspira;
- relaciones entre población y desarrollo;
- marco ecológico;
- dimensión geográfica;
- énfasis en la búsqueda de una mayor equidad;
- protección y valorización de las culturas autóctonas;
- reconocimiento de la fundamental importancia de la recopilación de estadísticas vitales.

#### a) *¿Una política para qué sociedad?*

Éste es uno de los temas más complejos y, quizás, por ello, menos analizados cuando se trata de definir una política de población. Si bien el tema se menciona en los preámbulos, en las declaraciones de principio y las fundamentaciones, no se describe el contexto en el que la política prevista daría resultados eficaces ni se observa una sociedad para el futuro cercano. Este aspecto, que a primera vista es abstracto y especulativo, reviste una importancia práctica para el mediano plazo,



sobre todo tratándose de variables demográficas con un alto grado de inercia. Es sorprendente, por ejemplo, observar la enorme influencia del razonamiento por analogía en las concepciones en torno al futuro desarrollo de las sociedades. La aspiración de muchos dirigentes políticos es que, dentro de unos años el país consiga lo que ya han alcanzado hoy otras naciones, sin tener en cuenta que ese razonamiento compromete desde la base la transformación que se declara deseable. En el ámbito estrictamente demográfico, algunas analogías pueden resultar muy convenientes, pero otras no. Por eso, la idea de buscar atajos y construir escenarios con elementos propios podría resultar fructífera.

Correspondería subrayar también el grado de abstracción social, política e ideológica con que los cuerpos legislativos tratan los asuntos de población, olvidando que, en último término, se trata de relaciones entre individuos. Sin darse cuenta, se extrapolan conceptos actuales como si nada en el entorno social, tecnológico, del sistema de valores y de escala de aspiraciones fuera a cambiar. Tal vez esto explique en parte el hecho de que algunas leyes sean superadas rápidamente por la evolución de los acontecimientos.

Esta falta de definición y compromiso, que constituye una de las carencias de las políticas de población, ha condicionado, a la vez, la realización de estudios científicos, demográficos entre otros, con el objeto de sustentar decisiones políticas. Salvo contadas excepciones, estudios muy importantes sobre la fecundidad, la planificación familiar, la migración, la concentración urbana, y la mortalidad en grupos de alto riesgo —casi todos respaldados y financiados por organizaciones internacionales, nacionales y multinacionales de asistencia—, han pasado casi inadvertidos por las autoridades.

#### **b) *Las relaciones entre población y desarrollo***

Como se indicó anteriormente, en la región se reconoce desde hace muchos años la necesidad de concebir las políticas de población como un elemento separable de las estrategias y planes de desarrollo, pero a la vez esta relación de condicionalidad se ha utilizado en algunos casos para justificar la no adopción de medidas.

Paralelamente, desde el ámbito académico y los organismos especializados se han hecho considerables esfuerzos para esclarecer, mediante modelos, las relaciones e interacciones entre las variables demográficas y algunos componentes de la dinámica económica. Sin negar sus méritos, lo cierto es que no fueron utilizados como herramientas de decisión política o para respaldar medidas en el campo económico y actualmente el tema parece haber perdido actualidad. ¿Por qué sucedió esto? ¿Por qué, después de haber sido objeto de tantos

artículos y cursos a diversos niveles, aún no ha ofrecido mensajes claros ni se ha traducido en instrumentos adecuados? Las respuestas a estas preguntas aún están pendientes.

Sin embargo, la primera reacción casi intuitiva, que representa una de las posiciones más extremas al respecto, lleva a considerar que una tasa de crecimiento demográfico reducida facilita el proceso de acumulación y crecimiento a los que aspira cualquier sociedad. Tan simples y convincentes como estos argumentos son, entre otros, los casos de Argentina y Uruguay, que han presentado bajas tasas de crecimiento demográfico durante décadas, pese a lo cual en ambos países se observan claras señales de estancamiento o desarrollo insatisfactorio, y de falta de equidad persistente y desigualdad incluso en aumento.

Por lo tanto, la tasa de crecimiento natural, la expresión más sintética de la dinámica demográfica de un país en su conjunto, resulta un indicador poco idóneo en sociedades tan heterogéneas como las latinoamericanas. Una alternativa adecuada podría ser el examen de los sectores de la economía y su vinculación a los segmentos de población directamente relacionados con ellos, para lo cual habría que aceptar la posibilidad de establecer relaciones mediante tasas sectoriales cuyo significado cambie de un sector a otro. También habría que realizar un análisis multigeneracional, a fin de cuantificar los efectos de la evolución económica en la estructura demográfica, y viceversa. La falta de información estadística y el limitado desarrollo conceptual hacen poco viable esta opción.

Ahora bien, la idea de que una reducida tasa de crecimiento demográfico contribuye al desarrollo económico y social ha sido excesivamente simplificada en el mensaje que se transmite a hombres y mujeres, según el cual "la familia pequeña vive mejor" y que ha pasado a formar parte de la escala de valores de la sociedad actual. Sin intenciones de cuestionar aquí su validez, cabe llamar la atención sobre las condiciones que deben cumplirse para que esa familia viva mejor. La tasa de crecimiento de un país por sí sola no es razón suficiente para catalogarla de favorable o desfavorable en lo que respecta al desarrollo, y tampoco lo es en el plano de los individuos. De hecho, el "vivir mejor" no depende del tamaño de la familia, sino de factores como la equidad o falta de equidad, cuya influencia se manifiesta mucho antes de que una familia alcance su tamaño definitivo o incluso que se constituya. Estudios longitudinales recientes sobre conducta reproductiva indican que la esterilización no le garantiza a la hija de una madre prolífica un mayor bienestar. Esto podría deberse simplemente al hecho de que no se es pobre porque se tengan muchos hijos, sino que el ser pobre y tener muchos hijos reduce las posibilidades de dejar de ser pobre, siempre—claro está— que los hijos no contribuyan a mitigar la pobreza.

c) *El marco ecológico*

El modelo de hombre que sirve de base a las políticas de población, y en general a toda la concepción de la sociedad latinoamericana independientemente del régimen de gobierno obedece a un paradigma que va perdiendo validez en todo el mundo. Se trata del paradigma que fue importado junto con la Conquista y en torno al cual se organizó la comunidad que hoy se reconoce como latinoamericana. Sin entrar a analizar todas sus características, cabe señalar que parte del supuesto de que la naturaleza está al servicio del hombre y que él dispone de ella de acuerdo con un criterio de apropiación prácticamente ilimitado, lo que ha puesto en jaque a la naturaleza que, como consecuencia de la embestida de la especie humana, ha ido perdiendo su capacidad de reacción y reposición. Todos saben los dramáticos desastres que esto provoca y cuán comprometidas están las generaciones futuras por las hipotecas contraídas desde los años cincuenta y que deberán ser alzadas por las cohortes futuras.

Una política de población con objetivos de mediano plazo debería propender a la sustitución del modelo imperante por un modelo que ponga al hombre al servicio de la naturaleza para que pueda seguir sirviéndose de ella, estableciendo obligatoriamente una relación más armónica. Muchos elementos de lo que hoy se define vagamente como "crisis" provienen en buena medida de la ruptura de la especie humana con su medio.

Es imprescindible que la dimensión ecológica comience a recibir atención prioritaria en las decisiones sobre ocupación y explotación de espacios vacíos. El asunto adquiere una especial relevancia en la región latinoamericana por la excepcional biodiversidad que la caracteriza; por albergar a dos de las tres cuencas hidrográficas más importantes del planeta, y tener un sistema fluvial aún recuperable y espacios con aparente baja densidad demográfica en zonas subtropicales y templadas.

Por lo tanto, los acuerdos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992) deben convertirse en un nuevo e inevitable elemento de toda propuesta de medidas destinadas a influir en el comportamiento demográfico. El cambio será una tarea ardua o prolongada, porque habrá que abandonar esquemas de analogía o modelos exitosos en épocas pasadas. Resultaría aberrante, por ejemplo, repetir formas de ocupación territorial y asentamientos humanos similares a los que se dieron hacia fines del siglo XIX e inicios del presente, pero esta tendencia sigue estando muy arraigada en los círculos del poder político, en la opinión pública y entre las empresas que han ocupado espacios cedidos por el Estado.

**d) *La dimensión geográfica***

Tal vez debido a las características de la labor legislativa y al magnetismo que ejerce una nación como conjunto, las políticas de población dan la impresión de referirse a espacios geográficos homogéneos. Son escasísimas las referencias a regiones y zonas específicas, más o menos aptas para acoger asentamientos humanos o con comportamientos demográficos muy diferentes. Esto ha llevado a considerar a los países como una unidad, cuando en realidad las naciones del continente presentan grandes diferencias internas desde el punto de vista geográfico.

La aplicación de este enfoque ha limitado las posibilidades de adoptar políticas diferenciadas, y la eficacia de las pocas que se han promulgado. Se podría decir que las metas cuantitativas establecidas en las leyes sobre la base de promedios nacionales son inalcanzables debido a la importancia de las situaciones extremas que ocultan. Por lo tanto, se propone sustituir la aplicación de un enfoque general por la definición de metas y programas nacionales a partir de un proceso ascendente de integración de áreas o sectores, con metas y planes propios para comunidades y espacios reducidos. Este método también podría dar buenos resultados en el caso de grandes urbes con otras variables demográficas.

Una de las primeras consecuencias de la falta de integración ascendente en la etapa de aplicación de las políticas es el desaprovechamiento de la capacidad de gestión y administración de los organismos provinciales, municipales y departamentales.

**e) *La reducción de la falta de equidad como objetivo primordial***

En el informe de la CEPAL titulado *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* se indica que "hacia fines de los años ochenta había cerca de 183 millones de personas pobres en América Latina: 71 millones más que en 1970 y 47 millones más que en 1980. Del total de pobres existentes al comenzar la década, alrededor de 88 millones eran indigentes" (CEPAL, 1991). Para tener una idea de lo que esto significa, baste recordar que esa nación de pobres tiene una población superior a la suma de habitantes de Alemania, Francia e Italia.

Cualquiera sea, entonces, la serie histórica de indicadores sociales, de salud, de bienestar, de consumo de agua o de energía que se consulte, se constatará que la desigualdad va en aumento en América Latina. En los sectores más postergados, la tasa de crecimiento de la pobreza excede a la del crecimiento demográfico, lo que lleva a

preguntarse nuevamente en qué medida influye la reproducción biológica de los pobres en la acumulación nacional de la pobreza.

Los estudios demográficos sobre la mortalidad infantil y de los niños llevados a cabo por CELADE indican que la diferencia entre barrios y sectores sociales de las grandes metrópolis nunca ha sido tan marcada y que la más pronunciada se da entre habitantes de una misma ciudad.

Algunos estudios recientes sobre los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en áreas metropolitanas indican que cerca de un 40% de las viviendas no están conectadas a la red de agua potable y que el porcentaje es mucho mayor en el caso de la red de alcantarillado. Las propuestas recientes de la CEPAL relacionadas con la equidad ofrecen un marco adecuado para tomar medidas que permitan corregir esta situación. Antes de la adopción de políticas nacionales es urgente la implementación de programas concretos, surgidos tal vez del poder central y ejecutados por la comunidad destinataria con capacidad de autogestión. Esto significa que tal vez para la América Latina de hoy fuera conveniente la puesta en marcha de programas sectoriales o parciales concentrados en el desarrollo de la infraestructura sanitaria, la educación y servicios básicos con plazos, metas cuantitativas, presupuestos y órganos de ejecución claramente definidos, a fin de evitar cualquier tropiezo derivado de litigios de competencia y tratando de hacer realidad el ideal de "... que los más desposeídos sean los más privilegiados".

#### f) *Protección y reivindicación de las culturas autóctonas*

Así como la inmensa mayoría de los censos de población realizados en América Latina no dan cuenta del estado y característica de los grupos autóctonos, excluidos de las estadísticas vitales y cuyo estudio y comprensión no despierta interés entre demógrafos y sociólogos, la legislación sobre la materia se basa en una ficción, la supuesta existencia de culturas homogéneas de tipo occidental y con rasgos más o menos uniformes. Las excepciones a esta regla son muy limitadas.

Resulta paradójico, por ejemplo, que mientras países altamente industrializados de Europa estén realizando proyectos para rescatar sus lenguas originales, que se difunden como evidencia de culturas regionales, en la región latinoamericana no se sepa, como mínimo, cuántos hablan idiomas milenarios como el quechua, aymará, guaraní, cakchikel y tantos otros.

No se propone continuar con la antigua y persistente práctica de evangelizar, civilizar, occidentalizar e incorporar a la sociedad moderna a las comunidades autóctonas, que a la larga ha provocado su extinción.

Se trata, muy por el contrario, de proteger su cultura, su territorio, y su entorno natural para frenar el proceso de extinción que se prolonga hasta la actualidad. Habrá que restituir tierras, rehabilitar espacios y poner fin a una suerte de complicidad de la cultura oficial que otorga escasa importancia a estos grupos e incluso niega su existencia. También habrá que abolir la discriminación cotidiana que los textos constitucionales rechazan expresamente. De paso, la dimensión ecológica que se exige a las políticas puede verse realizada por lo que se realice en este plano.

Si lo que realmente se desea es construir una sociedad diferente y más genuina, habrá que acercarse a estas comunidades sin espíritu de conquista, lo que se traduce en dos verbos: respetar y preservar. La integración de los países, mencionada en tantos discursos y preámbulos de leyes comenzará a tener sentido en la medida en que se reduzcan las exclusiones. Sólo cuando se reconozcan plenamente los derechos culturales, políticos y de propiedad de los pueblos autóctonos, los países estarán en condiciones de definirse como estados multinacionales. Sólo así, aquella parte de la población que mantiene su cultura ancestral dejará de tener el carácter de curiosidad o elemento folclórico.

**g) *Rescate de estadísticas vitales***

El uso del término *rescate* no obedece al azar. El grado de deterioro de los registros de estadísticas vitales (matrimonios, nacimientos y defunciones) es tal que obliga a iniciar una operación de rescate. Evidentemente, hay varios países que constituyen excepciones, pero, también en este caso, son una minoría.

El mal que las aqueja tiene varios síntomas y no puede atribuirse "al nivel cultural de la población" ni a la falta de buena disposición de parte de los ciudadanos para dar información, sino a un progresivo deterioro de carácter burocrático y administrativo, que abarca todo el sistema, desde la oficina de registro primario hasta la publicación de los anuarios. En una revisión reciente de algunos sistemas nacionales de estadísticas se identificaron las siguientes fallas de mayor importancia:

i) pérdida de interés en recabar datos completos, por considerar que nadie los usa y no saber qué destino tienen;

ii) incumplimiento de la exigencia de presentar informes y llenar formularios; deficiente control interno de los actos registrados;

iii) transporte del material físico desde el punto de origen a la oficina central está sujeto a innumerables vicisitudes que conducen a la pérdida de formularios;

iv) se ha instaurado la práctica de digitar y codificar sólo muestras de formularios con diseños poco apropiados y sin controles estadísticos, por lo que los datos son de dudosa calidad;

v) el registro de causas de muerte presenta signos de deterioro, también por problemas de carácter administrativo; el trato rutinario de ciertos aspectos de la codificación y revisión de las causas hace que se deleguen en funcionarios de menor jerarquía y mal remunerados;

vi) los directores de los servicios nacionales de estadística sienten que no tienen suficientes atribuciones ni respaldo jerárquico, y que no cuentan con los fondos necesarios para superar los problemas actuales.

Por cierto, todas estas deficiencias han existido desde hace mucho tiempo, pero han adquirido tal magnitud que limitan considerablemente el uso de la información que se produce.

Aunque se podría objetar que esto no se relaciona directamente con el tema central, en realidad sin datos básicos sobre la situación y las tendencias de la población es prácticamente imposible adoptar políticas basadas en información fidedigna y menos aún proponer metas cuantitativas sobre crecimiento, natalidad, mortalidad y distribución espacial. La situación se dificulta aún más cuando se trata de poblaciones destinatarias, sectores de alto riesgo, grupos de edad, áreas geográficas pequeñas y otras categorías que es necesario establecer en programas específicos.

Como es evidente, la cooperación internacional no queda al margen de este proceso de deterioro, tanto por la reducción progresiva y sistemática de los fondos asignados —que refleja la menor prioridad que se le otorga—, como por la aplicación que han demostrado ser ineficaces.

### **3. Políticas de población sin políticos**

El examen de la génesis de las políticas más recientes que han pasado a formar parte de un cuerpo legal, y también de los que han tenido menos éxito, demuestra que no surgieron en forma espontánea, sino como respuesta a exigencias populares, o representan la culminación de compromisos y acuerdos de principios entre partidos. No forman parte de ninguna plataforma electoral, ni reciben mención alguna en las reivindicaciones sindicales ni gremiales o de otras organizaciones de base. Por lo tanto, se podría decir, sin temor a exagerar, que la población no recibe atención global, coherente y duradera.

Cuando algún legislador o una figura sobresaliente de un partido político plantea el tema lo hace casi a título individual, como bandera propia, dejando en claro que es un asunto en el que se interesa más como persona que como militante de un partido al que puede comprometer. Así que, si el observador se atuviera al mensaje político, llegaría rápidamente a la conclusión que no reviste prioridad y que sólo interesa al medio académico. Por tratarse de un tema muy controversial, suele ser objeto

de una toma de posiciones que obedecen a creencias ingenuas y prejuicios, y carecen de una mínima sustentación ideológica y científica. En algunos medios sigue existiendo una especie de autocensura que impide expresarse abiertamente, una reserva en ocasiones muy arraigada que evita oponerse a los valores, los dogmas, las creencias y las posturas eclesiásticas. Todo esto ha generado un dualismo entre lo que los políticos expresan como individuos y lo que proclaman desde la tribuna.

¿Por qué ocurre esto? Según la tesis que se plantea a continuación, la dirigencia política, por estar muy centrada en problemas coyunturales o de muy corto plazo, y preocupada además, casi en forma permanente, por sobrevivir dentro de los espacios ya conquistados, no está en condiciones de prestar atención a asuntos de mediano plazo o de prever situaciones que podrían darse dentro de 10 o 15 años.

Los intentos más recientes realizados por los países en materia de políticas de población presentan dos características que explican la situación descrita. La primera se relaciona con el lugar que ocupan quienes las proponen en la estructura del Estado, en tanto que la segunda se deriva de un conflicto de carácter temporal.

a) *Insistencia en la creación de superestructuras burocráticas*

Todas las políticas vigentes y todos los proyectos que han quedado a mitad de camino son el resultado de un esfuerzo sostenido, a veces pionero, de núcleos reducidos de personas insertas en las estructuras de poder que han aprovechado coyunturas favorables. Integran estos grupos médicos, líderes del movimiento feminista, empresarios, comunicadores, demógrafos, sociólogos y abogados de muy distintas procedencias, muy pocos de los cuales se definen como políticos de profesión, aunque la mayoría pertenece a algún círculo o partido.

Este factor también constituye una debilidad, puesto que las negociaciones y los acuerdos que surgen de éstas, quedan condicionadas, sobre todo en su fase inicial, a la supervivencia de ese núcleo en las instancias de adopción de decisiones. Tanto es así que prácticamente no hay iniciativas que no puedan vincularse a un nombre o una institución. No se trata de proyectos nacidos en el seno de una corriente o partido político, sino en otros espacios, debido, sobre todo, a la inestabilidad política, la alternancia de partidos en el poder, el desempeño de cargos por períodos muy breves y la rotación de titulares y, muy en especial, la falta de programas pactados de mediano plazo.

Asimismo, como los asuntos de población corresponden a varios ministerios o secretarías, que siempre tienen problemas de presupuesto, la inserción en la estructura del poder ejecutivo es muy complicada, puesto que hay que abrir un espacio en un tejido institucional muy



rígido. En América Latina muchas iniciativas han sucumbido ante esas barreras. No es de extrañar, entonces, que en los últimos años se haya comenzado a recurrir a soluciones heterodoxas, la tramitación de leyes a través de consejos nacionales interministeriales, consejos asesores o consultivos o secretarías situadas en posiciones límites o ambiguas.

Gracias a esto, se ha abierto un espacio en el sistema burocrático que, entre otras cosas, da cabida a los núcleos pioneros y representa una especie de paréntesis en la parcelación del poder ejecutivo. La contradicción radica en que una solución puntual no resulta eficiente a mediano y largo plazo, por lo que el problema de base no ha sido todavía resuelto, sino más bien postergado. Una sola solución, la de México, puede calificarse de exitosa y de efectos duraderos. Según otra de las tesis de este documento, para que las propuestas futuras lleguen a concretarse es necesario que se cree un organismo específico dentro de la estructura del Estado, que tenga una jerarquía, una red de vínculos y atribuciones, y una partida en el presupuesto ordinario de la nación.

Mientras esto no ocurra, se seguirá considerando que las políticas de población tienen carácter extraordinario, por lo que también seguirán recibiendo atención extraordinaria, es decir, no siempre.

#### **b) *Duración de los gobiernos y vigencia de las políticas***

Para los fines de este análisis, cabe distinguir tres períodos: la duración del mandato de un gobierno; tiempo necesario para el logro de ciertas metas explícitas o implícitas que, desde luego, varía según la naturaleza de la meta, y un período más prolongado en el que puedan darse cambios generales o comience a perfilarse la nueva situación derivada de los cambios promovidos por la política.

En la región, estos tres períodos no se distinguen claramente. Tampoco están definidos, salvo en el caso del período presidencial y, por lo tanto, las políticas no se enmarcan en un calendario bien definido. Eso es lo que ha sucedido con las metas establecidas en el campo de la salud, la educación, la previsión y otros. Cuando se adoptaron, el punto de llegada estaba muy lejano, y a la hora de evaluar resultados están demasiado cerca. Lo mismo ha ocurrido con las metas del Plan de Acción Mundial sobre Población, que parecían modestísimas pero en general no fueron alcanzadas, mientras en los países donde se habían superado se pensó "no estamos tan mal" y no se hizo mayor esfuerzo. Debido a la falta de coherencia temporal, quienes aprueban las metas no tienen que dar explicaciones y los que tienen poder de representación no se sientan comprometidos con ellas.

A título de hipótesis, se podría decir que la frustración que sigue al entusiasmo de las fases iniciales de instauración de una política

obedece al agotamiento del período correspondiente al mandato presidencial. Como, además, en la primera etapa de arranque se plantean muchos problemas provocados por la inercia, la incapacidad, la lenta organización de equipos, etc., este tiempo se hace muy corto. También debería darse un proceso o cambio cualitativo que permitiera trascender la esfera de interés del grupo propulsor para pasar a un plano institucional consolidado y reconocido. Con algunas variaciones locales, éste es el patrón que se observa en América Latina. Si se intentara, en cambio, aplicar una política, en un comienzo poco articulada, compuesta por diversos programas pero inserta desde el inicio en las estructuras del poder ejecutivo, el interés por la consagración legal quedaría postergado y en las primeras etapas se actuaría dentro del marco jurídico ya existente o mediante resoluciones administrativas, de tal modo que todo el proceso quedaría supeditado a la eficacia de medidas parciales.

En tal caso, las limitaciones temporales resultarían menos apremiantes, por lo que sería posible concentrarse en metas específicas, aunque al comienzo pudieran parecer poco coherentes. Bastaría con que existiera un equipo coordinador, muy cercano al centro de adopción de decisiones. Sólo después de esa primera etapa podría considerarse la posibilidad de promulgar una ley que consagrara la política como un todo orgánico.

Obviamente, esto no resuelve el problema del respaldo político constante a lo largo de sucesivos gobiernos.

### c) *Soberanía y migraciones internacionales*

Cabe, por último, dentro de esta sección, mencionar aunque sólo sea brevemente un tema importante que despierta reacciones diversas pero que siempre, ya sea explícitamente o no, se hace presente en las discusiones: la relación entre soberanía y migraciones internacionales.

El tema de las migraciones internacionales y los movimientos transfronterizos de personas es, sin duda alguna, el que recibe atención más constante y detallada en las decisiones sobre políticas de población. Como se indicó en la agrupación de los países, éste es uno de los pocos que figura en todos los cuerpos legales y que cuenta con un espacio propio y explícito en la estructura del Estado. Todos los países, sin excepciones, hayan o no hayan adoptado políticas de población, tienen una política sobre migraciones, que sigue estando vinculada a la seguridad interior del Estado.

La lectura del preámbulo de las leyes y las intervenciones de parlamentarios sobre migraciones permite identificar persistentes prejuicios étnicos y culturales en corrientes de opinión con mucha

influencia en este ámbito. En algunos casos, se encuentran incluso referencia a modelos antropométricos y tipos ideales.

En algunas disposiciones se percibe la importancia que se sigue otorgando al control fronterizo como mecanismo de protección de la soberanía de un país. Esta posición aparece como anacrónica cuando se la compara con la transnacionalización de las economías, del sistema bancario, de las comunicaciones, de los seguros, de los medios de información de masas, de la publicidad, etc. La contradicción es aún más marcada cuando se observa el actual resurgimiento con sentido pragmático, de propuestas de integración entre países limítrofes. Paradójicamente, en países que todavía tienen una densidad demográfica relativamente baja es muy frecuente encontrar enunciados y pronunciamientos en favor de la necesidad de "poblar el territorio", como una forma de facilitar la expansión de los mercados y fortalecer a la nación recurriendo a la inmigración, esto último debido a la supervivencia de un antiguo concepto que confunde "nación potencia" o "nación poderosa" con "nación muy poblada".

Sin tomar partido sobre la conveniencia de las migraciones como mecanismo de política demográfica, interesa hacer una clara distinción entre los componentes de una política de población concebida como un todo armónico y coherente, con miras a crear una sociedad sustentada sobre ciertos pilares fundamentales, y las disposiciones y los reglamentos administrativos sobre el traslado de personas con fines de residencia definitiva. Esta decantación de la base legal tendrá consecuencias positivas para los entes administrativos con funciones superpuestas y que, en algunos casos debido a un vacío legal, asumen atribuciones que exceden el ámbito jurisdiccional para el que fueron creadas.

#### **4. La población en nuevo orden internacional**

Entre fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, parte del mundo ha asistido, sin mucha conciencia pero con cierto grado de perplejidad, al surgimiento y la consolidación, más rápidos en algunos lugares que en otros, de tres nuevos órdenes que podrían llegar a regir a la sociedad contemporánea por mucho tiempo: un nuevo orden económico internacional, un nuevo orden político —todavía contradictorio e inestable— y un nuevo orden de seguridad internacional.

Cabría mencionar el surgimiento de un cuarto orden —el ecológico— muy embrionario aún pero, que, por estar llamado a enfrentarse a poderosísimos intereses y suponer cambios muy profundos en los hábitos de consumo de los países más ricos, seguramente tendrá un desarrollo zigzagueante. Este nuevo orden ecológico entra rápidamente en encarnizado conflicto con el primero de los órdenes

mencionado porque cuestiona el afán de apropiación, acumulación y dominio de sus representantes. En consecuencia, resulta difícil tomarlo como referencia para el presente examen, aunque al cabo de pocas décadas puede convertirse en el factor de mayor peso.

No es nuestra intención emitir juicios al respecto, sino analizar la situación y examinar algunas de las consecuencias que pueden ejercer en las variables demográficas en cuanto objeto de políticas y en la percepción del papel que éstas, a su vez, pueden desempeñar como condicionantes o coadyuvantes del futuro dentro de esos órdenes, desde una perspectiva latinoamericana.

Casi es superfluo recordar que el nuevo orden económico internacional viene promoviéndose y gestándose desde hace casi dos décadas; al promediar los años setenta aparecen los primeros casos nacionales que se presentan como ejemplos dignos de ser imitados. La evolución del proceso en América Latina es muy ilustrativa, aunque el nuevo orden económico no tiene mucho que ver con la propuesta latinoamericana, también de un nuevo orden, que tuvo su período de auge en torno a los primeros períodos de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), por lo que se utilizan los mismos términos para hacer referencia a situaciones, propuestas e ideologías diferentes.

El nuevo orden se caracteriza por la apertura y la libertad de los mercados; por la importancia primordial que se otorga a la función del sector privado y la iniciativa de empresarios productivos, eficientes y competitivos; la reducción a un mínimo de las funciones del Estado; el descuido del componente social, y las prácticas redistributivas, y la confianza en el libre juego de los factores. Desde un punto de vista demográfico, puede calificarse con dos adjetivos: excluyente y divergente. Excluyente, porque deja fuera de su circuito un número importante, y por ahora creciente, de personas que no se ven favorecidas por el reparto ni la acumulación. Divergente, porque las diferencias entre beneficiados y excluidos se hacen cada vez más profundas, tanto entre países como dentro de ellos, sobre todo en los más empobrecidos.

Una primera señal de este fenómeno es la acentuación de lo que en demografía se denomina "mortalidad diferencial", es decir, la brecha que puede observarse entre los más y los menos favorecidos, expresadas en riesgos de morir y en las causas de muerte.

Si bien las esperanzas de vida correspondientes a distintas edades han seguido aumentando en los países, las diferencias entre distintas regiones y por grupos sociales se han acentuado. Cuando se examinan las principales causas de muerte, se observa que una alta proporción podría evitarse con la sola condición de que en todo el país funcionara un adecuado sistema de atención primaria de la salud. La incidencia de las enfermedades infectocontagiosas y parasitarias, que en algunos casos

muestra una tendencia creciente en sectores marginados de la sociedad o, mejor dicho, del mercado, confirma que el orden económico excluye a una porción muy importante de la población. En algunas capitales latinoamericanas, las condiciones de salud han llegado a ser tan precarias que las tendencias descendentes de la mortalidad infantil (menores de un año) y de la niñez (entre uno y cuatro años) se han detenido, y que en ciertos casos presentan indicios de ascenso.

La implantación de sistemas de asistencia médica regidos también por las leyes del mercado ha elevado los costos y marginado a importantes contingentes de la población y, a la vez, contribuye a quebrar organizaciones mutuales o con algún componente de solidaridad. A esto se ha sumado la liberalización del mercado farmacéutico.

En el carácter excluyente del orden imperante pueden encontrarse también las raíces de la formidable expansión del sector informal de la economía, la emigración internacional de personas con calificación intermedia y conocimientos técnicos, y la falta de inversiones en servicios de agua potable y saneamiento y obras de infraestructura básica, cuyo déficit alcanza a veces magnitudes increíbles.

Parecería ser que los supuestos de la teoría malthusiana sobre la desigualdad necesaria se ven reflejados en la realidad como nunca antes. Un sistema como el descrito genera en poco tiempo un excedente demográfico absoluto, entendido como el segmento de la población que, por definición, queda excluida por no entrar en las reglas del juego establecido. Faltan elementos de juicio para determinar si se trata de un fenómeno coyuntural. Podría decirse, recurriendo a un concepto de la economía, que el orden actual da origen a un antagonismo entre población y capital humano, ya que parte de la primera difícilmente tendrá la posibilidad de incorporarse al segundo. Lo mismo ocurre en un país con un crecimiento natural elevado o casi nulo; la región muestra ejemplos de países en que se dan los dos tipos de situaciones.

En un orden excluyente, que se traduce en grupos cada vez más numerosos marginados del sistema, a los que se llama pobres, la posibilidad más tentadora es reducir el crecimiento demográfico en forma selectiva, apuntando a los grupos que corren el riesgo de transponer el límite, con el fin de armonizar la tasa de crecimiento de la población con las reglas de distribución vigentes. El dejarse llevar por esta tentación sería una transgresión del principio de libertad individual que sirve de base al sistema.

Al parecer, el nuevo orden político internacional se inclina más hacia la unipolaridad que hacia la tripolaridad, por tal motivo se lo ha calificado de inestable. No cabe duda de que América Latina se ha convertido en un área donde la influencia casi hegemónica de uno de esos polos se hace presente en diversos campos. Esto se refleja en un alto

grado de uniformidad en el medio político y en la simple imitación de soluciones no siempre originales.

Ese nuevo orden político está basado en el funcionamiento de un modelo democrático occidental con partidos políticos y renovación periódica de autoridades por medio de un proceso electoral. Pero los vínculos de los gobiernos con el mundo exterior, los "polos", son tan estrechos que el espacio de genuina autonomía se ha visto restringido. Otro de los ejes de este orden político es el principio de libertad individual, diferente del principio de libertad consagrado por la Revolución Francesa. La noción actual conduce casi inevitablemente, en función de las reglas de juego del mercado y de las menores atribuciones del Estado, a la desigualdad.

América Latina aparece, por lo tanto, inserta en un proceso excluyente que conduce, en el caso de parte de la población, a una tasa de crecimiento de la pobreza que es superior a la tasa de crecimiento natural.

En el plano del comportamiento demográfico, la libertad individual se ve limitada en ciertos planos, que vale la pena destacar.

El primero es el que se relaciona con lo que se denomina "derechos reproductivos". En un régimen de genuina libertad individual, cada mujer y cada pareja debería estar protegida por un derecho que le asegurara el ejercicio de la facultad de tener o no tener hijos en concordancia con su convicciones, principios y creencias personales, y no con los que el poder nacional o transnacional —político o religioso— imponga. Hay claras evidencias de que, si bien se reconoce este derecho en declaraciones y foros internacionales, luego se coarta su ejercicio o se lo invalida, de acuerdo a las corrientes ideológicas y teológicas que influyen en los principales centros de poder. En esta materia, a diferencia de lo que ocurre en el campo económico, el Estado ha conservado el poder de decidir lo que considera aceptable y lo que no. Los cuerpos legales de los países latinoamericanos no cuentan con un capítulo dedicado a los derechos reproductivos, como cuerpo coherente de doctrina y ley, a pesar de la importancia y difusión de la planificación familiar y el número creciente de esterilizaciones.

Habría que agregar que en los últimos años la dependencia de América Latina de los centros de poder también se ha acentuado notablemente en este plano, incluso en los países que a comienzos de siglo adoptaron leyes de vanguardia.

También es pertinente examinar otra dimensión de la libertad, la de la movilidad territorial. Es muy distinto su ejercicio cuando se da dentro del territorio de un país y cuando se transponen sus fronteras. En el segundo caso, se observan prácticas francamente discriminatorias cuando se trata de ciudadanos de países pobres que pretenden emigrar a los ricos, por lo que en realidad se trata de una libertad restringida,

condicionada, y de un terreno en que el Estado ha cedido muy poco, lo que, como ya se ha indicado, ha limitado las posibilidades de adoptar políticas adecuadas.

No se han formulado propuestas claras y explícitas destinadas a resarcir a los países de origen del gigantesco trasiego que supone la emigración de profesionales y cuadros idóneos. Esta relación asimétrica, regida por las reglas del mercado, contribuye en el mediano plazo a profundizar las diferencias entre países de origen y países receptores debido a la pérdida de capital humano más que de individuos.

En futuras políticas migratorias, habría que contemplar explícitamente el resarcimiento por pérdida de capital formado en el país de origen. Los países receptores arguyen que no hacen nada por atraerlo, y una y otra vez recurren a tratos discriminatorios reñidos con acuerdos firmados; pero la desigualdad en el poder negociador es tan marcada que en los países de origen la decisión y el riesgo residen sólo en el plano individual, en tanto que el Estado simplemente deja que los emigrantes se marchen. En cambio, en el país receptor el Estado es omnipresente, puesto que determina cuántos, quiénes y cuándo pueden ingresar al territorio. Una relación así provoca obligatoriamente problemas como los que se viven en zonas fronterizas o de paso de corrientes migratorias y se refleja en el trato discriminatorio.

La Guerra del Golfo, la conclusión oficial de la guerra fría y las reformas adoptadas a comienzos de 1992 en lo que respecta al funcionamiento y las prioridades asignadas a las Naciones Unidas son claros indicios de la implantación de un nuevo orden de seguridad internacional. El que este nuevo orden tenga efectos visibles y directos que se reflejen en algunos aspectos del comportamiento demográfico de los países en desarrollo dependerá, casi exclusivamente, del valor estratégico que se le asigne a la población como variable. Si ésta dejara de enmarcarse en la cooperación en materia de desarrollo económico y social en la que ha estado inserta hasta ahora y pasara a ser considerada en las negociaciones sobre prestación de ayuda financiera de los organismos internacionales, sin duda se convertiría en una variable con mucho poder persuasivo. A pesar de no ser gubernamentales, las propuestas formuladas con ocasión del Foro Internacional sobre la Población en el Siglo XX (Amsterdam, 1989) pueden entenderse como una señal de que el crecimiento demográfico podría irse convirtiendo en un componente de la preservación de la paz y seguridad de los Estados y, por lo tanto, podría ser objeto de un seguimiento y un control internacionales.

Es posible, entonces, que por las razones expuestas el tema salga dentro de poco del ámbito de la potestad nacional soberana para pasar al de las autoridades internacionales que se ocupan del cumplimiento de acuerdos y compromisos, tal como ocurre en otros campos. Como a

juicio de algunos la pobreza y el deterioro del medio ambiente se deben, al menos en parte al desmesurado crecimiento demográfico, la conclusión resulta obvia.

El Secretario General de las Naciones Unidas ha dicho que la Tierra "está a la vez enferma de subdesarrollo y de desarrollo excesivo". Se podría decir que una señal del primero es la elevada tasa de crecimiento demográfico, y que señales inequívocas del segundo son el hiperconsumo, los actos de agresión implacable contra el medio ambiente y el despilfarro de un escaso número de bienes que pertenecen al patrimonio común del planeta.

Nada asegura que, aun cuando los países pobres adopten drásticas medidas para mantener el crecimiento natural al nivel de reemplazo, los demás estén dispuestos a provocar menos daño al medio ambiente y reducir el ritmo de apropiación de los recursos naturales.

Habría que decir, por último, que en cada uno de los campos identificados se maneja un doble discurso y se aplican patrones duales. Lo que se considera ilegítimo dentro de un país no siempre lo es fuera de éste. Las políticas de subsidios de aranceles, de comercio exterior, migración internacional y posesión de armamento estratégico son ejemplos bien conocidos de esta actitud. No habría por qué excluir a las variables demográficas de estos estándares duales, sobre todo si pasan a integrar el andamiaje que sirva de base a la sociedad del futuro.

## **5. ¿Políticas de población o reforma demográfica?**

Desde sus orígenes más remotos, las políticas de población han estado vinculadas al ejercicio efectivo del poder y han sido un instrumento para conservarlo. Pero el poder actual de los Estados se ha ido diluyendo como consecuencia de la interdependencia internacional y de la desigualdad entre los países. Por lo tanto, las políticas de población que podrían adoptarse hoy obligarían a conciliar tres fuentes de intereses: los derivados del derecho individual y, como complemento de éste, los compromisos que deben cumplir los habitantes de un país; las atribuciones del Estado para expropiar y asignar terrenos, y las relaciones entre Estados y entre un Estado y las empresas internacionales. Estos elementos vienen a ser algo así como un primer eje de futuras actividades.

En el transcurso de las dos últimas décadas se fueron diluyendo las iniciativas encaminadas a resolver algunos de los problemas de desarrollo de América Latina y del Caribe a través de una política de población, entendidas como elementos inseparables de planes y estrategias concebidos con tales fines.



Esto representó una gran pérdida de talento, energía, tiempo y dinero, sin que se adoptaran políticas que dieran resultados más o menos satisfactorios. Entretanto, el subdesarrollo se ha extendido y acentuado. Las enseñanzas que deja el camino recorrido y los interrogantes que plantea constituye un segundo eje.

El tercero proviene de la necesidad de preguntarse si el sistema de las Naciones Unidas, sobre todo sus organismos regionales, se está preparando para cooperar con los gobiernos en el examen de la situación demográfica, sus tendencias y el posible campo de acción política. La repetición de los esquemas aplicados en el pasado, de discursos que giran en torno a una misma estructura temática y de criterios que sustentan acciones o programas ineficaces resultaría altamente perjudicial para los destinatarios. Aún no se realiza un ejercicio de examen y evaluación internos en todo el sistema.

El cuarto eje apunta al análisis de lo realizado en cada país, la extracción de conclusiones que puedan ser compartidas con otros, y la determinación de lo que no ha funcionado, lo que debería modificarse o descartarse y lo que podría, por último, ser de provecho. Esto significa formular preguntas que deberían ser respondidas por quienes tienen mayor agudeza y sentido crítico, y adoptar una posición respecto de las estrategias, cuyos fundamentos teóricos, instrumentos y fines deberían describirse en detalle.

Con la sola finalidad de estimular el diálogo, se propone en primer término que, a la luz de la historia reciente, se abandonen los intentos de adoptar políticas de población como las concebidas en el pasado. En su lugar, se sugiere adoptar la noción de reforma demográfica sustentada en nuevos métodos y aprovechando las posibilidades de acción que ofrece la estructura del Estado actual. Ésta sería una postura muy pragmática, que permitiría aprovechar el marco institucional ordinario existente en cada país.

Por lo tanto, el título de esta sección no es solamente un juego de palabras; su propósito es ofrecer una alternativa que conduzca a la obtención de ciertas metas.

Cabe preguntarse si con la estructura actual del Estado, la existencia de ministerios más o menos rígidos y consolidados, las limitaciones presupuestarias y todos los demás elementos que definen hoy en día a la región es posible atenuar, y quizás incluso superar las condiciones intolerables en que vive una proporción creciente de la sociedad. Si la respuesta no fuera negativa, sería posible iniciar una reforma demográfica.

¿En qué consistiría dicha reforma? Podría consistir en un conjunto de programas sectoriales, posiblemente independientes, que dependan del poder ejecutivo, y que estén destinados a alcanzar metas muy explícitas en plazos claramente definidos que deberán cumplirse en

el término del mandato de un determinado gobierno. En pocas palabras, el gobierno cumpliría finalmente con los compromisos suscritos a nivel internacional y sería consecuente con los planteamientos contenidos en el preámbulo de las declaraciones firmadas en el pasado.

Supóngase que un gobierno al inicio de su gestión admite que la mortalidad infantil del país es demasiado alta y se propone reducirla en varios dígitos. Los demógrafos y especialistas en salud pública podrán indicarle rápidamente cuántas muertes deberán evitarse cada año para alcanzar metas progresivas. Las estadísticas vitales le indicarán cuáles son las principales causas de muerte y, por lo tanto, qué medidas específicas corresponderá tomar, dónde y cuándo. Podrá decidirse también qué tecnología será usada y cuánto costará. Otras fuentes permitirán saber también dónde viven y qué nivel de instrucción tienen las mujeres que traerán al mundo hijos con escasas probabilidades de vivir más allá del primer año, lo que deberá conducir a la adopción de medidas sobre atención prenatal.

Por consiguiente, la reducción de la mortalidad infantil depende de tres condiciones: un decidido y sostenido compromiso político, una gestión eficaz y duradera por parte de los responsables de la salud pública en todos los niveles y un presupuesto negociado con las entidades competentes. No es necesario promulgar nuevas leyes ni crear nuevos organismos. Las estructuras existen, el diagnóstico y la solución también. Y a nadie se le ocurriría negar que una baja mortalidad infantil es una meta a la que aspira toda la sociedad.

Supóngase también que otro gobierno estima que el número medio de hijos que tienen las mujeres de los estratos pobres es poco compatible con sus condiciones materiales de vida y lo que le pueden ofrecer a su prole, y que el costo de la prestación de asistencia para la sociedad es demasiado alto. Hay sólo dos opciones: la transformación de la conducta reproductiva mediante motivación e instrucción destinadas a la adopción de prácticas anticonceptivas eficaces, o mediante la coerción. En los dos primeros casos existe la posibilidad de iniciar un programa de planificación familiar o de reducción de la fecundidad dirigido a las mujeres que constituyen la población destinataria. A continuación, sólo quedaría asignar recursos y definir los mecanismos de acción dentro de la estructura ya existente. Por cierto, a esto podrá sumarse toda la asistencia externa y no gubernamental que se estime apropiada. En este caso, tampoco es necesario adoptar una nueva política; sólo hay que iniciar una reforma de los hábitos reproductivos de parte de las mujeres. Sin embargo, no es poco, porque lo que sí se necesita es una descripción clara y honesta del problema que se desea resolver, y de la opción que se adopte con ese fin, por parte de las autoridades. Podrían darse muchos ejemplos similares a éste. Desde esta óptica se estaría facilitando la solución de situaciones concretas,

identificadas y cuantificadas, consideradas como problemas, sin pretensiones de adoptar medidas globales que aún resultan muy difíciles.

Se podría decir que esta propuesta no difiere mayormente del fortalecimiento de una política social, y eso es correcto; pero, más allá de las definiciones, lo que importa destacar es la posibilidad y la urgencia de corregir con sentido práctico algunos de los aspectos más graves de la falta de equidad que los estudios sociodemográficos ponen en evidencia.

Aparece, por último, un tema al que apenas se ha aludido en las conclusiones de los foros internacionales y que en la Declaración de Amsterdam (1989) fue mencionado explícitamente por primera vez. Se trata de los fondos necesarios, de origen nacional e internacional, que deberían asignarse para lograr los cambios demográficos deseados. En la Declaración se estima que en todos los países en vías de desarrollo los fondos de cooperación internacional asignados a programas de población ascendían en 1987 a unos 4 500 millones de dólares y que en el año 2000 deberían incrementarse, como mínimo, a unos 9 000 millones por año.

Dada la gravedad de los problemas que afectan a gran parte de los habitantes del planeta, esas cantidades aparecen desproporcionadamente reducidas, lo que podría deberse a una subestimación de los problemas o a que no se les otorga prioridad.

Cuando se comparan las cifras mencionadas con lo que se estima necesario para la prospección de petróleo en América Latina y el Caribe —de 98 000 a 108 000 millones de dólares en un plazo de 10 años— o lo que la Comunidad Europea deberá invertir en el reciclaje de envases y material de embalaje, de acuerdo con las nuevas normas sobre la materia —alrededor de 10 000 millones de dólares anuales según estimaciones no oficiales (The Economist, 22-28 de agosto de 1992, p. 54)— no se puede dejar de suponer que la persistencia de los problemas mencionados se debe a los escasos fondos destinados a su solución.

## CONCLUSIONES

1. El análisis de dos décadas de institucionalización, aplicación y consolidación de políticas de población en los países de América Latina y el Caribe demuestra que el progreso alcanzado dista mucho de las expectativas de comienzos de los años setenta.
2. Lo anterior responde a diversos factores; el más importante de todos parece ser la falta de una determinación política explícita, con metas claras y que se traduzca en una secuencia de actividades destinadas a modificar las variables demográficas que se consideran desfavorables,

en función de determinadas estrategias o concepciones del desarrollo económico y social.

3. Esta situación contrasta, en alguna medida, con la tendencia internacional, originada en los países más industrializados, a destacar la necesidad de reducir el crecimiento de la población, particularmente en los países en vías de desarrollo.

4. Otro de los rasgos dominantes que se observan en el ámbito demográfico es el hecho de que las políticas de población se basan en un modelo de individuo que sobrepasa la capacidad de tolerancia de la naturaleza. En el futuro, toda política de población con la que se pretenda superar el estrecho horizonte de una concepción reduccionista debería constituirse en torno a pilares que otorguen primordial importancia a lo ecológico, para que los principios de equidad y sustentabilidad, sobre todo en el plano internacional, puedan traducirse en acciones concretas.

5. La falta de progreso en lo que respecta a las políticas de población no significa que la situación demográfica de la región no haya evolucionado. Por el contrario, el rasgo más característico de la población de América Latina y el Caribe es, precisamente, su profunda y rápida transformación. Los últimos 25 años son un período sin precedentes, tal vez único, en el que se produjo un fenómeno difícilmente repetible. En ese lapso, en numerosos países se redujo la tasa de reproducción en forma espectacular, puesto que pasaron de tasas de natalidad muy altas a moderadas y bajas y otro tanto ocurrió con la mortalidad. Lo que en países hoy desarrollados había tardado varias décadas, en esta región se está produciendo en forma muy concentrada y acentuada.

6. Como consecuencia de esta transición tan rápida, la tasa de crecimiento vegetativo muestra un descenso pronunciado, por cierto en unos países más que en otros, algunos de los cuales todavía se encuentran en una etapa inicial del proceso. Todo parece indicar que la convergencia en niveles aún más bajos de crecimiento dará la tónica en las tres o cuatro próximas décadas, con los consiguientes efectos en la estructura por edades.

7. Los programas de planificación de la familia han contribuido notablemente a la reducción de la fecundidad. A través de dos tipos de métodos —anticonceptivos y esterilización— estos programas promueven y respaldan un cambio muy importante en el sistema de valores relativos al tamaño de la familia. Sin embargo, la atención prestada y los elementos suministrados no siempre han respondido al principio explícito de libertad de elección, induciendo al uso de medios o técnicas en función de estímulos e intereses de quienes ofrecen los servicios.

8. La influencia que podría tener el nuevo orden internacional en lo que respecta al grado de prioridad asignado al crecimiento de la

población y las contradicciones que se han señalado entre derechos y responsabilidades de los individuos y de los Estados debería estimular en los países una definición más precisa que delimite sin equívocos el espacio de libertad exclusiva reservado a la mujer o la pareja, en lo que respecta a la decisión de tener o no tener hijos. Esta delimitación conlleva definiciones de tipo ético, postergadas por mucho tiempo tanto en el ámbito institucional como individual.

Algo similar debería ocurrir en lo que respecta a la movilidad territorial y las migraciones internacionales.

9. Dada la falta de equidad que hoy afecta a la región en términos de condiciones de salud, educación, vivienda y servicios básicos, en este documento se plantea la posibilidad de realizar una reforma demográfica que, con un sentido muy pragmático y de urgencia, corrija por la vía más directa las situaciones de mayor dramatismo.

Esto no supone renunciar a la adopción de una política de población orgánica, con metas de mediano y largo plazo; sólo significa que, dada la elocuencia de los indicadores demográficos, sociales y económicos, apremia la búsqueda de soluciones rápidas.

10. La magnitud de las desigualdades y de los rezagos en términos de bienestar, cuyo origen se atribuye a veces a un crecimiento demográfico inadecuado debería situar a este tema en un primer plano junto con temas tales como los recursos energéticos, la explotación de petróleo, las reformas estructurales del Estado y otras grandes tareas de largo alcance. En lo inmediato, esto exige un cambio de actitud de los gobiernos y de los organismos internacionales en lo que respecta al volumen de fondos asignados, que deberán incrementarse considerablemente para lograr mejoras razonables en los próximos diez años.



## BIBLIOGRAFÍA

- Argentina, Senado de la Nación (1991), *Reforma constitucional y ordenamiento legislativo en materia de población (claves para el debate)*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1983), "Política de población en América Latina: experiencia de 10 años", serie Notas de población, N° 33, San José, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1983), Informe de la Reunión Regional Latinoamericana preparatoria de la Conferencia Internacional sobre Población, realizada en el marco del séptimo período de sesiones del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (La Habana, Cuba, 16 al 19 de noviembre de 1983) (E/CEPAL/SES.20/G.19), Santiago de Chile, febrero.
- \_\_\_\_\_ (1975a), Informe de la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población (ST/ECLA/Conf.48/L.7/Rev.2; E/CEPAL/AC.68/3), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1975b), Informe de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población (México, D.F., 3 al 7 de marzo de 1975) (ST/CEPAL/Conf.54/L.9/Rev.1), Santiago de Chile, marzo.
- El Colegio de México (comp.) (1972), *Actas de la Conferencia Regional Latinoamericana de Población*, 2 vols., México, D.F., El Colegio de México.
- FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1991), *Annual Review on Population Law, 1988*, vol.15, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1989), *Informe del Foro Internacional sobre la Población en el Siglo XXI*, Nueva York.

- Naciones Unidas (1992a), *World Population Monitoring 1991, with Special Emphasis on Age Structure*, serie Population Studies, N° 126 (ST/ESA/SER.A/126), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (DAESI). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 92.XIII.2.
- \_\_\_\_\_ (1992b), *Child Mortality since the 1960s* (ST/ESA/SER.A/128), Nueva York, División de Población. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 92.XIII.10.
- \_\_\_\_\_ (1984), *Informe de la Conferencia Internacional de Población* (E/CONF.76/19), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.XIII.8.
- \_\_\_\_\_ (1975), *Informe de la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas, 1974* (Bucarest, 19 al 30 de agosto de 1974) (E/CONF.60/19), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.75.XIII.3.



**RELACIÓN DEL CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN  
DE LA POBLACIÓN CON EL DESARROLLO  
Y EL MEDIO AMBIENTE**

*Daniel Hogan*



## I. INTRODUCCIÓN

La interrelación entre población, recursos y desarrollo siempre ha sido objeto de interés social y estudios científicos. En las reflexiones más antiguas sobre el lugar que ocupa el ser humano en el universo ya se abordaban estos temas. Asimismo, la preocupación contemporánea por fomentar el desarrollo de los países "subdesarrollados" ha supuesto, desde un comienzo, la consideración de la base de los recursos naturales como el factor primordial de la planificación, y el interés secular se ha incorporado sistemáticamente en el análisis. Sin embargo, las perspectivas *ambientales* han agregado una nueva dimensión al estudio de los recursos, que actualmente se reconocen como algo más que un factor básico de la ecuación del desarrollo. Esta preocupación se ha expresado reiteradamente en los dos últimos decenios y goza actualmente de amplia aceptación.

Sin embargo, los encargados de planificar el desarrollo y quienes estudian la demografía han tardado en incorporar este consenso en modelos de población, recursos, desarrollo y medio ambiente capaces de orientar las intervenciones del Estado. Por una parte, el fantasma de Malthus ha limitado el debate a la presión de los números sobre los recursos, y ha obstaculizado las investigaciones y la acción de quienes no aceptan una formulación tan simplista. Por otra parte, el análisis ambiental exige un enfoque interdisciplinario o transdisciplinario, que también ha tardado en evolucionar. No basta con agregar un ecólogo a la planilla de los ministerios de planificación o a los centros de estudios demográficos. Lo que se requiere es sencillamente una total reorientación de la concepción del desarrollo; ello exige, entre otras cosas, la incorporación de los conceptos ecológicos básicos en todas las disciplinas cuya atención se centra en los problemas del desarrollo. Teniendo en cuenta el ámbito de este imperativo, no es de extrañar que la integración de la dimensión demográfica y ambiental en la planificación del desarrollo se halle aún en sus primeras etapas.

En el texto que se presenta a continuación se esbozan estas relaciones en el contexto latinoamericano. En las primeras secciones se analizan los conceptos que permiten una mejor comprensión de las

dimensiones demográfica, ambiental y desarrollista. Se presta especial atención al concepto de "capacidad de sustento". Aunque éste se ha utilizado desde hace mucho en los análisis lógicos del desarrollo, las versiones más elaboradas de "capacidad de sustento" no se han basado en un enfoque que haya contribuido a la formulación de las políticas. En el texto se presentan sugerencias para su reformulación y perfeccionamiento.

La mayor parte del texto consiste en un análisis de la evolución demográfica y del cambio ambiental, a partir de una matriz simple de los problemas ecológicos básicos y los elementos del crecimiento demográfico. Este análisis se complementa con una reseña de las declaraciones internacionales sobre el tema hechas en los dos últimos decenios, y con una serie de recomendaciones concretas para la formulación de una política en materia de investigación y desarrollo.

## II. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

El concepto de desarrollo sostenible, al igual que el de desarrollo en sí, tiene una resonancia en las sociedades contemporáneas —del Norte y del Sur— que le otorga una categoría evidente e inobjetable de idea fuerza medular en vísperas del nuevo milenio. Dos importantes conferencias de las Naciones Unidas (1972 y 1992) y una serie de otros acontecimientos, debates, estudios y publicaciones han transformado la expresión en un lugar común del vocabulario actual. Esta circunstancia expresa una toma de conciencia cada vez mayor del medio ambiente, junto a una preocupación constante por el crecimiento económico en los países menos adelantados. El Informe de la Comisión Brundtland, titulado *Nuestro futuro común* (CMMAD, 1987) es la declaración más difundida que refleja esta toma de conciencia.

Sin embargo, es evidente que el término "sostenible", al igual que "desarrollo", no significa lo mismo para todo el mundo. El freno al consumo material en los países desarrollados y en ciertos enclaves privilegiados de los países en desarrollo; la confianza en el progreso tecnológico para resolver los problemas ambientales; los llamamientos en favor de un crecimiento demográfico nulo o negativo; la consideración de la justicia social como condición indispensable de la sustentabilidad; la insistencia en las generaciones futuras; la dependencia de la elaboración de nuevos sustitutos de los recursos escasos en lugar de ejecutar un programa vigoroso y amplio de reciclaje; las variadas e incluso conflictivas opiniones sobre el "desarrollo sostenible", todo esto proviene de distintas combinaciones de los mismos temas. Mientras la Comisión Mundial sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente hacía hincapié en la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas, América Latina se refería a la importancia de un desarrollo que distribuyera los beneficios del progreso económico de manera más equitativa (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1990). Esta insistencia en la equidad social constituye también la piedra angular

de las recientes propuestas de la CEPAL sobre desarrollo sostenible (CEPAL, 1991).

Ni siquiera hay acuerdo sobre el término que debería utilizarse, sostenido o sostenible. La frecuencia con que estos conceptos se emplean indistintamente oculta una diferencia fundamental de puntos de vista. La noción de desarrollo "sostenido" evoca teorías del desarrollo económico cuyo objetivo es la formulación de estrategias para romper los vínculos tradicionales de organización política, social y económica que posibiliten un crecimiento económico autónomo. Según estas teorías, las posibilidades de crecimiento eran ilimitadas, puesto que compartían el optimismo del período posterior a la segunda guerra mundial sobre el incremento del bienestar material. Actualmente se han incorporado consideraciones de orden ambiental a esta reflexión, pero en la mayoría de los casos sólo como un nuevo conjunto de variables que deberían incluirse en la ecuación de desarrollo. Según esa opinión, habrá que tomar precauciones para asegurar el flujo continuo de materiales y energía; habrá que tomar en consideración el costo de las medidas necesarias y la calidad de vida se debe juzgar a la luz del equilibrio ambiental. Sin embargo, no se ponen en tela de juicio los valores atribuidos a la continuación de la expansión económica característica de nuestro siglo. Y se suele considerar que el interés por la justicia social, la democracia participativa y las satisfacciones de orden no material a menudo pertenecen a otras esferas de acción.

Se han alzado voces más críticas, entre otras del movimiento ecologista, que objetan la congruencia de los conceptos de desarrollo "sostenido" y desarrollo "sostenible". Nos hemos alejado bastante de las declaraciones iniciales del Club de Roma (Meadows y otros, 1972), en las que se abogaba por "congelar" las condiciones materiales de vida —con sus grandes desigualdades internacionales— a los niveles de 1972. Actualmente, en todas las teorías sobre desarrollo sostenible se reconoce la necesidad de elevar las condiciones de vida en los países menos adelantados, mediante un incremento necesario del consumo. En una situación de extrema pobreza, el individuo marginado de la sociedad y la economía nacional no posee ningún compromiso para evitar la degradación ambiental, si es que la sociedad no logra impedir su degradación como persona (CEPAL, 1990).

Pero el objetivo de elevar las condiciones de vida en los países en desarrollo va acompañado de un llamamiento a disminuir el consumo en los países desarrollados. En el Plan de Acción para la Aplicación de la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño en el Decenio de 1990, por ejemplo, se señala a la atención la necesidad de modificar los patrones de consumo en los países industrializados (UNICEF, 1990, p. 15). El uso más eficiente de las fuentes de energía y los importantes esfuerzos desplegados en materia de

reciclaje no se consideran respuestas definitivas, sino pasos iniciales para la redefinición del progreso y el bienestar. Gallopín, por ejemplo, insiste en que el "...desarrollo prevaleciente en la región es ecológicamente insostenible y, por lo tanto, inviable a largo plazo" (Gallopín, 1990, p. 37). El concepto de desarrollo sostenible *redefine* el desarrollo y exige cambios de largo plazo en la organización económica del Norte y el Sur (Sunkel, 1981, pp. 37 a 41). En este debate aparecen como temas recurrentes las principales fuerzas culturales que giran alrededor de los valores occidentales del individualismo, del significado de la vida y de aquello que proporciona satisfacción al ser humano. En particular, es preciso definir en detalle y analizar ampliamente el concepto de necesidades humanas (básicas y no esenciales, materiales e inmateriales), a fin de reorientar los esfuerzos de desarrollo. La superación de los problemas del medio ambiente exigirá cambios fundamentales en la organización social y no simplemente la introducción de modificaciones técnicas secundarias (CEPAL, 1992b).

Sin tratar de formular una teoría exhaustiva del desarrollo sostenible que reconcilie los diversos intereses mencionados, se pueden identificar varios aspectos pertinentes en el contexto latinoamericano (CEPAL, 1991, 1992b), que servirán de antecedentes al debate sobre el tema de la población y los recursos. El desarrollo sostenible implica un crecimiento orientado a la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano, mediante la utilización de técnicas y materiales, de tal modo que se garantice la disponibilidad constante de los recursos naturales para el disfrute y la utilización productiva de las futuras generaciones. El desarrollo sostenible supone confianza en la ciencia y la tecnología, que permitirán seguir descubriendo nuevas aplicaciones de los recursos conocidos y nuevos componentes del patrimonio genético no clasificado de los bosques, océanos, pantanos, ríos, montañas y planicies de la región, y la invención de técnicas para el mantenimiento y la reproducción de dichos recursos. El desarrollo sostenible exige una cultura política democrática en cuyo seno puedan surgir múltiples ideas, competir entre sí y perfeccionar la capacidad humana de enfrentarse a los problemas que plantean los recursos. Esta cultura política florecerá en la medida en que las personas participen en las decisiones que las afectan. En América Latina, la existencia de regímenes militares en los últimos decenios inmovilizó a la sociedad con su postura autoritaria y extremadamente nacionalista. Las políticas de estímulo a las industrias de armamentos desplazaron a segundo plano las preocupaciones por el medio ambiente, de manera que algunos países incluso se convirtieron en exportadores de armas, y contribuyeron poco a reducir la profunda brecha que separa a los ricos de los pobres (CEPAL, 1992b).

Esta conceptualización de la democracia se relaciona con otro postulado fundamental del desarrollo sostenible: la *descentralización* del

poder decisorio y de las actividades productivas. La menor densidad de población es la contrapartida espacial de esta descentralización y refuerza sus ventajas ambientales. La mayor participación servirá a la causa de la preservación de los recursos naturales, lo que entraña dar soluciones a pequeña escala a los problemas relacionados con los recursos. La reducción de la escala de las actividades de desarrollo ejercerá sus efectos para el medio ambiente e incrementará las posibilidades de participación de la población local. En este contexto, la atención prestada a una mayor justicia social adquiere un doble significado: es intrínsecamente importante en tanto valor social básico y fomenta la comunidad de intereses necesaria para definir las prioridades de una sociedad. Por lo tanto, el debate sobre los límites del consumo material se facilita cuando se distribuyen por igual los beneficios y los sacrificios. Estos postulados básicos del desarrollo sostenible —satisfacción de las necesidades básicas del ser humano, solidaridad con las generaciones futuras, importancia de la ciencia y la tecnología, descentralización de las actividades económicas y democracia participativa— constituyen elementos comunes del análisis del tema. El acento en uno u otro elemento se traduce en diagnósticos más o menos drásticos de la situación actual de la región. Sin embargo, y lo que es más importante, estos distintos diagnósticos tienen mucho en común en cuanto a las medidas normativas básicas que suponen. No es necesario conciliar los diversos significados del desarrollo sostenible para comenzar a adoptar las medidas necesarias. Queda mucho por hacer y es más importante en este momento insistir en este programa común.



### III. POBLACIÓN, DESARROLLO SOSTENIBLE Y CAPACIDAD DE SUSTENTO

La preocupación por el desarrollo sostenible representa un reordenamiento importante y realmente global de prioridades en la práctica del desarrollo, aunque no puede decirse que haya estado totalmente ausente de los debates sobre la materia. En la esfera de los estudios sobre población, esta preocupación se ha reflejado en el concepto de *capacidad de sustentar una población*, según la cual los recursos naturales son limitados y actúan a la vez como factores limitantes. Sólo últimamente ha comenzado a ampliarse el concepto para incluir el ámbito de interés conocido como "desarrollo sostenible". En el contexto del debate sobre el medio ambiente, la capacidad de sustento se ha considerado generalmente en su sentido unidimensional de presión ejercida sobre los recursos por la población.

Una visión más compleja del concepto de población máxima puede ayudar a abordar esta relación. En vista de la necesidad de un reordenamiento global de las prioridades de desarrollo, debemos considerar la posibilidad de modificar los actuales patrones de consumo de los países ricos, así como los conceptos imperantes de bienestar. La UNESCO nos proporciona una definición general de capacidad de sustento, que se adecua tanto a los países desarrollados como a los subdesarrollados:

La capacidad de sustento expresa el nivel de población que un país puede soportar a un nivel determinado de bienestar. Más exactamente, puede definirse como el número de personas que comparten determinado territorio y pueden, en un futuro previsible, mantener determinadas condiciones de vida utilizando recursos energéticos y de otro tipo (incluidos los recursos terrestres, aéreos, hídricos y minerales) así como empresas, habilidades y organizaciones,...[Se trata de] un concepto dinámico que puede ampliarse o restringirse de diversas maneras: mediante cambios en los valores culturales, descubrimientos tecnológicos, mejoras en las actividades agropecuarias o sistemas de tenencia de la tierra, cambios en los sistemas de enseñanza, modificaciones de

los mecanismos fiscales y jurídicos, descubrimientos de nuevos recursos minerales o la aparición de una nueva voluntad política. Nunca existe solamente una respuesta para resolver la ecuación población/recursos naturales, ya que no sólo la población determina la presión sobre los recursos (y los efectos ecológicos potenciales conexos), sino también el consumo personal, que a su vez se determina por sistemas de valores y percepciones del estilo de vida (UNESCO, 1984, p. 357).

¿No amenaza acaso la evaluación de los valores y percepciones del estilo de vida con transformar el asunto en un tema demasiado subjetivo? ¿Cómo podemos determinar una cifra que represente la capacidad de sustento si las respuestas son múltiples? ¿Los valores de *quién* deben regir las nociones de tamaño óptimo de la población? ¿Nuestro objetivo se limita a determinar esa cifra o las soluciones suponen toda una gama de tamaños de población en consonancia con otros fines? El concepto, para ser útil, debe aplicarse a nivel de los ecosistemas, lo que tiene sentido desde el punto de vista de la organización social de un territorio determinado.

Este complejo conjunto de factores no sirve para comprobar que la población (volumen o tasa de crecimiento) "depende de la densidad" ni para determinar el tamaño óptimo de una población. Sin embargo, puede mostrarnos el campo de relaciones en que operan los seres humanos en sus continuos intentos por equilibrar números y recursos. El análisis de la serie de ecosistemas permitirá que la sociedad establezca las compensaciones necesarias para lograr un desarrollo sostenible. El objetivo no consiste en adoptar un número mágico que represente el tamaño óptimo de la población, sino condiciones más claras para la adopción de decisiones. Dado que todos los valores no pueden elevarse al máximo en todos los ecosistemas, la sociedad y los encargados de su planificación deberán estar en condiciones de sopesar estas compensaciones.

Las cuencas hidrográficas constituyen una opción estratégica para observar el análisis de las relaciones sociales, demográficas y ambientales. Por no estar delimitados conforme a criterios estrictamente políticos y administrativos, los ecosistemas conforman una unidad "natural" suficientemente grande para revelar las consecuencias ambientales de la acción humana y las consecuencias sociodemográficas de los límites naturales. Al mismo tiempo, las actividades económicas, aunque pueden ser variadas, tienden a presentar cierta homogeneidad en cuanto al nivel de desarrollo. La comparación de las cuencas hidrográficas, entonces, nos permitirá comprender mejor la dinámica de las relaciones que habrán de estudiarse dentro de cada una de ellas.

La población máxima "total" de un país no es la suma de la capacidad de sustento de sus elementos. Ningún país se propone como único objetivo elevar al máximo el tamaño de su población. Para un nivel concreto de bienestar, en determinado país, algunos ecosistemas tendrán destinos diferentes: agricultura, minería, industria o esparcimiento, por ejemplo. Ello significa que la población máxima de un ecosistema se determina no sólo de acuerdo con sus recursos naturales, sino también de acuerdo con criterios sociales. En consecuencia, la población que un país es capaz de soportar depende de su política de desarrollo regional que asignará funciones específicas a determinadas regiones (véase el recuadro 1). En resumen, el todo es menor que la suma de sus partes. En muchos casos, como el de Guayaquil (véase el recuadro 6), el análisis de la población y el medio ambiente revelará conflictos implícitos. La única manera de saber si el reordenamiento de las prioridades en materia de desarrollo resolverá estos conflictos o exigirá opciones más difíciles sólo es mediante un análisis de cada una de las regiones.

La mayoría de los países de la región presentan condiciones socioambientales sumamente variadas. Por una parte, existen áreas densamente pobladas y degradadas desde el punto de vista ambiental, con una infraestructura socioeconómica semejante a la de muchos países desarrollados, en las que la sociedad ha realizado cuantiosas inversiones, que espera sean rentables. Aunque la atención se centra cada vez más en el medio ambiente, nadie sugiere que se ponga freno al desarrollo. A lo sumo, los esfuerzos se orientan a la búsqueda de modelos de crecimiento congruentes con las limitaciones ecológicas. Por otra parte, aún hay áreas casi vírgenes, que la sociedad cataloga como zonas reservadas, entre otras, para las especies de flora y fauna expulsadas de otros territorios. ¿Qué capacidad de sustento tienen esas áreas tan disímiles? La pregunta nos lleva a consideraciones que superan la disponibilidad de los recursos locales, pero al mismo tiempo nos obliga a analizar estos recursos. El análisis del concepto no excluye una perspectiva local, pero tampoco puede restringirse a ésta.

Por consiguiente, una definición general de capacidad de sustento que no se limite a los alimentos, sino que abarque también otras necesidades humanas básicas y no esenciales (Galtung, 1979), determinadas por la aplicación de criterios culturales que el progreso tecnológico puede ampliar o reducir, puede delinear el campo de las relaciones entre población y medio ambiente. La ampliación de nuestra capacidad para comprender estas relaciones y planificar un desarrollo sostenible exige análisis locales comparativos y específicos de los ecosistemas.

#### Recuadro 1

### POBREZA, RIQUEZA Y POBLACIÓN MÁXIMA EN SÃO PAULO

La cuenca hidrográfica de Piracicaba, en la región de Campinas del Estado de São Paulo, con una población de 4 673 542 habitantes en 1991, se ha caracterizado por un proceso de desarrollo que combina una política de descentralización industrial con profundas modificaciones de la agricultura brasileña. En este proceso, particularmente intenso en el último cuarto de siglo, no se previó el aumento de la fuerza laboral atraída por mayores oportunidades de trabajo, y las mejoras infraestructurales en materia de salud, vivienda, enseñanza, transporte, agua y tratamiento de excretas no estuvieron a tono con el ritmo de crecimiento.

El interés por la descentralización industrial comenzó en los años sesenta y se alentó a las industrias a que salieran de la región metropolitana de São Paulo para trasladarse al interior (Barjas Negri, 1988). Desde entonces, esta política se ha seguido aplicando con variable intensidad. Durante este período, la agricultura asimiló también formas de gestión y producción análogas a las industriales. El complejo agroindustrial resultante se caracteriza por el empleo excesivo de métodos mecánicos, y procesos químicos y biológicos. La cuenca hidrográfica de Piracicaba, una de las regiones más productivas del Estado de São Paulo, representa aproximadamente el 20% de toda la producción agrícola del Estado. La región dispone asimismo de un excelente sistema de transporte, una distribución adecuada de la energía y de un sistema urbano privilegiado, importante para llegar a los mercados de consumo y para tener acceso a la mano de obra migrante en las zonas periféricas urbanas (Tartaglia y Oliveira, 1988).

Estas diversas actividades acentúan la presión sobre los sistemas naturales de la región. Entre ellas se incluye el complejo petroquímico de Paulínia, la importante producción de caña de azúcar y el complejo agroindustrial surgido en torno a ésta y estimulado por la demanda de alcohol como combustible a partir de 1975 y la producción e industrialización de naranjas, alentada por una vigorosa política de exportación que se inició en los años sesenta. Comprenden también sectores específicos como los textiles en Americana y la metalurgia en Santa Bárbara d'Oeste y Piracicaba. Por último, la región produce una variedad de frutas subtropicales como uvas, higos, duraznos, fresas, ciruelas, caquis, melones y cultivos hortícolas, que también generan una amplia gama de contaminantes.

Ni la población local ni el gobierno estadual prestaron la necesaria atención a las limitaciones ambientales de esta expansión urbano-industrial durante la primera fase del proceso de desplazamiento del desarrollo económico hacia el interior. Solamente con la consolidación de la política de desarrollo se comenzaron a tomar más en serio las características específicas y el medio

### Recuadro 1 (cont.1)

ambiente de la región (Sevá y da Costa Ferreira, 1989). El centro de interés han sido el abastecimiento de agua, al que se ha orientado la mayor parte de las inversiones estatales relacionadas con el medio ambiente, y la creación de estructuras ágiles como el Consorcio Intermunicipal de Piracicaba.

Además del río Piracicaba, el sistema hidrológico está conformado por los ríos Capivari y Mogi-Guaçu, que drenan respectivamente 12 400 km<sup>2</sup>, 1 655 km<sup>2</sup> y 115 390 km<sup>2</sup>. Entre los usuarios residenciales, industriales y agrícolas, la industrialización de la caña de azúcar aporta las mayores descargas orgánicas al sistema hidrológico (CETESB, 1986). Un segundo factor importante es el desvío de las aguas de la cuenca hidrográfica de Piracicaba al sistema de Cantareira, que abastece de agua a la ciudad de São Paulo. Por lo tanto, una región en donde la cantidad y la calidad del agua constituyen un problema ve limitado en una parte considerable su potencial abastecimiento debido a la demanda de la metrópolis.

La perspectiva real de una crisis de abastecimiento de agua en los próximos años, principalmente en la ciudad de Piracicaba (282 402 habitantes en 1991) ha llevado a la adopción de medidas gubernamentales y de protección del medio ambiente. No existen garantías de una solución, ya que es improbable que São Paulo renuncie a su cuota y la situación parece ser un estudio de caso ilustrativo de una *capacidad de sustento* sobrepasada.

Pero ¿capacidad de sustento para quién? La responsabilidad no puede recaer en la población de la región y la presión que ésta ejerce. El modelo de asentamiento denso de la región no fue un obstáculo para el logro de un alto nivel de vida; de hecho, la región se conoce como la "California brasileña" y es el tercer mercado consumidor del país en importancia, después de São Paulo y Rio de Janeiro. Los recursos hídricos bastarían, al menos en el futuro inmediato, si no fuera por la contaminación y los desvíos importantes hacia el área metropolitana de la ciudad de São Paulo. Si la escasez de agua frena el desarrollo económico de la región, habrá que buscar la raíz del problema en factores político-económicos.

El Valle da Ribeira, formado por el río Ribeira do Iguape, es un área pobre y subdesarrollada que ocupa 24 980 km<sup>2</sup> del Estado de Paraná (39% del área) y del de São Paulo (61%). En el Valle, región serrana que comprende la costa, se encuentran las mayores extensiones intactas de la selva del Atlántico y 200 km de litoral con estuarios, lagunas, pantanos de manglares y playas. El área se ha mantenido en estado primitivo sobre todo debido a su aislamiento respecto del proceso de desarrollo característico del resto de São Paulo, aunque la capital regional, Registro, está a sólo 191 km de la capital del Estado. Con una población de 229 830 habitantes en 1991, de la cual aproximadamente el 50% era urbana (en comparación con casi 90% en todo el Estado), el Valle se caracteriza por una economía de subsistencia. La población económicamente activa se dedica principalmente a la pequeña agricultura y a la extracción de productos forestales. Los parámetros sociales y demográficos coinciden con este perfil económico.

## Recuadro 1 (cont.2)

puesto que la mortalidad infantil, los recursos hídricos y el tratamiento de aguas servidas, la vivienda y los servicios educativos contrastan con los de la cuenca de Piracicaba. Debido al desarrollo acelerado de las otras regiones del Estado, la población local exige ahora mayores posibilidades de crecimiento económico, y aspira a los mismos patrones de consumo y calidad de vida.

Esta exigencia entra en conflicto con la preservación de los recursos naturales del Valle. La selva del Atlántico, que va desde el Estado de Río Grande do Norte hasta el de Río Grande do Sul, se halla actualmente reducida a menos de 5% de su superficie original. Con una diversidad biológica más amenazada que la de la selva amazónica, la selva del Atlántico es actualmente objeto de diversas campañas de protección del medio ambiente, entre ellas el programa sobre el hombre y la biosfera de la UNESCO. El comité brasileño de este programa ha propuesto que la región se incluya en la red de reservas de la biosfera de la UNESCO, idea que ha sido objeto de debate a nivel nacional e internacional. Gracias al movimiento ambientalista, la región comprende actualmente gran cantidad de áreas naturales protegidas, entre las que se incluyen un *área protegida natural* (Maciço da Juréia), tres *áreas de protección ambiental*, un *área de interés ecológicamente importante*, un *área de protección especial*, cuatro *estaciones ecológicas* y cinco *parques estatales*. Esta situación refleja una creciente toma de conciencia entre los forjadores de opinión de São Paulo. Las áreas protegidas, en cada una de las cuales se han impuesto limitaciones al acceso y a la actividad económica, representan trabas para los pequeños agricultores que viven de la explotación de los productos forestales. Constituyen asimismo obstáculos a los planes de desarrollo de los funcionarios locales, que tratan de sacar este bolsón de pobreza de su estancamiento secular.

El conflicto en relación con el destino del Valle surge de estos dos procesos simultáneos. La última región incorporada a la economía avanzada de São Paulo expresa sus exigencias en una era caracterizada por la toma de conciencia sobre el medio ambiente de las clases urbanas media y alta. Actualmente, cuando el desarrollo adquiere la condición de derecho humano básico y las fuerzas del desarrollo local ponen en peligro la integridad de este tesoro ecológico, el desarrollo adquiere un aspecto ambiental. El movimiento ecologista, que ha transformado gran parte del Valle en zonas protegidas y ha restringido su destino económico, sigue presionando en favor de la ampliación de esas áreas. El conflicto entre desarrollo y preservación quizá no sea insuperable. Los partidarios del desarrollo sostenible preparan actualmente proyectos para extraer productos forestales y fomentar el ecoturismo.

¿Qué significa la capacidad de sustento en la cuenca hidrográfica de Piracicaba y en el Valle da Ribeira? Esta pregunta presupone otras: ¿qué se trata de preservar en cada caso? ¿cómo determina la sociedad el punto de equilibrio entre preservación y desarrollo? En un caso, la pregunta apunta al dilema de la

### Recuadro 1 (concl.)

recuperación del entorno natural degradado y la conciliación de la doble exigencia de calidad ambiental y crecimiento económico. En el otro, la dificultad consiste en preservar un medio ambiente hasta el momento aún no deteriorado, junto con fomentar el desarrollo social y económico de las comunidades locales. Es preciso que los encargados de la planificación reconozcan que ambos temas deben examinarse simultáneamente. La condición indispensable del desarrollo es la promoción de la dignidad humana, y la localización espacial de las actividades que suponen un uso intensivo de los recursos dependerá de cómo se definan socialmente las prioridades. La capacidad de cada región para sustentar una población dependerá de una política de desarrollo regional que reconozca la vocación socioambiental de las demás.

**Fuente:** Negri Barjas, "As políticas de descentralização industrial e o processo de interiorização em São Paulo: 1970-1985"; J.C. Tartaglia y O.L. Oliveira, *Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo*, São Paulo, Ed. UNESP, 1988; Osvaldo Sevá y Lúcia da Costa Ferreira (comps.), *O Projeto da termoeletrica em Paulmia, SP: A questão energética e a degradação sócio-ambiental*; Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB), *Relatório anual da CETESB*, São Paulo, 1986.

## 1. El desarrollo y los elementos del crecimiento demográfico

Si observamos las relaciones entre los *elementos* del crecimiento demográfico y el medio ambiente, encontramos un área que ofrece auspiciosas posibilidades en lo que respecta a la formulación de políticas y que ha sido escasamente explorada por los especialistas en demografía. En el análisis que se presenta a continuación, la atención se centra en los aspectos de la capacidad de sustento de la población y en los principales elementos del crecimiento demográfico, sobre todo en la migración y la salud.

Hay dos razones que explican por qué la fecundidad constituye la mayor laguna en nuestro conocimiento de las relaciones entre población y medio ambiente. En primer lugar, se ha investigado muy poco y las afirmaciones deben siempre aceptarse con reservas, puesto que señalan posibles relaciones no demostradas. La necesidad de realizar

investigaciones médicas y demográficas en esta área es inmensa. En segundo lugar, los factores ambientales aparentemente no ejercen mayor influencia en los niveles y perfiles de fecundidad. Cuando la relación puede cuantificarse, se observa que no es amplia en comparación con otros determinantes. Sin embargo, los aspectos *cualitativos* adquieren cada vez más importancia a medida que disminuyen las tasas de fecundidad y su influencia será cada vez mayor en el futuro. La esterilidad, la fertilidad deficiente, los nacimientos prematuros, el aborto espontáneo y los defectos congénitos se relacionan con los factores ambientales y exigirán serias investigaciones en el futuro.<sup>1</sup> El carácter experimental de los estudios realizados hasta la fecha no ha permitido efectuar un análisis específico de América Latina para el presente estudio.

Cuando examinamos la migración, resulta evidente desde el punto de vista intuitivo que los recursos influyen en la dirección, el volumen y la composición de las corrientes. Estos aspectos, ya sea en función de la disponibilidad de recursos, de la *capacidad de sustento* o de la degradación del medio ambiente, siempre estuvieron presentes en el análisis de las migraciones. También es necesario evaluar la degradación ambiental como factor de *expulsión*. La sustitución del pequeño agricultor por ganado, el éxodo de tierras recientemente colonizadas y el rápido empobrecimiento del suelo en las regiones de bosques tropicales son ejemplos de temas a los que se debería prestar atención.

Una serie compleja de mecanismos migratorios contribuye a determinar la composición y dirección de las corrientes migratorias, al agravamiento de la tensión ambiental en los lugares de origen y destino, y a centrar la carga ambiental en los pobres. Esos mecanismos, que forman parte de las características sociales y estructurales de la región, han sido objeto de muchos análisis demográficos en los últimos decenios, pero aún no se entiende bien su relación con el cambio ambiental, por lo que se precisan investigaciones más detalladas.

La migración selectiva a menudo ha despojado a las áreas rurales de los agricultores que han respondido mejor a las exigencias de sustentabilidad ambiental, y ha dejado a los más indefensos y carentes de recursos en suelos degradados y proclives a la erosión. Por otra parte, los migrantes más calificados han ocupado puestos de trabajo en los sectores más especializados de la economía, en los centros o distritos urbanos menos afectados por la contaminación, la falta de servicios de agua y alcantarillado o sistemas deficientes de recolección de basura. Las ciudades más afectadas de la región y los distritos más degradados dentro de ellas están habitados por los pobres más indigentes, lo que añade un factor ambiental a la desigualdad social (Hogan, 1992b).

El *traslado laboral diario* ha surgido como un mecanismo que permite a los obreros especializados vivir en barrios con mejor



infraestructura, mientras los que tienen una calificación mínima viven en los menos dotados. Aún *dentro* del cuadrante metropolitano, la *segregación residencial* afecta a los más pobres que, además, se ven limitados por modalidades de transporte diario que permiten a los residentes de las zonas con mejor infraestructura ocupar los mejores puestos de trabajo en las áreas degradadas (Hogan, 1992c).

Las *tasas de rotación* constituyen otro factor que contribuye a perpetuar la inmovilidad en las zonas urbanas degradadas. La falta de lugares urbanos de esparcimiento se traduce en perfiles de residencia muy cambiantes en comparación con los distritos mejor dotados. La rotación constante de su población significa que el desarrollo de la comunidad local o los esfuerzos por mejorar los barrios se ven afectados por la falta de continuidad (Hogan, 1992b).

La *migración estacional* suele significar que los trabajadores agrícolas abandonan las tierras agotadas, que apenas permiten una producción de subsistencia, en busca de trabajo temporal en los sectores agrícolas modernos. Por una parte, los suelos empobrecidos impiden la explotación independiente de estas áreas; por otra, la disponibilidad de ingresos estacionales en el sector moderno modera la presión en favor de la adopción de medidas correctivas. Se deja que las áreas atrasadas (tierras áridas en el nordeste del Brasil o en México) se degraden aún más, mientras la agricultura moderna en gran escala en regiones o países más ricos (por ejemplo, el Brasil meridional, Estados Unidos) se ve beneficiada por el consiguiente bajo costo de la mano de obra.

La urbanización en sí no es enemiga del medio ambiente. En realidad, la concentración de población debe contribuir a racionalizar el acceso a los servicios de salud, saneamiento ambiental y educación. Se amplía la disponibilidad de todas las tierras, lo que junto con incrementar la productividad agrícola, permite el mantenimiento de áreas más extensas en bosques y otros ecosistemas naturales (véase Dasman, 1971). Los graves problemas ambientales de las ciudades latinoamericanas deben atribuirse a la falta de atención al medio ambiente durante los decenios de acelerado crecimiento de la economía de la región y sus ciudades. La concentración de la tenencia de la tierra y el ingreso entrabó las inversiones en saneamiento, vivienda, transporte público y lucha contra la contaminación en las zonas urbanas. Los obstáculos institucionales que impedían responder al rápido crecimiento también constituyeron factores importantes.

Como se demuestra en el siguiente análisis, las subregiones y los países más urbanizados son precisamente aquéllos en que las mejoras del medio ambiente urbano han tenido mayor éxito. Los males que provoca la concentración demográfica se agravan en las "megaciudades" y es indudable que las dimensiones de sus problemas se magnifican por la dificultad de aplicar políticas públicas en medios tan vastos y variados.

El Banco Mundial ha identificado la protección del entorno urbano como una de las tres áreas de las que deben ocuparse los encargados de la formulación de políticas y el desarrollo de las zonas urbanas en la década de 1990 (las otras dos son el aumento de la productividad urbana y el alivio de la pobreza). La crisis ambiental de pueblos y ciudades obedece a factores tales como la congestión, la contaminación del aire y las aguas, el saneamiento insuficiente, el sistema irregular de recolección y eliminación de desperdicios y la destrucción de las tierras marginales (Banco Mundial, 1992b, p. 6). Estos factores también contribuyen a crear problemas de largo plazo, como la utilización intensiva de energía y recursos y la concentración de desechos y emisiones. Pero si cuatro de las diez ciudades más grandes del mundo están en América Latina (México, D.F., São Paulo, Buenos Aires y Rio de Janeiro), es importante recordar que en otras urbes que se encuentran en esta categoría (Nueva York y Tokio, por ejemplo) se han logrado importantes adelantos en materia de mejoramiento del entorno urbano.

Si bien la concentración de la población e incluso el tamaño de las ciudades no son en sí problemáticos, entrañan importantes problemas para América Latina. Aun cuando las ciudades cuenten con programas adecuados e inversiones públicas suficientes en las áreas urbanas, la distribución de la población seguirá siendo una preocupación fundamental de la política de desarrollo. Es posible dar solución a los problemas ambientales más apremiantes que enfrentan las ciudades de la región, y la combinación de voluntad política y recursos financieros contribuirá notablemente a lograr un mayor equilibrio entre población y medio ambiente. Pero las soluciones deben aplicarse necesariamente en las ciudades ya establecidas. La tarea que deben enfrentar los encargados de la planificación a largo plazo consiste en tomar en consideración los aspectos ecológicos en las decisiones futuras en materia de ubicación de las principales actividades económicas.

Las regiones costeras de gran parte de América Latina, por ejemplo, presentan dos características que merecen especial atención. La primera de ellas es su fragilidad ecológica, debido a que la actividad humana trastoca fácilmente los ciclos naturales y su restablecimiento es difícil. Estas regiones son muy importantes para la reproducción de muchas especies, sobre todo los crustáceos, y constituyen el único hábitat para muchas otras. En segundo lugar, son de una extraordinaria belleza y han sido lugares muy explotados por el turismo en gran escala, con grandes posibilidades de expansión. La conservación de este potencial turístico exige preservar la belleza natural del litoral, que es precisamente lo que atrae a los habitantes de las ciudades.

Una gestión adecuada del medio ambiente, junto con un desarrollo armónico del turismo, deben conformar una política de desarrollo nacional integrado; de otra manera, el turismo puede llevar al

deterioro ambiental, en perjuicio de los turistas y los residentes locales (CLACSO, 1983, p. 8).

En América Latina hay diferencias espectaculares en materia de evolución demográfica y condiciones del medio ambiente. Desde las megaciudades densamente pobladas y contaminadas, como México, D.F. y São Paulo, hasta las selvas casi vírgenes de la reserva de Yanomani, en la frontera entre Brasil y Venezuela, y desde los bosques tropicales húmedos hasta los confines de la Patagonia, los seres humanos se han apropiado de los ecosistemas naturales más variados. Su capacidad de adaptación les ha permitido vivir y trabajar en las islas pobladas de cañaverales del Lago Titicaca, en el trópico húmedo y frío al norte de Bogotá, en las exuberantes islas del Caribe y en las pampas de la Argentina y el Brasil meridional. La situación demográfica también varía considerablemente. En el presente análisis de las relaciones entre población, medio ambiente y desarrollo sostenible, resultará útil organizar la información de acuerdo con las diferencias demográficas básicas. A este respecto, cabe destacar la tipología propuesta por León (1990), que agrupa a los países de acuerdo con el período en que se inició su transición demográfica, la disponibilidad de recursos naturales renovables y las tasas de urbanización.<sup>2</sup> La disminución de las tasas de crecimiento demográfico en América Latina en los últimos decenios, consecuencia de las menores tasas de fecundidad, se da paralelamente a un crecimiento constante debido al elevado número de mujeres en edad de procrear. Más importante aún es la rápida urbanización durante este período —fomentada por la pobreza rural generalizada— y la transferencia de las principales causas de tensión ambiental a las ciudades (CELADE, 1992).

Al centrar la atención en la estructura por edades, León clasifica a los países de acuerdo a su crecimiento potencial (demanda demográfica en el futuro cercano) y la base de recursos con que cuentan para satisfacer esta demanda, especialmente la existencia o inexistencia de una frontera agrícola. Las tasas de urbanización son especialmente importantes, porque exigen una inversión en infraestructura y una capacidad políticoadministrativa excesivas para estas sociedades. La respuesta institucional a las exigencias ambientales de las ciudades en rápido proceso de crecimiento se ve obstaculizada no sólo por estructuras de gobierno anticuadas, sino también por la magnitud de los problemas. Los países actualmente desarrollados nunca tuvieron que proveer servicios de esta magnitud y las técnicas administrativas disponibles no bastan para realizar la tarea.

Gran parte del daño infligido al medio ambiente en períodos de urbanización acelerada es irremediable o su costo es prohibitivamente alto. Se han ocupado terrenos no urbanizados en las zonas metropolitanas, se han talado bosques que protegían las cuencas

hidrográficas, y en muchos casos se han canalizado los ríos para crear zonas residenciales. No será posible revertir los cambios en los microclimas, la pérdida de áreas verdes ni el proceso de construcción en terrenos proclives a la erosión o las inundaciones.

La tarea es especialmente difícil en los países en rápido proceso de urbanización y aquéllos en los que aún no se inicia la etapa de crecimiento elevado y urbanización acelerada. El dilema que habrán de enfrentar radica en determinar si sólo las áreas urbanas responderán a la necesidad de crear empleos o si el acceso a la tierra —mediante la reforma agraria o la existencia de una frontera agrícola— permitirá que el sector rural absorba el crecimiento de la población. En este caso, es importante saber qué costo tendrá la expansión de la población agrícola para el medio ambiente.

En el siguiente análisis se presentan datos ilustrativos sobre cinco grupos de países, clasificados sobre la base de una combinación de todos estos factores. En aras de la exposición, se considera el medio ambiente a la luz de los cuatro elementos naturales clásicos: agua, aire, fuego (energía) y tierra (suelos y minerales).

#### a) *El agua*

De todas las regiones del mundo, con la excepción de los Estados Unidos y Canadá, América Latina es la que se ha visto menos afectada por la escasez de agua. En cuanto a las tasas de uso, solamente los Estados Unidos, Canadá y el África subsahariana muestran una proporción menor de consumo anual respecto del total de recursos hídricos. El abastecimiento de agua no es un problema grave a nivel continental, pero la situación no es la misma en todos los países. Varios países del Caribe y Centroamérica, así como México y Perú, tienen tasas de reposición más bajas que el promedio mundial (véase el cuadro 1). Las sequías periódicas en zonas con densidad de población relativamente alta, como el nordeste brasileño, tienen graves consecuencias para los asentamientos más antiguos. Ya sea que la actividad humana agote o reduzca las existencias de agua o que la mayor densidad de población las haga insuficientes, y es muy probable que ambos factores influyan, la población de hoy en día y la futura prevista no siempre podrán ser atendidas en el lugar que ocupan actualmente. En muchos casos, incluso las necesidades humanas básicas y la agricultura de subsistencia más empobrecida se ven amenazadas. Más embalses, más acueductos y pozos más profundos no resolverán necesariamente el problema a largo plazo. Las actividades humanas en esas esferas están sujetas a limitaciones ecológicas básicas, y el agua es la más fundamental de todas. Como ha quedado demostrado en la práctica, la extracción de agua de depósitos subterráneos o su transporte desde regiones distantes tiene costos

considerables. La construcción y el mantenimiento de esos sistemas es caro, aunque suele justificarse por el fomento de una mayor igualdad. Entre los costos ecológicos, más graves en el largo plazo, figuran el agotamiento de las aguas subterráneas y la interrupción de los ciclos naturales en las regiones desde las que se exporta el agua. Las obras de gran escala necesarias suelen tener efectos ambientales. Asimismo, vale la pena mencionar que la mayor conciencia sobre la situación del medio ambiente ha elevado el costo político del transporte de agua de una región a otra. Los residentes de zonas ricas en agua son cada vez más reacios a aceptar el drenaje de sus recursos para abastecer a otras regiones.

Este último factor es muy importante en el caso de las grandes metrópolis de la región. Como en todas las ciudades grandes, la búsqueda de agua se realiza en lugares cada vez más distantes. En una zona altamente urbanizada como el Estado de São Paulo, por ejemplo, esto significa que la capital ha trasladado agua desde cuencas hidrográficas que sirven a otras grandes ciudades y a una agricultura muy dependiente del riego. La escasez de agua resultante ha despertado resistencia de la opinión pública en las zonas afectadas. Se prevé que el crecimiento económico y demográfico se verá limitado por esta restricción en el futuro próximo, lo que acentuará el conflicto entre la metrópolis y las ciudades y pueblos del interior.

Las existencias continentales de agua son relativamente abundantes, pero no ocurre lo mismo en todas partes. Hay zonas tanto rurales como urbanas, especialmente estas últimas, que presentan una escasez crónica de agua. Las consecuencias para la planificación del desarrollo a largo plazo son evidentes: hay que formular políticas eficaces de distribución de la población, en las que se tome en cuenta la disponibilidad de agua en el futuro. Las obras de ingeniería no bastarán para resolver estos problemas. Lo que constituye un mayor desafío para los planificadores son las exigencias de agua de las poblaciones en cuyo lugar de origen disponían de ese recurso en abundancia, pero cuyo crecimiento ha excedido la capacidad local. Habrá que aplicar modalidades de asentamiento dirigidas y descentralizadas. Las metrópolis de la región, que se han visto beneficiadas desde hace tiempo por una infraestructura que les permite disponer de agua, ya no podrán seguir monopolizándola. Por consiguiente, la cantidad de agua constituirá cada vez más un factor que influirá en las decisiones relativas a las inversiones económicas.

Si la distribución de la población es la principal consideración demográfica de largo plazo planteada por la disponibilidad de agua, las consecuencias inmediatas en términos de morbilidad y mortalidad son aún más urgentes. Incluso la higiene básica se ve amenazada en las zonas periféricas de las grandes ciudades de la región, donde las existencias

de agua son reducidas. Igualmente importante para la salud, o más importante aún es la *calidad* del agua. En este ámbito se plantea el problema ambiental más apremiante de América Latina. En una región predominantemente urbana, la infraestructura sanitaria es un factor fundamental de la salud. Es posible que la purificación y distribución del agua, y la captación y tratamiento de las aguas cloacales sean los aportes importantes que puedan hacerse a la salud de la población urbana.

Sólo en unos pocos países toda la población urbana tiene acceso a agua potable. En general, en los países menos urbanizados el acceso es menor, pero las deficiencias son generalizadas. La situación se repite en el caso de los servicios urbanos de saneamiento. La población de las zonas rurales tiene acceso mucho más restringido al agua apta para el consumo y los servicios de saneamiento y, con la excepción del grupo 1, el modelo se repite en todos los grupos de países. Como la urbanización fue uno de los criterios empleados para la tipología, la proporción de la población total que vive en ciudades de un millón o más de habitantes (1990) va disminuyendo progresivamente del grupo 1 al grupo 5 (véase el cuadro 6). En los dos países más urbanizados el acceso urbano al agua y al saneamiento es un poco más bajo y el acceso rural mucho más bajo.

Las enfermedades que se propagan por el agua influyen considerablemente en los patrones de morbilidad urbana, especialmente en el caso de los niños. La extensión de la provisión de agua tratada a los sectores más apartados de la ciudad ha estado directamente relacionada con la disminución de las tasas de mortalidad infantil y en la niñez. La captación de aguas cloacales se ha quedado muy atrás y su tratamiento sigue siendo un raro privilegio. Incluso en los lugares donde se dispone de agua tratada, los ríos y cursos de agua que cruzan las zonas metropolitanas son verdaderas alcantarillas abiertas y el contacto con estas fuentes de agua es difícil de evitar. Enfermedades como la diarrea y la esquistosomiasis siguen encontrando en ellas condiciones propicias para su propagación. Las tasas de mortalidad infantil siguen una curva opuesta a la del acceso al agua potable y constituyen el indicador más común de las consecuencias del agua no tratada para la salud. En los países del grupo 1, por ejemplo, el acceso de la población urbana al agua apta para el consumo es menor y las tasas de mortalidad infantil son más altas que en los países del grupo 2. La irregularidad de esta relación general constituye una prueba de la importancia de otras variables que influyen en la determinación de estas tasas.

Los efluentes aguas arriba contaminan las fuentes de agua río abajo. En regiones muy urbanizadas, éstas se encuentran muy cerca unas de otras para permitir que funcionen los procesos naturales de purificación, situación que aumenta la necesidad de tratamiento del

agua río abajo. En los casos más extremos, la contaminación del agua que atraviesa la metrópolis supera las posibilidades técnicas de tratamiento.

Si bien tanto las actividades de producción como el uso residencial contribuyen a la contaminación del agua, las primeras son más fáciles de fiscalizar. Los contaminantes industriales se pueden identificar, y una combinación de reciclaje y tratamiento de los desperdicios puede exigir una gran voluntad política, pero no supera la actual capacidad tecnológica o socioeconómica. En cambio, los desechos agrícolas —escurrimiento de fertilizantes, plaguicidas, fungicidas y herbicidas, y el vertimiento de residuos en cursos de agua— son más difíciles de controlar. Especialmente problemático es el uso apropiado de los productos químicos agrícolas que, en caso de aplicarse correctamente, reducirían en gran medida la contaminación de las aguas.

En términos generales, el uso anual medio de fertilizantes (kilogramos por hectárea de tierra cultivada, 1987-1989) en América Latina es inferior a la mitad del promedio mundial, aunque en Costa Rica, Cuba, El Salvador y Jamaica es mucho más elevado. Estos promedios nacionales ocultan variaciones que obedecen a prácticas locales. Dado que el uso intensivo de fertilizantes es acompañado por el empleo frecuente de otros productos químicos agrícolas, las existencias de agua de las zonas densamente pobladas se ven doblemente afectadas.

Otras consideraciones —la exposición de los trabajadores agrícolas a sustancias tóxicas, los residuos químicos en los alimentos, el empobrecimiento de los suelos— también hacen recomendable una agricultura más sustentable. Sin embargo, la contaminación de los ríos, los arroyos y los lagos debida a las actividades agrícolas constituye en sí misma un problema importante. Además de la contaminación del agua potable, la vida animal se ha visto gravemente afectada en muchas regiones. La disminución de la existencia de peces y su contaminación han tenido consecuencias directas para la salud, lo que no sólo tiene graves efectos en términos de la nutrición. La concentración de mercurio y otros metales pesados en la cadena alimentaria significa, además, que los peces que aún viven se encuentran a menudo contaminados.

Con pocas excepciones, los países latinoamericanos poseen extensas costas (véase el cuadro 8), por lo que la calidad del agua de los océanos constituye una preocupación importante. Al aumentar la densidad de la población en las zonas costeras (véase el cuadro 9), el vertimiento de desperdicios no tratados directamente al océano ha producido daños considerables. Se han destruido las zonas de cría o de reproducción de crustáceos en los manglares, también afectados por el avenamiento y relleno con el objeto de "desechar" terrenos para su uso residencial o productivo. La nutrición en las comunidades que dependen

de estos suministros alimenticios también se ha deteriorado. La división del trabajo dentro de la familia y las fuentes de ingresos monetarios para complementar la agricultura de subsistencia son otras consecuencias. Woortman (1991) presenta un excelente ejemplo de la relación entre la condición de la mujer y el medio ambiente. En el nordeste brasileño, las actividades tradicionales de la mujer en la pesca de crustáceos en manglares poco profundos —compatibles con sus responsabilidades en el hogar y una contribución importante al ingreso de la familia— se han visto interrumpidas por la contaminación de esas aguas. Las actividades de pesca comercial también han sido afectadas, especialmente en las aguas cercanas a la costa. En años recientes se han construido largos ductos submarinos para descargar los desperdicios a mayores distancias de la costa, lo que ha reducido la contaminación de estas aguas, pero se desconocen las consecuencias que tendrá para la vida en los océanos.

La propagación del cólera en los últimos años en toda la región se debe a la falta de tratamiento de las aguas cloacales. No sólo el agua dulce sino también los océanos han sido los medios de propagación de la enfermedad. Cuando ya se pensaba que se había erradicado de la mayor parte del mundo en el siglo XX, el cólera comenzó a propagarse de nuevo a comienzos del decenio de 1960. Ya en 1977, Eckholm advirtió que "los funcionarios de la salud temen que un viajero infectado pueda introducir nuevamente la peste en América Latina, donde el saneamiento deficiente le daría un vasto alcance" (Eckholm, 1977,30). Su alerta no inspiró una reforma sanitaria generalizada.

#### b) *El aire*

Si bien el aire es prácticamente ilimitado, y no representa una limitación para los asentamientos humanos, las decisiones anteriores sobre localización han agravado la contaminación del aire en muchas de las ciudades de la región. Amplios valles fluviales que permitían la explotación agrícola en gran escala para sustentar a los nacientes centros urbanos en los tiempos coloniales hoy en día concentran gases dañinos provenientes de la industria y los automóviles. Muchas ciudades latinoamericanas están rodeadas por montañas que reducen los efectos de dispersión de la contaminación del viento.

Un segundo factor relacionado con la localización es el tamaño de la ciudad. Independientemente de las posibles políticas de lucha contra la contaminación, las grandes ciudades representarán siempre mayores desafíos en cuanto a la calidad del aire. Mientras más grande sea la ciudad mayor será el problema y peor será siempre la calidad del aire.



Los patrones de distribución de la población han sido influidos por la "disponibilidad" de aire o han contribuido a acentuar la contaminación atmosférica. Dentro de las zonas metropolitanas, la calidad del aire ha sido también uno de los principales factores determinantes del uso de la tierra. En las áreas donde se aplican normas sobre uso diferenciado del espacio, las actividades contaminantes se centran en barrios no residenciales o residenciales pobres. En cualquier caso, una vez que las industrias se han instalado y convertido en fuentes de contaminación del aire, el aprovechamiento de la tierra para uso residencial se ve directamente afectado. Debido a estos patrones de distribución, las consecuencias de la contaminación atmosférica sobre la salud se concentran en los pobres, ya que los segmentos con mayores recursos financieros vivirán en zonas más apartadas de las actividades contaminantes (Hogan, 1992b).

#### Recuadro 2

#### EL AIRE QUE RESPIRAMOS

Mientras la deuda y el estancamiento económico desalientan el empleo de combustibles más limpios y la adopción de controles de emisión de gases de los automóviles en las ciudades latinoamericanas, el deterioro de la calidad del aire ha obligado a adoptar medidas de emergencia. En el invierno de 1992, las autoridades de Santiago (4 500 000 habitantes) declararon un estado de emergencia ambiental que entrañó la restricción del tráfico, el cierre de algunas fábricas y el aplazamiento de las clases en las escuelas. La Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana consideró que los niveles de contaminación eran peligrosos para la salud humana y prohibió la circulación del 40% de los 600 000 vehículos motorizados de la ciudad. En el cinturón industrial alrededor de Santiago se impidió el funcionamiento de 103 fábricas importantes.

En São Paulo, donde se descargan en el aire 5 000 toneladas de contaminantes cada día, los automóviles son los responsables del 90% de la contaminación de la ciudad. Tomando en cuenta lo ocurrido en México, D.F., las autoridades paulistas iniciaron la Operación Invierno 1992 con el objeto de limitar la circulación de automóviles desde las 7 horas hasta las 19 horas en una superficie de 100 km<sup>2</sup> limitada por los ríos Pinheiros y Tieté. Con esto se procuraba eliminar de las calles de la ciudad 300 000 automóviles cada día, lo que representa una reducción del 20%.

Estas consecuencias son tal vez la influencia que más se puede observar en la dinámica de la población. El impacto de la contaminación del aire en términos de morbilidad y mortalidad es significativo, pero todavía es difícil de cuantificar o generalizar respecto de las poblaciones muy numerosas. Si bien los estudios de laboratorio han demostrado la relación que existe entre las sustancias tóxicas presentes en las atmósferas urbanas industriales con una amplia gama de enfermedades, incluido el cáncer, las enfermedades respiratorias son las que constituyen el problema más evidente y mejor documentado. Los más susceptibles son los muy jóvenes y los muy viejos, para quienes las enfermedades respiratorias suelen ser fatales. Los fallecimientos provocados por estas enfermedades, expresados como proporción de todas las causas, son mucho más frecuentes en América Latina que en regiones desarrolladas. La importancia relativa de la pobreza y la contaminación no está clara. Al parecer, en los países pobres los factores ambientales que más inciden en las tasas y causas de mortalidad pueden ser las enfermedades que se propagan por el agua y las enfermedades respiratorias *no* relacionadas directamente con la contaminación del aire. Los fallecimientos por enfermedades respiratorias, por ejemplo, son efectivamente algo menores en los municipios muy industrializados de la zona metropolitana de São Paulo que en la periferia (Hogan, 1992c). La proporción de fallecimientos causados por enfermedades respiratorias en la zona metropolitana de São Paulo (1986) y en Ecuador (1987) es similar a la de los Estados Unidos en 1900 (15.8%). En las 37 municipalidades de la zona metropolitana de São Paulo, la proporción de todos los fallecimientos provocados por enfermedades respiratorias representa hasta nueve veces las tasas registradas en los Estados Unidos en 1987. Por ejemplo, mientras ese año la neumonía fue la causante del 3.3% de todas las defunciones en Estados Unidos, otras enfermedades respiratorias en conjunto causaron menos del 1%. Sin embargo, éstas son enfermedades típicas de los sectores pobres; en cambio, la combinación de mayores ingresos y una mejor infraestructura ambiental ofrece mayor protección a los residentes de los municipios del centro de las ciudades.

Hay factores característicos de la pobreza —la mala nutrición, las viviendas inadecuadas, la atención médica deficiente, etc.— que dejan a los pobres más susceptibles a las enfermedades respiratorias. Sin embargo, ya sea que la contaminación del aire sea una causa o un factor agravante, no cabe ninguna duda de su importancia y de que afecta a todas las clases sociales. Como en el caso de la contaminación del agua, las fuentes industriales de contaminación atmosférica son identificables y controlables desde un punto de vista técnico, pero mientras los países desarrollados hacen frente a esta difícil tarea (a diferencia del

saneamiento urbano, que ya está controlado), en las ciudades latinoamericanas ni siquiera las medidas más elementales de control se han generalizado. Habrá que modificar los procesos industriales, dejar de usar combustibles con alto contenido de azufre, reciclar desperdicios y aplicar otras medidas. Sin embargo, lo que más contribuye a la contaminación del aire urbano es el automóvil y muchas ciudades de la región sufren graves problemas por el exceso de vehículos. En general, los países más urbanizados tienen más automóviles por habitante, lo que intensifica el problema. El control es más difícil, ya que las fuentes de contaminación están dispersas e individualizadas, pero todavía no se han tomado medidas básicas al respecto. Aún no se exige el uso de dispositivos de control de las emisiones como los convertidores catalíticos, no se han dejado de usar combustibles contaminantes y, lo que es más importante, el transporte público no se ha mantenido a la par con el crecimiento de la población.

En este contexto vale la pena mencionar la experiencia brasileña con el combustible de alcohol, el "gasohol", que ha provocado conflictos de orden político en las ciudades brasileñas. Los funcionarios locales luchan por imponer el uso de una mezcla menos contaminante de gasolina y alcohol, especialmente durante el invierno, cuando la inversión térmica agrava la contaminación atmosférica. Los efectos contaminantes del alcohol no han sido bien estudiados, sin embargo, y su producción sobre la base de un vasto monocultivo también provoca problemas ambientales.

En resumen, los patrones de distribución de la población han sido causa y consecuencia de la contaminación del aire. Los problemas de salud resultantes afectan a todos los segmentos de la población, pero muy especialmente a los pobres. Entre las soluciones se incluyen las medidas de control técnico y las políticas de distribución de la población capaces de minimizar este problema. Es preciso que se preste atención inmediata a la lucha contra las enfermedades respiratorias.

### c) *La energía*

Los abundantes recursos hídricos de América Latina han permitido que la energía hidroeléctrica contribuya en gran medida a la satisfacción de las necesidades de energía. En 1984, la energía hidroeléctrica y geotérmica representó el 61% de la producción de energía eléctrica en la región, lo que equivale a casi tres veces el promedio mundial. Esta menor dependencia de los combustibles fósiles tiene ventajas ambientales incuestionables: menos contaminación del aire, menos lluvia

### Recuadro 3

#### **EL TRANSPORTE URBANO Y SUS EFECTOS AMBIENTALES EN MÉXICO, D.F.: EL PAPEL DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL**

El crecimiento de las ciudades, la especulación en la venta de terrenos y la urbanización irregular han dado origen a complejos sistemas de transporte intrametropolitano para satisfacer las necesidades de quienes viajan diariamente desde su residencia al lugar de trabajo. Los vehículos motorizados constituyen el principal medio de transporte y representan una fuente importante de contaminación del aire en las ciudades latinoamericanas. En las últimas décadas, el crecimiento espectacular del número de automóviles privados ha agravado al máximo este problema. Sin embargo, el transporte público, identificado como importante solución ambiental, también contribuye a la contaminación de las ciudades. En México, D.F. se observa un predominio del transporte público y los automóviles representan el 90% de los vehículos privados, pero solamente son el medio de transporte utilizado en el 19% de los viajes diarios realizados en 1983 y el 14.2% en 1989. El transporte no contaminante representa solamente el 31% de los viajes diarios. Las estimaciones de los niveles de contaminación del aire hechas por el Instituto de Geofísica de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 1975 y por el Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA) en 1989 indican un notable incremento de las emisiones de origen vehicular: los niveles de monóxido de carbono aumentaron un 392% y los de dióxido de azufre, un 954%. La principal fuente de las emisiones de monóxido de carbono es el automóvil; un usuario de automóvil genera 176 más monóxido de carbono que un usuario de autobús, y las emisiones de óxidos de nitrógeno siguen el mismo patrón. Por otra parte, los buses son responsables de la emisión de más dióxido de azufre, por lo que a cada pasajero corresponde 1.8 veces la cantidad generada por un usuario de automóvil.

Entre las medidas necesarias para mejorar esta situación figuran el control de la contaminación provocada por los automóviles; el mantenimiento más eficiente de los medios de transporte público, incluidos los taxis colectivos, y la mayor coordinación entre los diferentes organismos encargados de la lucha contra la contaminación y de las políticas del transporte urbano. El transporte público debe ampliarse, pero este reemplazo debe ir acompañado por un servicio más eficiente, por cambios tecnológicos y la sustitución de componentes, por procedimientos programados de mantenimiento y por cambios en los modelos de organización de la ciudad y las actividades de sus habitantes. Entre las recomendaciones específicas se incluyen: 1) el establecimiento de un plazo de dos o tres años para que todos los vehículos de transporte público adopten equipos

### Recuadro 3 (concl.)

anticontaminantes; 2) la elaboración de un programa nacional para la fabricación de componentes y piezas de repuestos para motores diésel; y 3) la adopción de una reglamentación sobre los taxis colectivos, que en la mayoría de los casos no tienen programas de mantenimiento para evitar la contaminación.

**Fuente:** Víctor Islas Rivera, "El transporte urbano y sus efectos ambientales", *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. Martha Schteingart y Luciano d'Andrea (comp.), México, D.F., El Colegio de México, 1991.

y una menor contribución al efecto invernadero. Las emisiones de bióxido de carbono por habitante causadas por los procesos industriales en 1989, por ejemplo, fueron mucho menores que en los países desarrollados. El vigoroso programa de sustitución del combustible de automóviles por metanol aplicado por Brasil es otro paso importante en esa dirección.

El crecimiento de la población y el desarrollo incrementan la demanda de energía. En los países más urbanizados, una mayor proporción de la población dispone de servicios de electricidad y, aunque existen variaciones dentro de los grupos, el consumo comercial de energía por habitante presenta el mismo patrón. Sin embargo, el desarrollo del potencial hidroeléctrico local tal vez no pueda marchar al mismo ritmo que la expansión demográfica. En zonas densamente pobladas, se puede recurrir a la importación de electricidad desde otras regiones, lo que aumenta los costos; a una mayor dependencia de la energía termoeléctrica y nuclear, lo que tiene graves consecuencias ambientales, y a centrales hidroeléctricas de tamaño reducido diseñadas para aprovechar cursos de agua poco caudalosos y que abastezcan a las comunidades pequeñas. Esta última alternativa ha despertado resistencia de los grandes productores de energía y las posibilidades que ofrece siguen siendo objeto de debate. En realidad, tendría un menor impacto ambiental y permitiría el control local del servicio, independientemente de las empresas gigantes de electricidad. Finalmente, el uso de la leña como combustible de cocina no está tan extendido como en otras regiones menos desarrolladas, aunque en algunas zonas sigue produciendo deforestación y la consiguiente erosión. El empleo de combustibles tradicionales como proporción de la

necesidad total de energía ha ido creciendo con el aumento de la urbanización.

Los especialistas en energía han señalado que su empleo más eficiente constituye una respuesta al aumento de la demanda derivado del crecimiento de la población. La tecnología disponible ya puede hacer un aporte considerable al ahorro de energía y se están realizando numerosas investigaciones sobre la materia. Otras posibles fuentes de energía (la solar y la eólica) también pueden hacer considerables aportes a la satisfacción de las necesidades de energía de la región. El uso de energía solar para fines residenciales, cuyo desarrollo técnico se encuentra más adelantado, reduce la presión sobre las fuentes tradicionales, y permite prescindir de grandes obras de construcción y evitar los consiguientes problemas ambientales.

Las relaciones más directas entre población y energía son las relacionadas con la salud y la distribución de la población. La dependencia del automóvil particular como medio de transporte aumenta la demanda de combustibles fósiles y agrava los problemas de salud mencionados en la sección sobre contaminación del aire. De particular importancia son los trastornos demográficos relacionados con la construcción de grandes centrales de energía. Inmensos terrenos, a menudo con suelos ricos y fértiles, son inundados para construir los embalses necesarios y comunidades enteras son desarraigadas. Junto con otros grandes proyectos de desarrollo, como la construcción de carreteras y los sistemas de riego, las centrales hidroeléctricas han tenido notables repercusiones. Numerosas personas han sido trasladadas y reubicadas y estos "refugiados ambientales" rara vez son absorbidos como mano de obra para la construcción y el mantenimiento de la planta. Una población extensa y flotante de obreros de la construcción es atraída al lugar de la obra. Sus necesidades y pautas de consumo alteran los sistemas de vivienda, el comercio, las relaciones familiares y los valores culturales de la comunidad. Los trabajadores, en su mayoría no calificados, sufren las consecuencias de las malas condiciones de vivienda, los servicios de salud inadecuados y el desarraigo. Estos desplazamientos de población, junto con otras formas de migración temporal, tienden a crecer en términos absolutos ante una crisis económica prolongada y, en términos relativos, cuando las corrientes migratorias interregionales y del medio rural a un medio urbano alcanzan su límite (Vainer, 1990).

#### **d) *La tierra***

La tierra abarca tanto el suelo como los minerales del subsuelo. La disponibilidad de tierras es tal vez el obstáculo al crecimiento de la población que se menciona con mayor frecuencia y la relación

hombre/tierra es la medida más común de exceso de la población o de que se ha excedido la capacidad de sustento. La imagen de esta última situación que se viene en seguida a la mente es la del agricultor empobrecido que se gana la vida a duras penas en parcelas de suelos erosionados y deforestados.

Esta imagen, si bien es una realidad en América Latina, suele ser un reflejo de la pobreza generada por la concentración de tierras, no por sobrepoblación. Durante decenios, en las comparaciones internacionales se han identificado las modalidades de tenencia de la tierra como uno de los principales problemas regionales. Esto significa que gran parte de la tierra potencialmente productiva sigue sin explotar y que una gran proporción se dedica a cultivos de exportación. Se dejan al agricultor pobre las tierras más indeseables, a menudo laderas escarpadas, cuya explotación contribuye a la deforestación y la erosión. La pérdida de suelos constituye una grave preocupación en la mayoría de los países de la región. El monocultivo en gran escala también contribuye a la pérdida y compactación de suelos, y la lixiviación de nutrientes y sustancias tóxicas en los ríos y cursos de agua. En Chile, por ejemplo, el deterioro de las tierras en la Cordillera de la Costa ha conducido al éxodo rural:

"La densidad poblacional humana tiende consistentemente a reducirse. La estructura por edades se modifica al emigrar los grupos de edades y sexos que tienen mayores opciones de trabajo en otras zonas. La degradación del recurso, que va desde leve en algunos sectores reducidos, hasta moderada o intensa en la mayor parte de la zona, ha conducido a una situación de retroceso, en lugar de la prosperidad de antaño, o de la que podría existir si se manejara adecuadamente el sector" (Gastó y Sáez, 1985: 199).

Además de conducir a la explotación excesiva de las tierras por parte de los pobres, la concentración de su propiedad reduce la producción de cultivos alimenticios, lo que influye en los precios y el nivel nutricional de la población tanto rural como urbana. Por lo menos en un caso (el estado mexicano de Tabasco), la disminución de la cría de ganado en gran escala y el resurgimiento de la agricultura de subsistencia condujeron a la recuperación del nivel nutricional que había bajado con la declinación anterior de la agricultura tradicional (Tudela, 1989).

A menos que uno pase por alto la desigualdad social inherente en las modalidades de tenencia de las tierras, la escasez de tierras en América Latina sólo puede atribuirse a la presión de la población en zonas limitadas. Con la reforma agraria, el crédito bancario a los pequeños agricultores, los mecanismos modernos de comercialización y los servicios de extensión eficaces, la agricultura a pequeña escala es capaz de absorber un gran número de agricultores y familiares, sin

deterioro de los terrenos. En la mayoría de las propuestas para una agricultura sostenible se ha insistido en la importancia del pequeño agricultor y en una combinación de producción orgánica y mecánica/química.

Las regiones de frontera constituyen un grave problema en muchos países de la región, y la Amazonía es un claro ejemplo de este fenómeno. Por una parte, numerosos emigrantes cuyo acceso a la tierra en su lugar de origen es limitado han buscado en las selvas del Amazonas oportunidades de dedicarse a una agricultura centrada en la familia. Tanto los programas patrocinados por el gobierno, entre otros los de colonización comercial, así como los movimientos espontáneos, han conducido a la ocupación de selva virgen. Los problemas que esto provoca son muy conocidos: la deforestación, la pérdida de suelos debido a las técnicas de cultivo inadecuadas, el empobrecimiento de la fertilidad del suelo en tierras no apropiadas para la agricultura, conflictos con los grupos indígenas, envenenamiento de los ríos con mercurio proveniente de la minería del oro que ha acompañado a la explotación de estas nuevas tierras, y graves problemas de salud, especialmente el paludismo. Algunos calculan que la pérdida de bosques de América Latina durante el período 1978-2000 ascenderá a un alarmante 40% (Estados Unidos, Council on Environmental Quality, 1980: 2 134).

Sin embargo, no se sabe hasta qué punto la emigración de pequeños agricultores puede considerarse la causa fundamental de esos problemas. En primer lugar, la concentración de tierras e ingresos en zonas ya pobladas es la fuerza que impulsa tales movimientos y es esta desigualdad social la que debe ser abordada. Sin embargo, muchos han puesto en duda el impacto ambiental de los emigrantes pioneros. En sus intentos por comprender la dinámica del síndrome de asentamiento y deforestación en la Amazonía brasileña, Fearnside (1986) distinguió dos etapas. Los primeros colonos talan rápidamente los bosques para empezar a plantar, pero como no pueden seguir invirtiendo, abandonan esas tierras, que adquieren otros en un proceso de concentración. "Los mayores recursos financieros y los diferentes antecedentes culturales de los segundos propietarios significan que despejan una mayor superficie por año que los primeros colonos" (Fearnside, 1986: 76). El crédito agrícola y los servicios de extensión adecuados han estado notoriamente ausentes. Si hubieran podido sobrevivir con la explotación de su terreno, los primeros colonos no habrían cedido su lugar a inversionistas que aplicaban una lógica diferente de explotación (Sawyer, 1987). La ganadería y las actividades madereras en gran escala han sido responsables también de parte importante de la deforestación.

Una vez más, el deterioro del medio ambiente no puede atribuirse a la simple presión de los números ni —en el caso de las zonas fronterizas— a los patrones de distribución de la población. La pobreza



y la falta de mecanismos institucionales para mitigarla —créditos bancarios, servicios de extensión agrícola, instalaciones de salud y educación— han impedido que se apliquen formas más armoniosas de ocupación de las tierras y han conducido a una explotación muy dañina desde el punto de vista ambiental.

Recuadro 4

**DEFORESTACIÓN, URBANIZACIÓN Y REQUISITOS  
INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO  
SOSTENIBLE EN LA CUENCA DEL  
CANAL DE PANAMÁ**

La cuenca del río Chagres es la más importante de Panamá. El Canal, que es el principal recurso económico del país, y el abastecimiento de agua de la Ciudad de Panamá y de Colón, con la mitad de la población nacional, dependen directamente del embalse de los lagos Gatún y Alajuela. Estos dos lagos ocupan el 10% de la superficie de la cuenca, y la mayor parte de los restantes bosques de protección se encuentran en la cabecera del río Chagres.

En los últimos 40 años se ha producido un crecimiento económico rápido e incontrolado, destructor de los recursos naturales. Hoy en día, el ecosistema está en peligro y la deforestación provoca sedimentación en los lagos y contaminación de sus aguas. Dada la elevada precipitación anual y los suelos arcillosos y pobres, idealmente esta región debería dedicarse a cultivos permanentes y bosques de protección que garanticen la regulación de las aguas. A un ritmo anual de deforestación de 3 000 a 10 000 hectáreas, los bosques de la cuenca habrán sido totalmente destruidos para el año 2000, cuando la propiedad del Canal pase a manos panameñas. El deterioro del ambiente responde fundamentalmente a cuatro factores, estimulados por el crecimiento de la población: la minería, la industrialización, la urbanización y la construcción de carreteras.

Tanto la migración del campo a la ciudad como la migración de un medio rural a otro han tenido graves efectos ambientales en las regiones metropolitanas de Ciudad de Panamá y Colón. La migración de los pequeños agricultores ha traído diferentes sistemas de producción a la región, dando origen a la deforestación. Durante los decenios de 1960 y 1970, cuando las tasas de crecimiento natural estaban en su punto más alto (más de 2.5% anual),

#### Recuadro 4 (cont.)

esta colonización se intensificó y la región del lago Gatún y la parte occidental del Alajuela fueron deforestadas. Las inversiones públicas y privadas estimularon la cría de ganado vacuno en gran escala como la principal actividad agropecuaria, complementada por cultivos de subsistencia, la pesca y el trabajo asalariado. La cría de ganado, la peor alternativa desde un punto de vista ecológico, ocupa actualmente el 90% de las tierras deforestadas.

Si bien las familias de agricultores han sido los principales agentes de la deforestación, también pueden ser parte de la solución. La protección de los bosques para asegurar el suministro de agua al Canal y la región metropolitana exigirá la adopción de medidas para la supervivencia de los pequeños agricultores. La facilitación del acceso al crédito agrícola, la fijación de precios razonables de los fertilizantes, la provisión de asistencia técnica eficaz, la existencia de carreteras y los precios adecuados para los productos agrícolas permitirán que estos agricultores modernicen sus métodos de producción, lo que reducirá al mínimo el daño ambiental.

La expansión de la minería mecanizada en la región ha tenido costos evidentes para el medio ambiente. En vista de los empleos creados en el sector de la construcción, que dependen de estas materias primas, la minería no puede ser simplemente eliminada sino que exige técnicas más racionales y modernas. Lo mismo ocurre con la industrialización de la región, que se ha desarrollado sin una protección del medio ambiente; hoy en día es necesario determinar los tipos de fábricas que puede soportar la zona, dónde podrán establecerse y cómo y quién debería fiscalizar los niveles de contaminación. La expansión urbana no ha sido acompañada por servicios adecuados de recolección de basuras o eliminación de aguas cloacales, lo que ha dado por resultado la contaminación del lago. El poblamiento de la región ha llevado también a la construcción de carreteras en gran escala, lo que ha contribuido a los problemas de erosión y sedimentación.

La superación de consecuencias del rápido crecimiento y la ocupación de estas tierras se ve obstaculizada por la fragmentación administrativa, y la multiplicación de instituciones públicas y privadas que funcionan con poca coordinación. La región no tiene un plan único ni una estrategia de ordenación que resulte aceptable a las distintas instituciones. La legislación sobre protección del medio ambiente se caracteriza por la multiplicidad de leyes y decretos, muchos de los cuales han quedado obsoletos en relación con la magnitud del deterioro que se observa. La aplicación de esta legislación también se enfrenta a un obstáculo cultural, la consideración de los recursos naturales como ilimitados y renovables. En este sentido, también es necesario invertir en educación sobre el medio ambiente, formal e informal, para la transformación de estos valores.

#### Recuadro 4 (concl.)

Finalmente, los recursos financieros necesarios para los proyectos de protección ambiental estarían disponibles si la Comisión del Canal de Panamá —que utiliza el 96% del agua de la cuenca que el Tratado Torrijos-Carter de 1977 cedió sin costo alguno— aportara su parte. El alza, en unos pocos centavos por tonelada, del derecho que se cobra a los buques que utilizan el canal produciría entre tres y seis millones de dólares anuales y ayudaría mucho a proteger la Cuenca del Canal de Panamá.

**Fuente:** Stanley Heckadon-Moreno, "El costo ambiental del desarrollo en la Cuenca del Canal de Panamá", *Población y Ambiente en América Latina*, Carlos Reboratti (comp.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

Otras consecuencias a las que los especialistas en población deberían prestar atención son las enfermedades tropicales y la urbanización. Las poblaciones que no están acostumbradas a la vida en los trópicos son fácil presa de enfermedades endémicas. La más grave de estas enfermedades es el paludismo, que debilita a los migrantes y sus familias y se extiende debido a la presencia de poblaciones grandes, nuevas y no resistentes. La construcción de caminos de acceso, que dejan cráteres donde se acumula el agua estancada y ofrecen nuevos campos de cultivo al mosquito anopheles, es una de las actividades que contribuye al contagio del paludismo. Los constantes desplazamientos en uno y otro sentido, entre la frontera y las regiones más desarrolladas, han introducido de nuevo el paludismo en estas últimas. Las condiciones de salud también se ven afectadas por deficiencias nutricionales, ya que estos emigrantes no están preparados culturalmente para explotar las fuentes locales de alimentos. Las dificultades para adaptarse a los nuevos regímenes alimenticios y reproducir las condiciones necesarias para mantener los antiguos se combinan para producir la malnutrición.

Una segunda consecuencia no prevista de los asentamientos en la frontera es su rápida urbanización. Los emigrantes espontáneos que no han podido adquirir las tierras y los colonizadores que no han podido sobrevivir con el producto de las suyas han contribuido a la miseria en la periferia de las ciudades que es tan común en los centros urbanos más antiguos. Estos emigrantes son los nuevos itinerantes, excluidos de la corriente principal de la vida económica nacional. Para bien o para mal, los patrones anteriores de migración interna dieron origen a diversas formas de integración con la economía moderna. Los desplazamientos

#### Recuadro 5

### EL SALVADOR: POBREZA RURAL, GUERRA Y TENSIONES QUE AFECTAN AL MEDIO AMBIENTE

El Salvador (5 250 000 habitantes en 1990) es un microcosmo de infortunios ambientales. Su nombre indígena, *Cuscatlán*, "Tierra de la Abundancia", está siendo puesto a prueba con la agudización de los problemas ambientales tanto tradicionales como modernos. El rápido crecimiento demográfico ha conducido a la segunda más alta densidad de población en las Américas (después de Barbados). El desplazamiento desde la agricultura de subsistencia a la agricultura de cultivos no alimenticios de exportación ha causado desempleo rural y obligado a los pequeños agricultores a ocupar tierras marginales. El auge del algodón y del café en los años sesenta y setenta significó marcas mundiales sin precedentes en el uso de productos químicos agrícolas por unidad de tierra.

Todo esto ha tenido graves consecuencias en términos de nivel nutricional. Las elevadas tasas de deforestación (queda solamente un 2% del bosque original), la erosión del suelo en las laderas rocosas y desgastadas a las que han sido conducidos los agricultores pobres (más de las tres cuartas partes de los terrenos agrícolas presentan un estado de erosión grave) y la contaminación de los ríos (el 90% de los ríos están contaminados debido a la erosión y el escurrimiento de productos químicos de la agricultura comercial) han sido también el resultado de una combinación de monocultivos, con aplicación de tecnología avanzada y de las prácticas agrícolas de los agricultores empobrecidos.

Los problemas urbanos no son menos serios. Dado que solamente el 76% de la población urbana tenía acceso a agua potable apta para el consumo en 1988, las infecciones gastrointestinales constituían una causa importante de las elevadas tasas de mortalidad infantil. La extrema contaminación del aire en San Salvador es un peligro aún más grave, y las infecciones respiratorias son la principal causa de muerte de los niños menores de cinco años.

La concentración de tierras y de riqueza que han provocado estos problemas constituye también la raíz de la prolongada guerra civil en la que murieron 75 000 personas y causó más estragos ecológicos. La tala de los bosques con sustancias químicas, por motivos "estratégicos", aumentó las tasas de deforestación y la afluencia de sustancias tóxicas a los sistemas naturales.

Los regímenes seculares de concentración de la tenencia de las tierras han producido y perpetúan las desigualdades sociales relacionadas con el deterioro ecológico actual. La deforestación, la erosión, la contaminación del aire y del

## Recuadro 5 (concl.)

agua, el monocultivo y la guerra han unido a lo tradicional y lo moderno en una compleja red de tensiones que afectan al medio ambiente. La presión demográfica es una realidad aceptada en El Salvador, pero actúa a través de factores institucionales y regionales, como la concentración de la tierra y la agricultura orientada a la exportación.

Fuente: William Durham, *Scarcity and Survival: Ecological Origins of the Soccer War*, Stanford, Stanford University Press, 1984.

desde las zonas rurales hacia las zonas urbanas llevaron a 100 millones de personas a las ciudades latinoamericanas entre 1930 y 1990 (Lattes, 1989), proceso que no puede repetirse puesto que un país puede urbanizarse sólo una vez. Por otra parte, las migraciones interregionales han supuesto un traslado de parte de la población a zonas más dinámicas. Sin embargo, el cambio frecuente de lugar de residencia representa la búsqueda infructuosa de integración de los emigrantes sin tierras que ocupan las áreas más vulnerables de las zonas rurales y urbanas, por no poder echar raíces en una actividad económica duradera.

Por consiguiente, la relación entre la población y las tierras debe considerarse a la luz de la disponibilidad de tierras y los patrones de distribución de la población. En la región con la densidad de población más baja del mundo (con la excepción de Oceanía), la escasez de tierras no es un concepto absoluto sino relativo (véase el cuadro 14). Con pocas excepciones, la sobreexplotación de la tierra puede atribuirse a limitaciones sociales e institucionales. Los suelos empobrecidos y la baja productividad resultante son problemas ambientales que afectan a los pobres. Como afirma Robert Repetto,

"Es engañoso describir la degradación de recursos que se produce cuando los agricultores marginales hacen mal uso de las tierras marginales como consecuencia de la presión demográfica cuando, en realidad, es consecuencia de la notoria desigualdad de acceso a los recursos entre los ricos y los pobres" (Repetto, 1985: 145).

A la lista precedente de problemas ambientales, el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1992 añade otros dos importantes de carácter global: la destrucción de la diversidad biológica y los cambios atmosféricos. La primera puede traducirse en la imposibilidad de fabricar importantes medicamentos, mientras que la segunda tiene varios efectos potenciales; entre otros el posible contagio de enfermedades transmitidas por vectores, riesgos de factores climáticos naturales, enfermedades

atribuibles al agotamiento de la capa de ozono (posiblemente 300 000 nuevos casos de cáncer a la piel y 1.7 millones de casos de cataratas en el mundo) (Banco Mundial, 1992a).

Recuadro 6

**EL USO DE TIERRAS URBANAS Y EL MEDIO AMBIENTE:  
EL CASO DE GUAYAQUIL**

La deforestación y el deterioro de las tierras no se limitan a las zonas rurales de la región. Guayaquil, con más de 1.5 millones de habitantes en 1990, multiplicó seis veces su población en las cuatro últimas décadas. La ciudad cubre actualmente 14 000 hectáreas y la urbanización irregular avanza a un ritmo de 4.4% anual. Debido a la segregación social y residencial, los grupos más pobres —el 70% de la población urbana— ocupa el 40% del área construida, en las zonas más desfavorecidas desde el punto de vista ecológico y más carentes de infraestructura básica. Paradójicamente, las construcciones para los grupos de bajos ingresos están muy dispersas, sobre todo a los costados de las principales carreteras que salen de la ciudad. Estas urbanizaciones están separadas por inmensos espacios vacíos, cuyo valor aumentará como consecuencia de la especulación, proceso que aumenta el costo de la extensión de los servicios urbanos.

El deterioro del ambiente resultante de este tipo de crecimiento urbano se ha acelerado en tres períodos que presentan características muy definidas: i) el período de los grandes proyectos de obras públicas en los años cincuenta; ii) la industrialización y contaminación del Estero del Salado en los años sesenta; y iii) las recientes inversiones en bienes raíces de los sectores público y privado, especialmente en la Vía Perimetral. Los años cincuenta definen las características metropolitanas de Guayaquil como una combinación de crecimiento de la población y expansión del área construida, especialización y definición de la posición central del complejo urbano y, sobre todo, grandes inversiones del Estado en importantes obras de infraestructura: el aeropuerto al norte de la ciudad, la construcción de caminos de acceso, el comienzo de las obras portuarias al sur y la construcción del puente sobre el río Guayas. Estos procesos, complementados en los años sesenta por la industrialización y la construcción de viviendas subvencionadas por el Estado, supusieron una pérdida de suelos agrícolas y la completa deforestación de algunas áreas. En la zona sur, desde fines del decenio de 1950, cuando se comenzó a construir el puerto, se ha agravado el deterioro ecológico de las riberas del Estero del Salado. Al mismo tiempo, se autorizó la construcción de viviendas subvencionadas por el Estado, el hospital del Instituto Ecuatoriano del Seguro Social (IESS), la base naval y otras obras, lo que dejó un espacio vacío de más de 1 200 hectáreas. Esta área se caracteriza por tierras vacías, expuestas a las inundaciones, con vegetación baja y compacta.

## Recuadro 6 (concl.)

La industrialización de los años sesenta y setenta se concentró en la zona de la carretera Daule, que en los años ochenta representaba el 89% del parque industrial de la ciudad. Con la saturación de las zonas suburbanas tradicionales, la ocupación de tierras entre 1976 y 1982 había avanzado más de 700 hectáreas en la zona del Guasmo y superó las mil hectáreas en 1986, lo que supuso la eliminación de la cubierta vegetal de la zona. La construcción de viviendas, que ha "barrido" colinas y "limpiado" terrenos desde fines del decenio de 1950, se extendió hacia el norte, hasta el último brazo del Estero del Salado, que a pesar de estar protegido por la legislación municipal, está siendo reducido, además, por la eliminación de desechos en vertederos.

En los últimos años, la Vía Perimetral ha acentuado el deterioro anterior. Esta carretera, de 41 kilómetros de longitud, cruza tierras vírgenes y ha alentado el uso residencial en la zona norte, intensificando el proceso de "limpieza"; se prevé que más de 3 000 hectáreas cercanas a la carretera serán urbanizadas.

En términos del medio ambiente urbano, los principales elementos que inciden en su deterioro son los siguientes: i) el rápido incremento de la contaminación atmosférica, ii) la contaminación del río Guayas debido a los desechos residenciales tanto de las zonas urbanas como rurales, iii) las aguas cloacales residenciales y los residuos no tratados provenientes de más de 3 000 industrias, que pronto superarán la capacidad de depuración natural del río. El Estero del Salado se ve muy afectado por esta contaminación, dado que, por ser un brazo del mar, no recibe efluentes que permitan la renovación constante de sus aguas. En Guayaquil, está seriamente contaminado ya que recibe efluentes líquidos y sólidos, que no son biodegradables y que permanecen activos durante varios años. Esta contaminación amenaza no sólo a la zona de Guayaquil, sino que además avanza progresivamente hacia el mar, poniendo en peligro la flora y la fauna acuáticas, iv) la deficiente recolección de basura, que abarca sólo el 40% del territorio, v) el constante aumento de la contaminación acústica en las zonas urbanas, más allá de los niveles considerados permisibles según las normas internacionales, y vi) la rápida reducción de las zonas urbanas cubiertas de vegetación, que según los cálculos abarcan sólo un 0.54% de la superficie.

**Fuente:** Gaitán Villavicencio y Milton Rojas, "Medio ambiente, urbanización y localización de las inversiones: el caso de Guayaquil, Ecuador", *Población y Ambiente en América Latina*, Carlos Reboratti (comp.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.





#### IV. CONSECUENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN Y LOS RECURSOS

Estas consideraciones sobre la interrelación entre crecimiento y distribución de la población con el medio ambiente y el desarrollo sostenible dirigen nuestra atención hacia tres necesidades principales: i) más y mejor *información* sobre la población y, especialmente, los factores ambientales; ii) *investigaciones* de carácter conceptual y empírico; y iii) *intervenciones gubernamentales* en áreas problemáticas específicas. Los especialistas en población de las instituciones académicas y gubernamentales deben centrar cada vez más su atención en estos temas. Las cuestiones ambientales no deben seguir siendo un campo de especialización de la demografía, sino que deben impregnar todo el análisis de la dinámica de la población. El desarrollo de una demografía ambiental no es un fin en sí mismo, sino un primer paso estratégico hacia la consideración constante del medio ambiente en la demografía, considerada como disciplina científica. Para que el estudio de estas interrelaciones sea más adecuado es imprescindible que los factores ambientales se incorporen en el análisis demográfico con la misma frecuencia e intensidad que los factores sociales o económicos. Ello exigirá la adopción de una perspectiva mucho más interdisciplinaria en la demografía, que ya es una ciencia interdisciplinaria, lo que puede contribuir al establecimiento de una cultura científica en que prevalezcan la apertura hacia otras disciplinas y la capacidad de absorber sus contribuciones. Habrá que realizar considerables inversiones para el estudio de conceptos ecológicos básicos y los diversos aspectos de determinados problemas ambientales. Los cursos de perfeccionamiento sistemáticos para profesionales a mediado de su carrera y la reformulación de los planes de estudios de los cursos de demografía son pasos importantes. Sin embargo, incluso esas medidas iniciales exigirán esfuerzos internacionales intensivos para reflexionar sobre la enseñanza de la demografía y cambiar su orientación.

En cuanto a las necesidades mencionadas, los datos sobre medio ambiente representan una condición *sine qua non* para avanzar en esta

materia. Con la excepción de unos pocos países desarrollados no se recopilan ni publican sistemáticamente estadísticas sobre medio ambiente. Los datos disponibles fluctúan desde evaluaciones específicas del medio ambiente local hasta la reorganización de los datos reunidos con otros fines en grandes compendios (por ejemplo, Banco Mundial, 1992a o Instituto de los Recursos Mundiales, 1992). Estos compendios son sumamente útiles y demuestran el carácter universal del interés por el entorno natural, pero los indicadores suelen ser indirectos e incompletos, y se necesita con urgencia que se desplieguen esfuerzos para diseñar sistemas de estadísticas ambientales. Un primer paso importante sería consolidar en una sola publicación la información pertinente ya recopilada por distintas entidades gubernamentales. La labor más refinada y el establecimiento de indicadores sintéticos se fundamentarían en los datos actualmente disponibles, pero de difícil acceso para los especialistas en población.

A este respecto es importante señalar que las unidades normales de análisis (países, estados o municipalidades) son sólo aproximaciones —a menudo deficientes— al ámbito de interacción de la población y los recursos. Los límites político-administrativos han constituido siempre un obstáculo para un análisis demográfico más refinado, y las consideraciones ambientales agravan esta limitación. Para comprender mejor los vínculos existentes entre la dinámica de la población y el cambio ambiental es necesario que estudiemos estas relaciones dentro de ecosistemas específicos. El desarrollo conceptual de indicadores comparativos contribuiría a facilitar los estudios de casos de esa labor. Una técnica importante, que aún no ha sido adoptada por los demógrafos, es la referenciación de información geográfica (Clarke y Rind, 1992) que permite el diseño de sistemas de estadísticas ambientales.

Hay numerosas áreas en las que se requieren investigaciones a varios niveles. Los conceptos de desarrollo sostenible, calidad de vida y calidad del medio ambiente, que están cada vez más presentes en el debate sobre población y desarrollo, tienen un sentido variable y a menudo contradictorio. Aunque no se puede esperar que haya consenso teórico, las diferencias deben hacerse más explícitas, para aclarar en qué contexto se los analiza. De especial importancia para los especialistas en población es el concepto de *capacidad máxima admisible de población*, cuyo sentido debe distinguirse del empleado comúnmente en la conversación, refinándolo y especificándolo. Asimismo es necesario, considerando la amplia gama de diferencias que existen dentro de América Latina, relacionar la capacidad máxima admisible con las distintas etapas de la transición demográfica.

Otro de los temas que deberían ser objeto de investigaciones más detenidas es el de las relaciones existentes entre los factores ambientales

(como se entienden en el debate contemporáneo sobre la materia) y la fecundidad, que es un paso previo para estudios más detallados de la fecundidad, la esterilidad, el aborto espontáneo, los nacimientos prematuros y los defectos de nacimiento. En gran parte de América Latina, donde las tasas de natalidad han descendido o van en rápido descenso, esos aspectos cualitativos de la reproducción humana deberán recibir creciente atención. Desde este punto de vista, las reseñas bibliográficas serían útiles para definir objetivos específicos de investigación.

El estudio de las consecuencias del deterioro del medio ambiente para la salud, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, constituye quizás la necesidad más inmediata e imperativa. Un elemento que dificulta considerablemente esa labor es la deficiente calidad de los datos sobre mortalidad y morbilidad. La información sobre fallecimientos, sobre todo la clasificada según la causa, es evidentemente deficiente y la evaluación de los efectos de la situación del medio ambiente en la salud es, por lo tanto, muy precaria. Menos comunes aún son los indicadores de salud corrientes y universales que van más allá de unas pocas enfermedades altamente contagiosas. Las enfermedades intestinales y respiratorias y el cáncer son las consecuencias más directas de las tensiones ambientales. Los estudios epidemiológicos deben complementarse con programas sistemáticos de vigilancia de la situación en materia de salud. Junto con estadísticas más refinadas, esto contribuiría en gran medida a mejorar la descripción y la comprensión del vínculo entre la salud y el medio ambiente.

Con fines de planificación, resulta esencial el estudio de los patrones de migración (sobre todo la migración interna, pero en algunos países también la internacional) y de distribución de la población. Un examen histórico sistemático de la forma en que las limitaciones impuestas por consideraciones ambientales orientaron o limitaron la ocupación territorial de América Latina y de las consecuencias de los patrones de asentamiento para el medio ambiente contribuiría a la comprensión de los problemas contemporáneos y sus límites. Dicho análisis también serviría para demostrar que el deterioro de los recursos se inició hace siglos y para caracterizar la cuestión como un problema a largo plazo, que no podrá superarse sólo mediante medidas correctivas a corto plazo.

La disponibilidad de recursos, especialmente agua potable y agua para riego, debe ser evaluada para que oriente las decisiones en materia de inversión. Se deben sopesar las consecuencias de largo alcance de las obras de ingeniería de gran envergadura para el transporte de agua desde otras regiones. La evaluación de los efectos para el medio ambiente es responsabilidad del gobierno, que deberá solicitar la colaboración de los especialistas en población. También es necesario realizar evaluaciones

generales de la asignación de recursos y sus consecuencias para la distribución de la población, ya que el análisis de los distintos proyectos no es suficiente.

Hay varios aspectos que convendría tener presente en las intervenciones gubernamentales:

i) todos los problemas ambientales se agravan con la injusticia social, cuando no son directamente causados por ella; sin la mitigación de la pobreza estos problemas no se solucionarán;

ii) en vista de la interacción entre los grupos sociales y su medio ambiente natural, las medidas que se adopten a nivel local son muy importantes; la democracia con participación es a la vez un valor social fundamental y un mecanismo necesario para resolver los problemas locales;

iii) las medidas más importantes a las que apunta el análisis precedente son las destinadas al mejoramiento de los sistemas urbanos de abastecimiento de agua y saneamiento. La disminución de las tasas de mortalidad infantil y de las enfermedades que se propagan por el agua dependen directamente de tales medidas. En el Plan de acción para la instrumentación de las estrategias regionales encaminadas al logro de la salud para todos en el año 2000 se ha otorgado primera prioridad a esta cuestión (OPS, 1982: 31);

iv) la lucha de los pequeños agricultores contra el deterioro de las tierras agrícolas requiere inversiones para la concesión de créditos bancarios, el establecimiento de mecanismos de comercialización y servicios de extensión y la evaluación de la calidad del suelo. La cuestión más importante sigue siendo la reforma agraria, sin la cual no se resolverán los problemas actuales. Dada la capacidad regional de sustento de la población que se dedique a la agricultura, estas medidas contribuirían a frenar el rápido aumento de la urbanización y a mejorar el nivel de nutrición;

v) el establecimiento de zonas agroecológicas a nivel macrodemográfico es necesario para definir la vocación económica y ambiental de los distintos ecosistemas de una nación. Los esfuerzos especiales de preservación despertarán resistencia política a nivel local si no se crean otras opciones económicas. La densidad de población y la intensidad del uso de los recursos varían a lo largo del territorio de una nación y en los esfuerzos de planificación regional se deberán tener en cuenta esas diferencias;

vi) las sustancias contaminantes de origen industrial deben ser identificadas y controladas; además, para combatir la contaminación atmosférica hay que comenzar a usar nuevos combustibles, imponer controles obligatorios de emisión para los automóviles y hacer importantes inversiones en el transporte público;

vii) las necesidades en materia de energía serán mejor atendidas por centrales de energía más pequeñas, cuyo impacto ambiental sea menor y que permitan un mayor control local. Habría que explorar el potencial hidroeléctrico de la región, evitando en la mayor medida posible la alteración de la vida de las comunidades. Estas medidas contribuirían también a aumentar la capacidad de las ciudades de tamaño pequeño y mediano para retener a su población;

viii) se deben establecer mecanismos institucionales de todo tipo a nivel nacional, subregional y municipal. La consideración de factores demográficos y ambientales en los procesos de planificación exige una estrecha colaboración entre los diferentes segmentos de la administración pública. En la mayoría de los casos, los organismos que se ocupan del medio ambiente podrían contribuir a esta integración. Los autores de *Compact for a New World* agregan dos importantes sugerencias a esta lista: las actividades relacionadas con el comercio y la inversión son ingredientes esenciales de las relaciones entre desarrollo y medio ambiente, y convendría crear un mecanismo específico de celebración de consultas:

"Por consiguiente, hacemos un llamamiento a los gobiernos para que establezcan un centro especial de celebración de consultas hemisféricas sobre comercio y medio ambiente a fin de identificar los obstáculos que se oponen al desarrollo sostenible, definir las medidas comerciales legítimas para proteger el medio ambiente y diseñar mejores mecanismos para tratar las controversias que entrañen criterios ambientales. Este órgano consultivo sería el mecanismo apropiado para fortalecer el control hemisférico sobre el tráfico internacional de sustancias peligrosas, la migración transnacional de las industrias contaminantes y la venta internacional de productos, como el DDT, que se ha demostrado son peligrosos y cuyo uso se ha prohibido en el país exportador. En esas negociaciones se examinaría también la eliminación de tales impedimentos para el desarrollo sostenible, como los subsidios a los productos agroquímicos y los combustibles fósiles (que fomentan su uso excesivo) y los subsidios a las exportaciones agrícolas (que estimulan la sobreproducción y deprimen los precios mundiales)" (New World Dialog, 1991, pp. 20-21).

Por último, se recomienda crear un mecanismo financiero que canalice fondos al desarrollo sostenible a partir de fuentes nuevas y existentes (New World Dialog, 1991, p. 20). El Banco Mundial ha definido cuatro objetivos en este ámbito: i) el aumento de la asistencia al desarrollo para hacer frente a las consecuencias del deterioro del medio ambiente para la salud y la productividad; ii) inversiones en investigación y desarrollo tecnológico para combatir la erosión de suelos y facilitar el uso sostenible de las selvas tropicales; iii) la provisión de

acceso a los mercados de los países desarrollados; y iv) la creación de mecanismos de compensación a los países pobres para la conservación de la diversidad biológica y el control de los gases que producen el efecto invernadero (Banco Mundial, 1992a).

Estas preocupaciones han sido expresadas de diversas maneras en una larga serie de programas y análisis internacionales. Los primeros llamamientos a adoptar medidas en relación con las cuestiones de población y medio ambiente fueron más bien de carácter genérico, basados en una comprensión intuitiva de la importancia del medio ambiente (FNUAP, 1979: 6-7, CEPAL, 1974; Naciones Unidas, 1979). Además, en ellos se suele hacer hincapié en categorías abstractas como la capacidad máxima admisible de población, pero no se formulan propuestas concretas. No obstante, estos llamamientos han tenido eco entre los investigadores y han estimulado análisis más detallados y específicos de los problemas relacionados con la población y los recursos. Dichos análisis fueron definidos como uno de los principales objetivos de la CEPAL ya en 1979, cuando, como parte del programa de población, se trataba de fomentar en distintos países la comprensión y el aprecio de la naturaleza y la importancia de las relaciones recíprocas entre los factores demográficos, socioeconómicos y ambientales que se hacen presentes en el proceso de desarrollo (Naciones Unidas, 1979).

En algunos de los primeros llamamientos se subrayó la importancia de la educación ambiental y se sugirió que se impartieran cursos sobre población, medio ambiente y desarrollo en las escuelas secundarias y en las universidades (CEPAL, 1975: 13-25). En el Plan de Acción Mundial sobre Población, aprobado en la conferencia de Bucarest en 1974, se comenzó a hacer hincapié en temas específicos como la urbanización incontrolada (Naciones Unidas, 1979), la mortalidad y las consecuencias a largo plazo de la migración. En 1984, en la conferencia de México sobre población, se siguió insistiendo en la importancia general de los factores relacionados con el medio ambiente (Naciones Unidas, 1984) y se analizaron los mismos temas: la integración de la política pública, la salud y las migraciones; también se recomendó sustituir las fuentes tradicionales de energía por fuentes de energía renovables.

Sin embargo, en un análisis de la CEPAL sobre el progreso logrado en cuanto a políticas de población entre la conferencia de Bucarest y la de México, se observa que el medio ambiente y el desarrollo sostenible no son temas importantes (CEPAL, 1983). Las declaraciones sobre población y recursos se han tornado cada vez más incisivas y enfáticas en el último decenio, aunque todavía son algo genéricas. En la Declaración de Amsterdam se destaca la importancia de vincular los programas de población a los de salud, educación, vivienda y empleo, con miras al desarrollo sostenible; se insta a los países a adoptar políticas integradas en materia de población, medio ambiente y

recursos, y se hace una mención concreta a las migraciones y la distribución de la población (FNUAP, 1989).

La dimensión demográfica no ha sido analizada en forma amplia, ni siquiera en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En el capítulo del Programa 21 sobre el tema se solicita la adopción de políticas que "deberían combinar las cuestiones ambientales y de población en una visión integrada del desarrollo cuyos objetivos primordiales fueran la mitigación de la pobreza, la garantía de los medios de subsistencia, la buena salud, la calidad de la vida, el mejoramiento de la condición de la mujer, el aumento de sus ingresos y de su acceso a la enseñanza y a la capacitación profesional, así como la realización de sus aspiraciones personales, y el reconocimiento de los derechos de los individuos y las comunidades" (Naciones Unidas, 1993).

La actual comprensión de estas relaciones, así como consideraciones de orden político, dieron origen a sugerencias de prestar especial atención a una serie de factores, pero su consideración más específica se postergó hasta la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994).

En el presente texto se ha procurado proporcionar una base para vincular una gama de problemas ambientales con procesos demográficos específicos, ampliar el alcance de los estudios sobre población y desarrollo, y echar las bases para recomendar políticas integradas. Es difícil determinar si la calidad del medio ambiente ha mejorado en los dos últimos decenios. Ciertamente ha aumentado la toma de conciencia de la población con respecto al problema y el tema se ha politizado en toda la región. Éstas son condiciones previas para la adopción de medidas serias que, no obstante, han quedado rezagadas en comparación con el mayor grado de conciencia sobre el problema. La dimensión demográfica del problema se ha precisado, como lo demuestra un gran número de publicaciones, especialistas y grupos académicos, pero habría que fomentar con mayor energía los estudios necesarios, para dar solución tanto a los problemas antiguos como a los identificados más recientemente.





## CONCLUSIONES

La diversidad cultural, económica y ecológica de América Latina —sello característico reconocido desde hace mucho tiempo— debe ser la consideración predominante de todo análisis sobre población, medio ambiente y desarrollo en la región. Desde la Antártida hasta los trópicos y desde el parque industrial de São Paulo a las áreas habitadas por grupos indígenas, América Latina abarca toda la gama de males ambientales contemporáneos. Si bien la reducción de la tasa de fecundidad y el elevado índice de urbanización son rasgos distintivos de su dinámica demográfica, las diferencias internas son acentuadas. Asimismo, aunque la situación regional se caracteriza por la abundancia de recursos y una adecuada densidad de población, las condiciones subregionales y nacionales varían considerablemente.

El debate sobre la capacidad máxima admisible de población de distintos ecosistemas puede contribuir a una evaluación de las compensaciones implícitas en una política de desarrollo nacional. La notable diversidad regional apunta a la necesidad de una planificación local específica. A la vez, el análisis de los determinantes ambientales y las consecuencias de la modalidad de crecimiento de la población constituye un medio de distinguir los factores globales de los problemas específicos, y ofrece una base más objetiva para la determinación de políticas.

A pesar de la diversidad mencionada, los análisis y ejemplos presentados en el texto remiten a varios problemas de carácter universal. Los más importantes son los relacionados con el saneamiento urbano y la reforma agraria. El elevado nivel de urbanización de la región se ha traducido en una gran demanda de abastecimiento de agua, tanto en términos de cantidad como de calidad y se requieren inversiones en gran escala en infraestructura sanitaria, cuyo desarrollo ha sido insuficiente. La reforma agraria, reconocida desde hace muchos años como una necesidad social ineludible, puede poner fin al deterioro de los suelos debido a la deforestación y la erosión, y frenar la migración del campo a la ciudad, siempre que vaya acompañada de créditos agrícolas y adecuadas actividades de extensión.

Si bien los problemas son graves y variados, la amplia base de recursos, la disminución de las tasas de fecundidad y la densidad de población relativamente baja en gran parte de la región ofrecen posibilidades de conciliar el desarrollo y la preservación del medio ambiente en América Latina. Las soluciones existen, pero exigirán compromisos financieros, cambios institucionales y, sobre todo, una reorientación de los objetivos del desarrollo.

### Notas

<sup>1</sup> Quienes estudian la reproducción humana han comenzado a abordar estos temas de manera más sistemática. Las repercusiones del estado del medio ambiente en la salud reproductiva han constituido el centro de atención de dos conferencias internacionales, las de 1991 y 1994. El Programa Especial de Investigaciones, Desarrollo y Formación de Investigadores sobre Reproducción Humana de la OMS, realizó un taller internacional sobre los efectos del medio ambiente sobre la salud reproductiva (International Workshop on the Impact of the Environment on Reproductive Health) en Copenhague en 1991. Se prestó particular atención a los factores ambientales que afectan la salud reproductiva, los que provocan una disminución de la cantidad y calidad de los espermios, los efectos de los desastres naturales y artificiales, y la necesidad de contar con mejores métodos de investigación y datos (*Progress in Human Reproduction*, N° 20, 1991).

<sup>2</sup> Esta tipología difiere en dos aspectos de otras elaboradas en el CELADE, sobre la base de la transición demográfica. Se consideró que todos los países habían iniciado su transición antes de 1970; lo que importa es el período en que comenzó y no la trayectoria que ha seguido la transición. En este sentido, el hecho de que Argentina o Jamaica hayan presentado diferencias en materia de fecundidad durante dos decenios no constituye una razón para reclasificarlos dentro de la tipología. Desde la perspectiva analítica adoptada en el presente trabajo, lo que importa es la evolución de la estructura por edades (León, 1990, p. 14).

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (1992a), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1992. Desarrollo y medio ambiente*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1992b), *Executive Summary. Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*, Washington, D.C.
- Barjas, Negri (1988), "As políticas de descentralização industrial e o processo de interiorização em São Paulo: 1970-1985", *Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo*, J.C. Tartaglia y O.L. Oliveira, São Paulo, Ed. UNESP.
- Belsey, Mark A. (1979), "Biological factors other than nutrition and lactation which may influence natural fertility: additional notes with particular reference to Sub-Saharan Africa", *Natural Fertility*, Henry Leridon y Jane Menken (comps.), Lieja, Ordina.
- Bongaarts, John (1980), "Does malnutrition affect fecundity? A summary of evidence", *Science*, N° 208, 9 de mayo.
- Boserup, Ester (1981), *Population and Technological Change: A Study of Long-term Trends*, Chicago, University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_ (1965), *The Conditions of Agricultural Growth*, Chicago, Aldine.
- Canadá, Ministry of Supply and Services (1986), *State of the Environment Report for Canada*, Ottawa.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1992), *Latin America: Notes on Population, Environment and Development (IESA/P/AC.34/INF.6)*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1979), *Conclusiones y recomendaciones de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1992a), *Rio-92 y la realidad latinoamericana. Una mirada a la crisis ambiental desde el sur (LC/R.1140)*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1992b), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701/Rev.1-P)*, Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente (LC/G.1648/Rev.2-P)*, Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P)*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.

- \_\_\_\_\_ (1984), Informe de la Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Internacional sobre Población, realizada en el marco del séptimo período de sesiones del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (E/CEPAL/SES.20/G.19; E/CEPAL/G.1284; E/CEPAL/CEGAN.07/L.01), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1974), Informe de la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población (ST/ECLA/CONF.48/L.07), San José.
- CETESB (Compañía de Tecnología de Saneamiento Ambiental) (1986), *Relatório anual da CETESB*, São Paulo.
- CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) (1983), *Medio ambiente y turismo*, Buenos Aires.
- Clarke, John I. y David W. Rhind (1992), *Population Data and Global Environmental Change*, Consejo Internacional de Ciencias Sociales/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- CMMAD (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) (1987), *Nuestro futuro común* (A/42/427), Nueva York, Oxford University Press.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1990), *Nuestra propia agenda*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (BID/PNUD).
- Estados Unidos, Council on Environmental Quality (1980), *Global 2000 Report to the President: Entering the Twenty-First Century*, Washington, D.C., Government Printing Office.
- Dasmann, Raymond F. (1971), "Population, growth and the natural environment", *Population, Environment and People*, Noël Hinrichs (comp.), Nueva York, McGraw-Hill.
- Dewar, Robert (1984), "Environmental productivity, population regulation, and carrying capacity", *American Anthropologist*, vol. 86, N° 3.
- Durham, William H. (1979), *Scarcity and Survival: Ecological Origins of the Soccer War*, Stanford, Stanford University Press.
- Eckholm, Eric P. (1977), *The Picture of Health: Environmental Sources of Disease*, Nueva York, Norton.
- Fearnside, Philip M. (1986), *Human Carrying Capacity of the Brazilian Rainforest*, Nueva York, Columbia University Press.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1984), *Land, Food and People*, Roma.
- \_\_\_\_\_ (1982), *Potential Population Supporting Capacities of Lands in the Developing World*, Roma.
- \_\_\_\_\_ (1981), *Agriculture 2000*, Roma.
- FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1991), *Population and Environment: The Challenge Ahead*, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1989), *Declaración de Amsterdam: una vida mejor para las futuras generaciones*, Nueva York, Foro Internacional sobre la Población en el Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (1979), Informe final de la Conferencia Latinoamericana sobre Población y Planificación del Desarrollo (UNFPA/79/CDPP/LA/4), Nueva York.

- Gallopin, Gilberto (1990), La sustentabilidad ambiental del desarrollo y el cambio tecnológico en América Latina y el Caribe (LC/L.577(Sem.56/2)), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Galtung, Johan (1979), El desarrollo, el medio ambiente y la tecnología: hacia una tecnología automática (TD/B/C.6/23/Rev.1), Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.78.II.D.11.
- Gastó, Juan y Gloria Sáenz (1985), "Desarrollo agrícola y perspectiva ambiental en la Cordillera de la Costa chilena", *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina* (LC/G.1347), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.G.4.
- Gray, Ronald H. (1979), "Biological factors other than nutrition and lactation which may influence natural fertility. A review", *Natural Fertility*, Henri Leridon y Jane Menken, Lieja, Ordina.
- Heckadon-Moreno, Stanley (1989), "El costo ambiental del desarrollo en la Cuenca del Canal de Panamá", *Población y ambiente en América Latina*, Carlos Reboratti (comp.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Hogan, Daniel J. (1992a), "The impact of population growth on the physical environment", *European Journal of Population*, N° 8.
- \_\_\_\_\_ (1992b), "População, pobreza e poluição em Cubatão, São Paulo", *População e meio ambiente: alguns dilemas brasileiros*, George Martine (comp.), Campinas, Editora da UNICAMP.
- \_\_\_\_\_ (1992c), "Migration dynamics, environmental degradation and health in São Paulo", *El poblamiento de las Américas: actas*, Veracruz, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP).
- \_\_\_\_\_ (1990), "Migraciones y salud en el complejo siderúrgico-petroquímico de Cubatão, São Paulo", *Efectos demográficos de grandes proyectos de desarrollo*, J.L. Canales (comp.), San José, Subsede del CELADE en San José.
- \_\_\_\_\_ (1989a), "Population, environment and demography", *International Population Conference*, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP), Nueva Delhi, India, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1989b), "Emigración y ambiente en Cubatão: reflexiones sobre el proyecto", *Población y ambiente en América Latina*, Carlos E. Reboratti (comp.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Instituto de los Recursos Mundiales (1992), *Recursos mundiales, 1992-1993*, Washington, D.C.
- Italia (1984), *Statistiche ambientali*, Roma, Istituto Centrale di Statistica.
- Keegan, William, Allen Johnson y Timothy Earle (1985), "Carrying capacity and population: a comment on Dewar", *American Anthropologist*, vol. 87, N° 3.
- Kirchner, James W. y otros (1985), "Carrying capacity, population growth and sustainable development", *Rapid Population Growth and Human Carrying Capacity*, D. Mahar (comp.), World Bank Staff Working Papers, N° 690.

- Lattes, Alfredo E. (1989), "Emerging patterns of territorial mobility in Latin America: Challenges for research and action", *International Population Conference*, vol. 2, Nueva Delhi, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP).
- Levine, David (1977), *Family Formation in an Age of Nascent Capitalism*, Nueva York, Academic Press.
- León, Francisco (1990), *Transición demográfica y desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe (1950-2020)*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Mahar, Dennis J. (comp.) (1985), *Rapid Population Growth and Human Carrying Capacity*, World Bank Staff Working Papers, N° 690.
- Masarang, Catherine H. (1977), "Carrying capacities and low population growth", *Journal of Anthropological Research*, N° 334.
- \_\_\_\_\_ (1976), "Factors affecting carrying capacities of Nation States", *Journal of Anthropological Research*, N° 332.
- Meadows, Donella H. y otros (1972), *The Limits to Growth*, Nueva York, Universe Books.
- Monteleone Neto, Roque (1986), "As anomalias congênicas e as perdas gestacionais intermediárias e tardias no município de Cubatão", Tese de Livre Docência, Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto/USP.
- Muscat, Robert (1985), "Carrying capacity and rapid population growth: Definition, cases, and consequences".
- Naciones Unidas (1993), *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (A/CONF.151/26/Rev.1)*, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1984), *Informe de la Conferencia Internacional de Población, 1984 (E/CONF.76/19)*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 84.XIII.8.
- \_\_\_\_\_ (1979), *Examen y evaluación del Plan de Acción Mundial sobre Población (ST/ESA/SER.A/71)*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 79.XIII.7.
- New World Dialog (1991), *Compact for a New World*, Washington, D.C., Instituto de los Recursos Mundiales.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1982), *Salud para todos en el año 2000. Plan de Acción para la instrumentación de las estrategias regionales*, Documento oficial, N° 179, Washington, D.C.
- Paiva, Paulo (1984), "The process of proletarianization and fertility transition in Brazil", documento presentado a la Annual Meeting of the Population Association of America.
- Progress in Human Reproduction Research (1991), *Impact of the Environment on Reproductive Health*, N° 20.
- Reboratti, Carlos (comp.) (1989), *Población y ambiente en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Repetto, Robert (1985), "Population, resource pressures, and poverty", *The Global Possible: Resources, Development, and the New Century*, Robert Repetto (comp.), New Haven, Yale University Press.
- Rivera, Víctor Islas (1991), "El transporte urbano y sus efectos ambientales", Martha Schteingart y Luciano d'Ándrea (comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, D.F., El Colegio de México.

- Sachs, Ignacy (1980), *Stratégies de l'écodéveloppement*, París, Les Éditions ouvrières.
- \_\_\_\_\_ (1981), *Initiation à l'écodéveloppement*, Toulouse, Private.
- Sawyer, Donald (1987), "População, desenvolvimento e meio-ambiente na Amazônia", documento presentado al XI Encontro Anual da ANPOCS, Águas de São Pedro.
- Schteingart, Martha y Luciano d'Ándrea (comps.) (1991), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, D.F., El Colegio de México.
- Sevá, Osvaldo y Lúcia da Costa Ferreira (comps.) (1989), *O Projeto da Termoelétrica em Paulínia, SP: A questão energética e a degradação sócio-ambiental*.
- Sunkel, Osvaldo (1981), Dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina (E/CEPAL/G.1143), Santiago de Chile.
- Talbot, Lee (1986), "Demographic factors in resource depletion and environmental degradation in East African Rangeland", *Population and Development Review*, vol. 12, N° 3.
- Tartaglia, J.C. y O.L. Oliveira (1988), *Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo*, São Paulo, Ed. UNESP.
- Tudela, Fernando (1989), "Auges y deterioros socio-ambientales en el trópico húmedo mexicano", *Población y ambiente en América Latina*, Carlos E. Reboratti (comp.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1984), "Interrelationships between population, resources, environment and development", *Population, Resources, Environment and Development: Proceedings* (ST/ESA/SER.A/090), Nueva York.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1990), *Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño. Plan de Acción para la Aplicación de la Declaración Mundial*, México, D.F.
- Vainer, Carlos B. (1990), "Implantación de grandes represas hidroeléctricas, movimientos forzados y conflictos sociales. Nota sobre la experiencia brasileña", *Efectos demográficos de grandes proyectos de desarrollo*, Jorge L. Canales (comp.), San José, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Villavicencio, Galtán y Milton Rojas (1989), "Medio ambiente, urbanización y localización de las inversiones: el caso de Guayaquil, Ecuador", *Población y ambiente en América Latina*, Carlos Reboratti (comp.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Woortman, Ellen (1991), Percepção ambiental entre camponesas, documento presentado al XV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa, Caxambú.





## **Anexo**



Cuadro 1

**RECURSOS HÍDRICOS RENOVABLES  
(1990)**

Volumen anual por habitante  
(En miles de metros cúbicos)

<b>Grupo 1</b>			
Argentina	21.47	Uruguay	18.86
<b>Grupo 2</b>			
Barbados	0.2	Chile	35.53
Cuba	3.34	Jamaica	3.29
Trinidad y Tabago	3.98		
<b>Grupo 3</b>			
Brasil	34.52	Colombia	33.63
Costa Rica	31.51	Guyana	231.73
México	4.03	Panamá	59.55
Perú	1.79	República Dominicana	2.79
Suriname	496.28	Venezuela	43.37
<b>Grupo 4</b>			
Bolivia	41.02	Ecuador	29.12
Guatemala	12.61	Honduras	19.85
Nicaragua	45.21	Paraguay	21.98
<b>Grupo 5</b>			
El Salvador	3.61	Haití	1.69

Cuadro 2

**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN URBANA CON  
ACCESO AL AGUA POTABLE  
(1988)**

Grupo 1			
Argentina	73	Uruguay	85
Grupo 2			
Barbados	100	Chile	100
Cuba	-	Jamaica	95
Trinidad y Tabago	100		
Grupo 3			
Brasil	100	Colombia	88
Costa Rica	100	Guyana	94
México	79	Panamá	100
Perú	78	República Dominicana	86
Suriname	82	Venezuela	89
Grupo 4			
Bolivia	77	Ecuador	75
Guatemala	91	Honduras	89
Nicaragua	78	Paraguay	65
Grupo 5			
El Salvador	76	Haití	55

Cuadro 3

**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN URBANA CON ACCESO  
A SERVICIOS DE SANEAMIENTO  
(1988)**

Grupo 1			
Argentina	100	Uruguay	60
Grupo 2			
Barbados	100	Chile	100
Cuba	-	Jamaica	14
Trinidad y Tabago	100		
Grupo 3			
Brasil	189	Colombia	85
Costa Rica	100	Guyana	85
México	100	Panamá	100
Perú	71	República Dominicana	77
Suriname	63	Venezuela	97
Grupo 4			
Bolivia	55	Ecuador	75
Guatemala	72	Honduras	88
Nicaragua	32	Paraguay	55
Grupo 5			
El Salvador	86	Haití	

Cuadro 4

**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN RURAL CON  
ACCESO AL AGUA POTABLE  
(1988)**

Grupo 1			
Argentina	17	Uruguay	5
Grupo 2			
Barbados	100	Chile	21
Cuba	-	Jamaica	46
Trinidad y Tabago	87		
Grupo 3			
Brasil	186	Colombia	87
Costa Rica	84	Guyana	74
México	49	Panamá	66
Perú	22	República Dominicana	28
Suriname	56	Venezuela	89
Grupo 4			
Bolivia	15	Ecuador	37
Guatemala	41	Honduras	60
Nicaragua	19	Paraguay	7
Grupo 5			
El Salvador	10	Haití	36

Cuadro 5

**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN RURAL CON ACCESO  
A SERVICIOS DE SANEAMIENTO  
(1988)**

Grupo 1			
Argentina	29	Uruguay	65
Grupo 2			
Barbados	100	Chile	6
Cuba	-	Jamaica	-
Trinidad y Tabago	97		
Grupo 3			
Brasil	41	Colombia	18
Costa Rica	93	Guyana	86
México	12	Panamá	68
Perú	17	República Dominicana	36
Suriname	36	Venezuela	70
Grupo 4			
Bolivia	13	Ecuador	34
Guatemala	48	Honduras	44
Nicaragua	-	Paraguay	60
Grupo 5			
El Salvador	39	Haití	15

Cuadro 6

**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL QUE  
RESIDE EN CIUDADES DE POR LO MENOS  
UN MILLÓN DE HABITANTES  
(1990)**

Grupo 1			
Argentina	32.7	Uruguay	38.7
Grupo 2			
Barbados	0	Chile	26.7
Cuba	20.3	Jamaica	0
Trinidad y Tabago	0		
Grupo 3			
Brasil	21.9	Colombia	17.8
Costa Rica	22.9	Guyana	0
México	20.2	Panamá	0
Perú	17	República Dominicana	13.8
Suriname	0	Venezuela	22.5
Grupo 4			
Bolivia	10.8	Ecuador	17.3
Guatemala	0	Honduras	0
Nicaragua	13.3	Paraguay	0
Grupo 5			
El Salvador	0	Haití	6.8



Cuadro 7

**TASA DE MORTALIDAD INFANTIL  
(1990-1995)**  
(Defunciones por mil nacidos vivos)

<b>Grupo 1</b>			
Argentina	29	Uruguay	20
<b>Grupo 2</b>			
Barbados	10	Chile	19
Cuba	13	Jamaica	14
Trinidad y Tabago	14		
<b>Grupo 3</b>			
Brasil	157	Colombia	37
Costa Rica	17	Guyana	48
México	36	Panamá	21
Perú	76	República Dominicana	57
Suriname	28	Venezuela	33
<b>Grupo 4</b>			
Bolivia	93	Ecuador	57
Guatemala	48	Honduras	57
Nicaragua	50	Paraguay	39
<b>Grupo 5</b>			
El Salvador	53	Haití	86

Cuadro 8

**LONGITUD DEL LITORAL**  
(En kilómetros)

Grupo 1			
Argentina	4 989	Uruguay	660
Grupo 2			
Barbados	97	Chile	6 435
Cuba	3 735	Jamaica	1 022
Trinidad y Tabago	362		
Grupo 3			
Brasil	7 491	Colombia	2 414
Costa Rica	1 290	Guyana	459
México	9 330	Panamá	2 490
Perú	2 414	República Dominicana	1 288
Suriname	386	Venezuela	2 800
Grupo 4			
Bolivia	*	Ecuador	2 237
Guatemala	400	Honduras	820
Nicaragua	910	Paraguay	*
Grupo 5			
El Salvador	307	Haití	1 771

\* No se aplica.

Cuadro 9

**POBLACIÓN DE LAS AGLOMERACIONES  
URBANAS COSTERAS**  
(En miles de habitantes)  
(1980)

Grupo 1			
Argentina	12 273	Uruguay	1 511
Grupo 2			
Barbados	100	Chile	3 212
Cuba	6 628	Jamaica	1 016
Trinidad y Tabago	623		
Grupo 3			
Brasil	25 616	Colombia	2 926
Costa Rica	1 050	Guyana	213
México	6 529	Panamá	989
Perú	6 975	República Dominicana	2 787
Suriname	140	Venezuela	5 158
Grupo 4			
Bolivia	*	Ecuador	1 529
Guatemala	780	Honduras	583
Nicaragua	1 166	Paraguay	*
Grupo 5			
El Salvador	1 680	Haití	1 216

\* No se aplica.

Cuadro 10

**PERSONAS POR AUTOMÓVIL**

Grupo 1			
Argentina	8	Uruguay	10
Grupo 2			
Barbados	-	Chile	19
Cuba	-	Jamaica	57
Trinidad y Tabago	5		
Grupo 3			
Brasil	10	Colombia	36
Costa Rica	19	Guyana	-
México	14	Panamá	-
Perú	-	República Dominicana	57
Suriname	12	Venezuela	8
Grupo 4			
Bolivia	57	Ecuador	36
Guatemala	-	Honduras	111
Nicaragua	73	Paraguay	-
Grupo 5			
El Salvador	36	Haití	-

Cuadro 11

**PORCENTAJE DE HOGARES SIN ELECTRICIDAD  
(1970-1982)**

Grupo 1			
Argentina	-	Uruguay	19
Grupo 2			
Barbados	41	Chile	25
Cuba	17	Jamaica	-
Trinidad y Tabago	16		
Grupo 3			
Brasil	133	Colombia	42
Costa Rica	31	Guyana	-
México	25	Panamá	35
Perú	88	República Dominicana	63
Suriname	-	Venezuela	23
Grupo 4			
Bolivia	66	Ecuador	59
Guatemala	72	Honduras	75
Nicaragua	59	Paraguay	83
Grupo 5			
El Salvador	66	Haití	96

Cuadro 12

**CONSUMO COMERCIAL DE ENERGÍA  
POR HABITANTE**  
(En gigajulios)  
(1989)

<b>Grupo 1</b>			
Argentina	57	Uruguay	23
<b>Grupo 2</b>			
Barbados	47	Chile	35
Cuba	45	Jamaica	25
Trinidad y Tabago	165		
<b>Grupo 3</b>			
Brasil	123	Colombia	24
Costa Rica	16	Guyana	11
México	51	Panamá	17
Perú	15	República Dominicana	12
Suriname	35	Venezuela	83
<b>Grupo 4</b>			
Bolivia	11	Ecuador	19
Guatemala	6	Honduras	5
Nicaragua	8	Paraguay	6
<b>Grupo 5</b>			
El Salvador	7	Haití	2

Cuadro 13

**COMBUSTIBLES TRADICIONALES COMO PORCENTAJE  
DE LA NECESIDAD TOTAL  
(1989)**

Grupo 1			
Argentina	5	Uruguay	24
Grupo 2			
Barbados	12	Chile	12
Cuba	27	Jamaica	8
Trinidad y Tabago	1		
Grupo 3			
Brasil	30	Colombia	17
Costa Rica	33	Guyana	33
México	5	Panamá	26
Perú	20	República Dominicana	23
Suriname	2	Venezuela	1
Grupo 4			
Bolivia	16	Ecuador	24
Guatemala	57	Honduras	62
Nicaragua	49	Paraguay	59
Grupo 5			
El Salvador	46	Haití	82

Cuadro 14

**DENSIDAD DE POBLACIÓN**  
(Número de habitantes por mil hectáreas)  
(1990)

Grupo 1			
Argentina	118	Uruguay	177
Grupo 2			
Barbados	5 930	Chile	176
Cuba	966	Jamaica	2 268
Trinidad y Tabago	2 497		
Grupo 3			
Brasil	178	Colombia	317
Costa Rica	590	Guyana	40
México	464	Panamá	318
Perú	168	República Dominicana	1 482
Suriname	27	Venezuela	224
Grupo 4			
Bolivia	67	Ecuador	382
Guatemala	848	Honduras	459
Nicaragua	326	Paraguay	108
Grupo 5			
El Salvador	2 535	Haití	2 363



**LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.  
UN PROTAGONISMO POSIBLE EN LA ESFERA  
DE LA POBLACIÓN**

*Miriam Krawczyk*



## INTRODUCCIÓN

En sentido estricto, en el análisis del tema de la población ya no debería dedicarse un documento especial a las mujeres, pues ellas son un factor que afecta y se ve afectado por todas las variables del tema —la reproducción humana, las corrientes de población y el desarrollo socioeconómico— y que se vincula a lo cultural, lo étnico y lo generacional. La presentación de un documento especial obedece a dos objetivos fundamentales: prestar más atención a las mujeres de la región en áreas fundamentales para lograr su equidad y en las que, pese a su protagonismo obvio, ocupa una posición subordinada, y procurar que la perspectiva de género comience a permear el enfoque del tema de población.

Esto es indispensable en la actualidad, cuando además de los grandes cambios tecnológicos se viven verdaderas transformaciones en relación con la forma de percibir las sociedades. La pérdida de importancia de las grandes ideologías que ofrecían cosmovisiones específicas y la secularización que trae consigo la modernidad, por lo menos en el modelo occidental, hacen posible el surgimiento de nuevas teorías y modelos culturales, cambios en las relaciones interpersonales, una nueva vinculación entre el mundo público y el mundo privado y entre lo económico y lo ético, y un concepto de democracia que supone la ampliación de la idea de ciudadanía, ámbitos en los que una redefinición de la relación entre género, modernidad y cultura será fundamental.

La elaboración de este documento se basa sobre todo en los diagnósticos de la situación de la mujer en la región que la CEPAL efectúa periódicamente de conformidad con los mandatos sobre la materia. Los resultados de estas investigaciones se han ido volcando en las evaluaciones efectuadas en las conferencias regionales sobre la mujer, especialmente la cuarta y la quinta, celebradas en Guatemala (1988) y en Curazao (1991) (CEPAL, 1990a; 1991a; 1991b).

Además de los problemas concretos de falta de información estadística sobre las mujeres, que son muy conocidos, lamentablemente persisten los vacíos que C. Borsotti ya destacaba en 1979 cuando

afirmaba que "los temas centrales para la constitución de un marco conceptual adecuado para el diagnóstico y la acción sobre la situación de la mujer y su integración en el desarrollo son: la definición precisa del tipo de entidad social que configuran las mujeres; la vinculación entre las unidades domésticas ... y la estructura socioeconómica global; los estereotipos sexuales y las pautas culturales" (CEPAL, 1979b). Si bien se ha avanzado mucho en cada uno de los aspectos, se requiere un gran esfuerzo para vincularlos y llegar así a la raíz de los problemas relativos a la posición que ocupan los hombres y las mujeres en la sociedad, incluida su relación con el poder en un marco de transformación productiva y equidad.

Se analizarán algunos temas relevantes desde el punto de vista de las mujeres y de la población, procurando señalar —cuando sea posible— las divergencias que existen en América Latina y el Caribe entre la igualdad de derecho y la igualdad de hecho entre hombres y mujeres. Se han adoptado las orientaciones establecidas en los instrumentos de las Naciones Unidas destinados a favorecer a la mujer como persona, no en tanto parte de una familia, teniendo especialmente en cuenta que todos los países de la región, con la excepción de uno, los han ratificado. Esto no supone desconocer la importancia que para las mujeres ha tenido y sigue teniendo la familia, tanto la de origen como la de fundación, pero la complejidad del tema, la falta de información adecuada y los cambios que evidentemente están produciéndose en las diversas estructuras familiares que coexisten en la región hacen necesario analizar muy atentamente la situación de la familia en América Latina y el Caribe y las nuevas formas que está adoptando. Sin embargo, la información disponible a la fecha no permitiría avanzar más allá de tópicos generales obvios.

El contexto en que actualmente se analiza la condición de las mujeres en la CEPAL es la propuesta de la transformación productiva con equidad, según la cual, pese a todas las diferencias, la vía de acción de la región debe ser la concertación estratégica y el consenso para el logro de un desarrollo en democracia. Ésta es una propuesta que incorpora por definición el principio de respeto de los derechos individuales, incluidos obviamente los derechos de las mujeres, tanto a participar en condiciones de igualdad en la sociedad y en el poder como el derecho a tener o no tener hijos de acuerdo a sus convicciones. La búsqueda de transformación y de equidad, que debe incluir la igualdad entre hombres y mujeres, ofrece grandes posibilidades de aplicación de las corrientes innovadoras del pensamiento actual y de incorporación de nuevos conceptos cuyo objetivo es ayudar a conformar sociedades equitativas en las que se tengan en cuenta los factores éticos. El tema se aborda mediante un enfoque que integra las perspectivas económica y social, y se basa en el supuesto de que es posible conciliar crecimiento,

equidad y democracia, y de que existen amplias áreas en que la equidad y la transformación productiva se complementan y se refuerzan mutuamente. Se supone, además, que la política económica no es neutra y que admite muchas combinaciones, cuyos efectos pueden contribuir no sólo al crecimiento sino también a la equidad. Los ejes de este enfoque son el progreso técnico, el empleo productivo y la inversión en recursos humanos (CEPAL, 1992b). La propuesta se complementa con otros elementos: el papel de las políticas sociales en el proceso de transformación productiva con equidad; orientaciones destinadas a incorporar el interés por la protección del medio ambiente en el proceso de desarrollo (CEPAL, 1991b); la definición de una estrategia educativa adecuada (CEPAL, 1992a) y el papel de la integración económica.

De acuerdo con esta propuesta, que está basada en la situación de América Latina y el Caribe, las políticas de población y las dimensiones de género pueden desempeñar un nuevo papel, de tal modo que la tradicional tensión entre las políticas estatales y los derechos de las personas desaparezca y dé lugar a una complementación.



## I. EL DESARROLLO DE LOS TEMAS "MUJER" Y "POBLACIÓN"

La situación de la mujer en América Latina y el Caribe ha sido analizada en la CEPAL desde sus inicios y, de acuerdo con los mandatos de sus países miembros, como parte del interés general en el desarrollo. Se reconoció desde el principio la heterogeneidad de situaciones en que se encontraban las mujeres, la complejidad de este tema y las dificultades para su inserción teórica y metodológica en los marcos conceptuales del desarrollo y en los aparatos estatales de los países de la región. Esto ha conducido a un proceso de reflexión sumamente dinámico, y en las últimas décadas el debate sobre el papel de la mujer en la sociedad se ha ido modificando y enriqueciendo, y tanto la concepción del proceso de desarrollo propiamente tal como la percepción de los modos en que las mujeres se integran en dicho proceso han registrado cambios fundamentales. Un adelanto muy importante ha sido el hecho de que, si bien hasta hace muy poco se concebía el desarrollo como un fenómeno esencialmente derivado del crecimiento económico, hoy se acepta como evidente su integración con lo social. Este cambio significa que el bienestar y la calidad de vida de la población han comenzado a formar parte integral del debate sobre el desarrollo, lo que ha contribuido a la incorporación de temas relacionados con la ética y la equidad.

La CEPAL inició sus trabajos sobre la mujer en cumplimiento de la resolución 321(XV) de la Comisión (Evaluación de Quito), aprobada en 1973. En dicha resolución, los Estados miembros de la CEPAL abogaban por una concepción más humana del desarrollo, que integrara las dimensiones económica, social, cultural y política. Después de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, celebrada en México en 1975, los Estados miembros aprobaron en 1977 el Plan de Acción Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina (PAR), instrumento en el que se consideran las condiciones de vida de las mujeres en América Latina y el Caribe vinculadas con los problemas de desarrollo de los países y se formulan recomendaciones relacionadas con los modelos de desarrollo deseables para la región en la década de 1970. En términos prácticos, el

Plan significó que en la región se diera prioridad a los grupos de mujeres más vulnerables, especialmente las del sector popular. En el capítulo del Plan de Acción Regional dedicado a la familia se señala que se debe "Respetar el derecho de los individuos y de las parejas a recibir información y decidir, de manera libre y responsable, sobre el número y el espaciamiento de sus hijos" (CEPAL, 1977, inciso 7 del párr. 45).

Durante los años setenta, coexistían en la región tres posiciones. La primera de ellas, la posición "poblacionista", atribuía los problemas de la mujer fundamentalmente al hecho de ser el componente esencial del proceso de reproducción biológica y crecimiento demográfico y veía en la "modernización" un factor que influía en su comportamiento reproductivo. La posición "desarrollista" concebía a la mujer como recurso humano que podía ser importante para el desarrollo, y debía ser utilizado en el proceso productivo. Por último, la posición "igualitarista", centrada en la ciudadanía plena de las mujeres, consideraba la condición humana de la mujer como principal prioridad que, por lo tanto, no debía subordinarse a los demás objetivos. De conformidad con los mandatos otorgados para el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, la CEPAL comenzó a otorgar mayor importancia a los lineamientos relacionados con i) la igualdad (fundamentalmente basados en la Declaración de México y posteriormente en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), ii) el desarrollo (y los subtemas educación, empleo y salud) y iii) la paz. Posteriormente, las directrices pertinentes se definieron con mayor precisión y se les incorporaron nuevos temas, como la violencia doméstica, la problemática de las mujeres migrantes y otros.

Desde el comienzo, los instrumentos de las Naciones Unidas destinados a la integración de la mujer han vinculado su situación a la problemática del desarrollo. En cuanto a las relaciones con el tema de la población, en el párrafo 156 de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, se señala que "La capacidad de la mujer para controlar su propia fecundidad constituye una base muy importante para el ejercicio de otros derechos ..." y que "... todas las parejas y personas individuales tienen el derecho humano básico a decidir libremente y con conocimiento el número y el espaciamiento de sus hijos ..." (Naciones Unidas, 1985). La única petición que al respecto plantean las Estrategias de Nairobi a los gobiernos es que establezcan políticas encaminadas a alentar el aplazamiento del comienzo de la procreación, tomando en consideración los efectos adversos de los embarazos en la adolescencia en términos de morbilidad y mortalidad. Asimismo, se pide a los gobiernos que los métodos y fármacos de control de la fecundidad se ajusten a normas adecuadas de calidad, eficacia y seguridad. Se insiste en el importante papel que deben jugar en este campo las organizaciones



de mujeres y las organizaciones no gubernamentales, y se destaca también la importancia de ceñirse a los indicadores de salud establecidos por la Organización Mundial de la Salud (Naciones Unidas, 1985).

Actualmente, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificada por todos los países de América Latina y el Caribe, con la excepción de uno, suministra una base legal suficiente para permitir el acceso efectivo de las mujeres a la educación, la información y los servicios relacionados con el control de su fecundidad, en el marco del derecho a tomar libremente las decisiones que estimen convenientes de acuerdo con su cultura, etnia, religión, filosofía y etapa del ciclo de vida en que se encuentren. Como se señala en el artículo 16 de la Convención, "Los Estados Partes ... asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres ... los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos" (Naciones Unidas, 1979a).

Podría decirse que se ha reconocido explícitamente la igualdad de derechos de las mujeres de América Latina y el Caribe, aunque aún están pendientes o en trámite muchas enmiendas necesarias de las legislaciones nacionales, que contribuyan a una mayor coherencia entre lo ratificado y las leyes de los países. En este contexto, el principal obstáculo es el relacionado con la igualdad de hecho, puesto que sus raíces son más profundas y su superación exige mecanismos más complejos.

Desde la perspectiva de la población, el interés por la situación de la mujer tiene su origen en las investigaciones sobre el crecimiento demográfico, en las que se observó una reducción de la mortalidad en los censos de los años cincuenta. En la década de 1960 "se comienza a tomar conciencia de manera generalizada de la emergencia de dos fenómenos demográficos nuevos por su intensidad: la aceleración del crecimiento poblacional y la urbanización rápida y altamente concentrada. En algunos casos se agregan como nuevos componentes de la problemática demográfica, la alta densidad en relación con el área cultivable y las corrientes migratorias de fuerza de trabajo no calificada y semicalificada hacia países limítrofes". De hecho, los censos de la década de 1950 son los primeros censos "modernos" que permiten un análisis más sistemático de los problemas (CELADE, 1979a, p. 3). Este interés es nuevo en América Latina, dado que, prácticamente desde la Conquista, el crecimiento demográfico, basado fundamentalmente en el mestizaje y las políticas de inmigración, tuvo durante un largo período una valoración positiva.

Ya en los años setenta se inició en algunos países un proceso de transición demográfica, en el que se observa la coexistencia de naciones con grados de adelanto diferentes, que además siguieron trayectorias de

cambio muy dispares. También comenzó a observarse un interés en el estudio más sistemático del tema. Las primeras reuniones en que los gobiernos de la región lo analizaron en conjunto fueron las realizadas en Costa Rica (1974 y 1976) y en México (1975), en las que se examinó la situación demográfica como parte del proceso de desarrollo socioeconómico y se estudiaron posibles orientaciones sobre políticas de población en ese contexto. En esas reuniones se constató el aumento de la población joven, la frecuencia de las tasas de fecundidad altas y el acelerado proceso de migración del campo a la ciudad en América Latina. La presión que ese fenómeno podía ejercer en las tierras cultivables, el empleo y los servicios despertaba preocupación, aun cuando se sabía poco sobre la relación entre esas variables. En aquel momento se propugnó un proceso de cambio que considerara una mayor participación de la mujer y nuevas actitudes en relación con el espaciamiento de los hijos. Sin embargo, pocos países adoptaron medidas concretas con tal objeto y, en cambio, hubo resistencia a definir claramente las políticas y mucha ambivalencia. Se reconoció el derecho de la familia a determinar libremente el número de hijos y su espaciamiento, pero se insistió en que las políticas de población constituirían un problema eminentemente nacional, cada vez más importante, que debía ser coherente con otras políticas. Los gobiernos de la región aceptaron en aquel momento que el Estado cumpliera una función importante en ese ámbito; se indicó, además, que se requería una estrategia general, pero se propusieron variadas políticas, dada la heterogeneidad de las situaciones, y se supuso que los problemas fundamentales eran la mortalidad de las mujeres como consecuencia del aborto y la demanda de las mujeres de información sobre la materia (CELADE, 1979a).

En el Plan de Acción Mundial sobre Población aparece por primera vez una mención a la mujer que fue acogida posteriormente en las Estrategias de Nairobi. Entre sus objetivos se señalaba la necesidad de "promover la condición de la mujer y la expansión de sus funciones, la plena participación de la mujer en la formulación y aplicación de las políticas socioeconómicas, incluidas las políticas demográficas, y despertar en toda mujer la conciencia de su papel real y potencial en la vida nacional". En el Plan se recomienda también la plena integración de la mujer en el proceso de desarrollo, en particular mediante una mayor participación en las áreas de la educación, lo social, la economía y la política, y especialmente eliminando, en todos los casos posibles, los obstáculos que se oponen al empleo de la mujer en el sector no agrícola, ya que ello tiene un efecto que tiende a reducir la tasa de fecundidad; asimismo, se afirma que "el mejoramiento de la condición de la mujer en la familia y en la sociedad puede contribuir, cuando se desee, a una menor dimensión de la familia, y el que la mujer tenga la posibilidad de

planear los nacimientos mejora también su situación individual" (Naciones Unidas, 1975).

Desde entonces, el tema se ha planteado simultáneamente en dos contextos: en relación con los derechos de las personas y los deberes del Estado y en los posibles efectos de la "integración de la mujer" en la fecundidad. "En términos generales, las políticas de población más recientes en América Latina han sido diseñadas a partir de una tensión o conflicto: por un lado el reconocimiento de los derechos de las personas a la determinación del número y momento de su descendencia. Es decir el reconocimiento de que es una esfera privada que debe mantenerse dentro de lo privado. Por el otro el interés del Estado y otras fuerzas sociales de que la natalidad y la fecundidad descendan para que el tamaño de la población crezca a tasas más moderadas. En esta tensión, otros actores sociales aparecen cuando se trata de alterar los patrones reproductivos: las iglesias, principalmente la Iglesia Católica, los partidos políticos, organizaciones de profesionales de la medicina, las ciencias sociales, y otras diversas de la sociedad civil, en particular en las últimas dos décadas, los movimientos feministas y de liberación homosexual" (De Barbieri, 1991).

En la Declaración de México sobre Población y Desarrollo (1984) se vuelve a abordar el tema y se señala que "El mejoramiento de la condición de la mujer y el realce de su papel son objetivos importantes en sí mismos e influirán también de manera positiva en la vida y el tamaño de la familia". Se señala que "La capacidad de la mujer para regular su propia fecundidad constituye una base importante para el disfrute de otros derechos; asimismo, la garantía de oportunidades socioeconómicas en un pie de igualdad con el hombre y el acceso a los servicios necesarios permiten a la mujer asumir mayores responsabilidades con respecto a su vida reproductiva" (Naciones Unidas, 1984).

El interés por la situación de las mujeres en el marco de la preocupación por la población ha tenido una evolución más bien zigzagueante, si bien se ha afianzado en los últimos años. Además, la preocupación por las mujeres desde la perspectiva demográfica, que en sus inicios se refería casi exclusivamente al papel de la mujer en la reproducción, también se ha ido tornando más compleja. Esto se reflejó claramente en los temas de algunos de los estudios presentados a la reunión de expertos sobre mujer y población realizada en Gaborone (Botswana), en junio de 1992 y organizada por el FNUAP, en la que se analizaron temas como la autonomía, la educación, el empleo y el medio ambiente, además de los relacionados con la fecundidad, mortalidad, etc.

Las políticas de población, especialmente en lo relativo a la fecundidad, han tenido siempre una carga valorativa de carácter político, ideológico y religioso. La reproducción humana posiblemente sea el tema

en que con extrema complejidad se entrecruzan los aspectos más íntimos y privados del ser humano con las perspectivas globales de la sociedad. Si bien los problemas derivados de las migraciones o de la distribución espacial también vinculan ciertos aspectos de la vida cotidiana a corrientes poblacionales amplias, están más vinculados a la política que al ámbito privado, que históricamente ha sido mucho más impenetrable.

En general, siempre se ha reconocido en forma casi unánime que el crecimiento rápido constituye un obstáculo al desarrollo, aunque en la región se originó un debate político entre distintas corrientes, especialmente entre las tesis neomaltusianas, marxistas y desarrollistas. Las políticas aplicadas fueron diferentes, ambivalentes en muchos casos y muy dependientes de la voluntad política de los sucesivos gobiernos. Debido a las notables diferencias existentes entre los países, las medidas adoptadas variaban de un caso a otro y comprendían desde las orientadas a elevar la fecundidad (con propuestas para el acceso a la vivienda, asignaciones familiares adecuadas, guarderías infantiles, régimen laboral favorable a la maternidad y eliminación de normas para fomentar el control de la natalidad) hasta las dirigidas a reducir la natalidad (con metas cuantitativas concretas, servicios de planificación familiar, información y educación sobre cambios de actitud y promoción de métodos modernos de control de la natalidad). En algunos países, se adoptaron metas más bien cualitativas, que consistían en fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, a fin de crear condiciones que garantizaran la libre opción. Las políticas públicas tuvieron diversos efectos, según el grado de cobertura de los servicios de salud. Fueron precedidas por los programas de planificación familiar privados iniciados en 1965 por lo menos en 14 países y luego coexistieron con éstos, en los que se consideraba la cuestión del aborto, la existencia de nuevas técnicas anticonceptivas y la obtención de recursos externos para efectuar actividades de población en el terreno.

Independientemente de los efectos de la preocupación por la mujer, la evolución del análisis del tema indica que hoy en día éste forma parte del enfoque de desarrollo integral, en que prima el interés por el bienestar de las personas. En síntesis, esto significa que la preocupación por el fenómeno demográfico no puede basarse en un concepto exclusivamente macroeconómico de la magnitud y el grado de crecimiento de la población que aparentemente conviene a un país en un momento dado para lograr el desarrollo, sino en un enfoque integrado y mucho más complejo conforme al cual la equidad y la ética son tan importantes como las consideraciones económicas. Las políticas deben, asimismo, reflejar las necesidades y las demandas de las mujeres, cuya participación debe considerarse en su diseño.

Las nuevas reflexiones sobre el tema van surgiendo cada vez con más ímpetu. Las principales críticas a la llamada "integración de la mujer

en el desarrollo", que fue un marco natural para el tema en sus inicios, se basan en la demostración de que la integración no fue tal, sino que la mayoría de las veces el tema constituía un "añadido" a los temas centrales del desarrollo. Asimismo, se cuestionan las actividades destinadas a las mujeres con el objeto de "integrarlas", ya que en muchas ocasiones contribuyeron más bien a marginalizar más el tema y a las mismas mujeres. El enfoque contribuyó a que se conocieran muchos aspectos importantes de la situación de la mujer, pero tiene limitaciones teóricas y conceptuales: por amplio que sea el concepto de desarrollo, sus indicadores económicos se refieren siempre a la producción de bienes. "No se toman en consideración el proceso de reproducción humana ni la forma en que se cría a los niños, se atiende a los enfermos y se cuida a los ancianos, al margen de consideraciones materiales y gratuitamente. Los temas relacionados con los recursos humanos se analizan en términos de formación de capital humano, como un proceso en el que los individuos reciben servicios de salud y educación y alimentos y los transforman en haberes comercializables como energía y preparación. Pero éste es sólo un aspecto de la formación de recursos humanos, que ignora la atención y el cuidado que dan padres y madres, hermanos y hermanas, amigos y vecinos; ésta es una forma de atención sin transacciones monetarias, una forma de atención esencial para la reproducción humana" (Elson, 1991).

Las medidas adoptadas y los estudios realizados sobre todo por centros académicos, organizaciones no gubernamentales y movimientos de mujeres han permitido que se tomara mayor conciencia de que el desarrollo no basta para lograr una auténtica integración de la mujer en la sociedad, puesto que las mujeres en realidad ya están integradas y lo que se necesita es mejorar su inserción en la sociedad. Esto exige que se tenga en cuenta no solamente la posición que ocupan de acuerdo con su estrato socioeconómico, sino además el papel social que se les asigna por el hecho de ser mujeres. En la actualidad se acepta que no es posible alcanzar el desarrollo en sentido lato, es decir, más allá del crecimiento económico, si no se realiza el prestigio social de las mujeres (Naciones Unidas, 1992a, p. 1).

A partir de este enfoque, si bien no puede decirse aún que el análisis del género constituya hoy en día un cuerpo teórico realmente sistemático, los numerosos y diversos trabajos realizados en los últimos años sobre la base de distintas orientaciones han aportado nuevos conocimientos sobre la condición de las mujeres y su posición en la sociedad. Tanto las investigaciones sobre las mujeres como los esfuerzos por elaborar una teoría de la sociedad que permita describir y explicar la subordinación como rasgo cultural han constituido aportes importantes, aunque todavía no suficientes en cuanto a volumen de información y comprensión de la condición de la mujer. Por ejemplo, en algunos casos

los conceptos y categorías de género se usan indistintamente para aludir a hombres o mujeres y en otros se emplean como sinónimos de "sexo" o "mujer", no para referirse a una construcción social compleja. Sin embargo, tanto los estudios realizados en este campo desde la perspectiva del prestigio social, como los análisis de las relaciones sociales o la teoría de los sistemas de poder han contribuido no sólo a un mayor conocimiento de la mujer, sino también a vincular mejor esa temática a aspectos más globales de la sociedad. En la actualidad, la idea de que el desarrollo beneficia o perjudica de distinta manera a hombres y mujeres es mucho mejor aceptada y más fácil de entender. Es imposible cuantificar la influencia que han ejercido en esta actitud las investigaciones sobre el género realizadas en los últimos años o las iniciativas de ciertos movimientos sociales y organizaciones de mujeres, pero el hecho concreto es que el alcance del debate se ha ampliado (Portocarrero, 1990).

Las entidades del sistema de las Naciones Unidas, especialmente las que tienen mandatos específicos relacionados con las mujeres, han realizado esfuerzos teóricos y prácticos muy importantes en los últimos años para incorporar la dimensión de género en sus actividades. En lo que respecta al tema mujer y población, cabe destacar el esfuerzo que está realizando en este sentido el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) que fue, de algún modo, uno de los pioneros en el sistema de las Naciones Unidas en este campo. Podría decirse que actualmente existe en el sistema de las Naciones Unidas un consenso regional sobre la importancia de considerar la dimensión de género como variable fundamental para la elaboración de diagnósticos y el diseño de políticas orientadas a las mujeres. De hecho, en una reunión regional reciente de organismos especializados y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se propuso "propiciar la integración del análisis de género en la formulación de políticas..." como tema general estructurador. Asimismo, se ha empezado a reconocer que el eje principal de las actividades futuras debería estar dado por la integración del tema de la mujer en los procesos globales. Para ello se señala que "es fundamental asegurar la participación de las mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones y *fortalecer el protagonismo social y político de la mujer*, a fin de lograr la equidad de género" (CEPAL, 1992e).

El motivo por el cual se insiste tanto en la evolución de los diversos enfoques sobre la mujer en las Naciones Unidas y en la región es que, al parecer, se ha producido una especie de maduración de los temas y problemas, que dará origen a cambios importantes, especialmente en relación con el tema mujer y población. Entre otras cosas, se observa que el conflicto entre el Estado y los individuos con relación a las políticas de población va disminuyendo, y tal vez incluso desapareciendo. En la región, todas las encuestas realizadas demuestran

que las mujeres —que son las encuestadas— desean tener menos hijos. El deseo de tener una familia más pequeña aparece cada vez más como algo natural, independientemente de las creencias religiosas personales. Asimismo, se reconoce que un crecimiento moderado de la población permite al Estado enfrentar mejor los nuevos desafíos que se plantean en la región.

Otro elemento importante es la maduración conceptual de la temática de las mujeres y el consenso que se está logrando al respecto, que producirá sin duda aportes cualitativos a corto plazo y permitirá realizar actividades mucho más eficaces. La variedad y riqueza de planteamientos, el balance de las actividades realizadas, los aportes del marco relativo a la integración en el desarrollo y la inclusión de la dimensión de género, así como la incorporación en los procesos globales (*mainstreaming*) ofrecen una base sólida para comenzar a definir políticas integradas. Al insistir en la importancia de examinar los acuerdos logrados respecto al tema de la mujer y procurar fortalecerlos no se pretende minimizar las diferencias teóricas, políticas, valóricas, religiosas, étnicas o de cualquier otro tipo que existen y que necesariamente seguirán existiendo.





## II. LA SITUACIÓN REGIONAL Y LOS CAMBIOS EN LA VIDA DE LAS MUJERES

Los cambios ocurridos en la región en unas pocas décadas han modificado radicalmente el perfil de América Latina, tanto en materia de transformación económica y sociopolítica como en el ámbito de la cultura y de las relaciones políticas y personales. Podría decirse que no sólo cambió la realidad, sino también nuestra forma de analizarla. La crisis de la década de 1980, que fue larga y profunda, impuso la necesidad de analizar el futuro en términos diferentes, y la incertidumbre que lo rodea obliga a interpretar la realidad con nuevos criterios. En este contexto, la propuesta de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad aporta un marco que es lo suficientemente flexible para considerar más adecuadamente el tema de la mujer, incluida la equidad de género, y posibilita acciones más sólidas e integradas a las políticas públicas, globales y sectoriales (CEPAL, 1990b).

La situación de las mujeres en América Latina y el Caribe ha registrado cambios de una magnitud sin precedentes en las últimas décadas. Su participación cada vez mayor en la educación y el mercado laboral, la consolidación legal de su ciudadanía por medio del derecho a voto, y la creciente aceptación social de la mujer en el ámbito político y la vida pública son transformaciones cuya importancia ha trascendido lo económico y lo social y se están comenzando a reflejar en modificaciones de comportamientos culturales. El aumento de la esperanza de vida —que para las mujeres significa prácticamente un ciclo de vida completo después de la reproducción y la crianza de los hijos— y la difusión más amplia de los métodos de control de la natalidad han significado para las mujeres latinoamericanas nuevas opciones de vida y posibilidades de ejercer sus derechos en un contexto tal vez más amplio que en otros períodos. La región de América Latina y el Caribe es sumamente heterogénea y existen grandes diferencias en cada uno de los países, que influyen en la situación de las mujeres e inciden en la velocidad de los cambios, pero estos últimos son, al parecer, irreversibles (CEPAL, 1990a).

Los cambios ejercen un efecto sobre las mujeres en la región que trasciende el significado de las cifras. El hecho de que la sexualidad pueda separarse de la reproducción y de que, con un cierto margen de seguridad, se pueda optar por tener o no tener hijos son fenómenos aún muy nuevos en el ámbito latinoamericano. Si bien esto es más evidente en los estratos medios y altos, urbanos y educados, el modelo que privilegia la opción ha comenzado a influir en todos los sectores sociales, como lo demuestran las Encuestas de demografía y salud realizadas en los años ochenta (CELADE, 1992).

La heterogeneidad de América Latina y el Caribe y sus implicaciones en lo que respecta a la democracia constituyen el mayor desafío que enfrenta la región en la actualidad. Si bien tienen elementos en común, los países de la región han vivido distintos procesos de desarrollo, probablemente muy diferente al de otras naciones. Los diversos grados de modernización, la coexistencia de distintas etnias y culturas, y las diferentes políticas aplicadas, entre otros factores, han configurado situaciones específicas y muy variadas que deben ser encaradas de manera muy particular en cada país. Sin embargo, los países también tienen diferencias culturales, religiosas y sociales que constituyen algunos de los principales obstáculos para el surgimiento de una democracia estable y para el desarrollo. Esa heterogeneidad se refleja claramente en los datos demográficos y en la participación de las mujeres, pero hay un factor que sería importante analizar más en profundidad: la relación que se plantea entre las mujeres y la democracia, relación esencial para fomentar el ejercicio de los derechos individuales y la equidad. En la región se ha registrado un fenómeno muy común, que merecería ser estudiado en detalle; este fenómeno es la participación de las mujeres en los procesos políticos, que suele ser muy intensa cuando hay gobiernos autoritarios en el poder y que se expresa especialmente en movimientos sociales y organizaciones de mujeres, pero que luego tiende a diluirse cuando el quehacer democrático se estructura a través de los partidos políticos.

Otras características de la última década son la falta de dinamismo económico, los cambios relacionados con el empleo, y las restricciones del gasto público, que contribuyeron a aumentar la pobreza extrema, especialmente en las áreas urbanas. En dichas áreas, los 112 millones de personas que vivían por debajo de la línea de pobreza en 1980 (35% de los hogares) se transformaron en 164 millones en 1986 (38% de los hogares), de los cuales una gran proporción pertenecía a hogares encabezados por una mujer (Buvinić, 1991). Se reconoce que la pobreza ha afectado proporcionalmente más a determinados grupos de mujeres. En el caso de las mujeres pobres la crisis se ha traducido en un aumento de su participación en el mercado laboral, especialmente en el sector informal, y la asalarización de la mujer rural. La crisis también afectó

en forma especial a las mujeres jóvenes, debido a la disminución del empleo urbano y el aumento del desempleo abierto y, en mayor medida, del subempleo. En cuanto a los ingresos, ya deteriorados, de estos grupos, los salarios reales se redujeron en el sector moderno, especialmente en las empresas medianas y el sector informal, donde suele concentrarse la mano de obra femenina. Aumentó, además, la disparidad entre las remuneraciones de los trabajadores organizados, por lo general del sector industrial, y las de los demás sectores, y los salarios mínimos reales se redujeron en un 24% durante la década.

Además, la región deberá enfrentar la década de 1990 y probablemente las primeras del próximo milenio en un contexto caracterizado por "una extensión sin precedentes de la internacionalización de la economía" (Ottone, 1991). La internacionalización, fenómeno derivado de la simultaneidad de los cambios en la ciencia, la economía y la tecnología, abarca prácticamente todos los ámbitos del quehacer humano. "La economía moderna —el proceso de industrialización determinado por la ciencia natural moderna— impulsa la homogeneización de la humanidad y destruye por ello la amplia variedad de culturas tradicionales" (Fukuyama, 1992).

Esta nueva modernidad originada en algunos países, que en virtud de ella adquieren un carácter clave, constituye un paradigma a escala planetaria y su eje pasa a estar constituido por el conocimiento y la aceleración de la reposición del saber. Así como en los años veinte la modernidad estaba representada en la región primordialmente por el desarrollo y la construcción de la identidad latinoamericana, hoy la modernidad no reconoce escalas fragmentadas y plantea una propuesta cuyo factor clave está compuesto por el progreso técnico, la innovación y el valor intelectual agregado. En los países desarrollados la modernidad aparece tan fuertemente vinculada al concepto de democracia que Fukuyama llega a sostener que "al llegar al final de la historia no quedan ya competidores ideológicos serios para la democracia liberal" (Fukuyama, 1992).

En el frágil escenario latinoamericano, la vinculación entre modernidad, democracia y crecimiento económico no aparece en absoluto como resultado natural. Dada la heterogeneidad estructural de los países de la región, las nuevas opciones pueden producir mayor o menor libertad, agudizar los problemas económicos y desestabilizar los procesos democráticos. El desafío que enfrenta la región en esta antesala del siglo XXI es enorme. Debe crecer, distribuir e incorporarse en condiciones más favorables a una economía internacionalizada, es decir, debe optar por la modernidad.

Sin embargo, en relación con el tema de la mujer, el proceso de modernización implícita, si bien ha sido parcial y excluyente en la región, ha significado simultáneamente su ingreso masivo a la educación,

al trabajo remunerado, a códigos de comunicación compartidos y a modelos alternativos o por lo menos diferentes; en síntesis, la modernización ha ampliado las posibilidades de acción de las mujeres y las ha reconocido como ciudadanas. Cabe preguntarse si la modernidad contribuye a modificar las relaciones de poder tradicionales, si permite nuevas articulaciones entre el mundo público y privado y si contribuye al surgimiento de relaciones interpersonales más igualitarias, especialmente entre hombres y mujeres.

### **III. ALGUNOS ASPECTOS ESENCIALES DE LA RELACIÓN ENTRE MUJER Y POBLACIÓN**

El empleo, la educación y la salud fueron temas prioritarios durante el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer y, por lo tanto, los más estudiados. Además de situar a las mujeres en un contexto más global, conviene destacar algunos factores que inciden notablemente en su comportamiento, situación y posición en la sociedad y que han ejercido una influencia determinante en el ámbito demográfico, especialmente en la fecundidad de las mujeres. En relación con la salud y dado lo especializado del tema, se mencionarán sólo algunos elementos esenciales vinculados al tema de la población.

#### **A. EMPLEO**

Los análisis realizados en los últimos años demuestran que la creciente participación de las mujeres en actividades remuneradas ya es una tendencia estructural que seguirá acentuándose. A fines del presente siglo, la región contará con 65 millones de mujeres en el mercado de trabajo, cifra que representa un notable aumento, reflejo del crecimiento de la población económicamente activa, que en 1950 estaba integrada por 10 millones de personas y en el decenio de 1990 asciende a poco menos de 48 millones. Esto se debe a que, pese a la reducción de las tasas de crecimiento demográfico, la participación femenina seguirá siendo alta, puesto que aumentará un 3.2% anual en tanto que la población masculina lo hará en un 2.2% anual.

Durante la década de 1980 la evolución del mercado de trabajo se caracterizó básicamente por un notable aumento de la heterogeneidad estructural, y el cambio de las tendencias a la subutilización de la mano de obra y la precariedad del trabajo. Esto se vio reflejado en un aumento del sector campesino en la agricultura y del sector informal. El subempleo y el desempleo se han convertido en los fenómenos que inciden en mayor medida en el problema del empleo en la región.

Uno de los aspectos claves de la mencionada evolución del mercado de trabajo fue el aumento de la participación de la mujer; según las proyecciones de la población económicamente activa hechas por el CELADE, ésta registró un importante incremento, de 18.83% en 1980 a 22.03% en 1990. Por lo tanto, la contribución de las mujeres al aumento de la población económicamente activa en ese decenio fue de un 37% (CELADE, 1992).

Un factor decisivo de la reestructuración del sector laboral fue la expansión del empleo en áreas de menor productividad, tanto en las pequeñas empresas como en las actividades informales. El dinamismo de las microempresas durante los años ochenta se debió en gran parte a la tendencia de las empresas grandes y medianas a sustituir la contratación de personal permanente o temporal por subcontratos con pequeñas empresas, como forma de eludir las disposiciones de las leyes laborales. En un estudio de las cadenas de subcontratación en la Ciudad de México, en el que se describe el proceso de subcontratación de una empresa multinacional productora de aparatos eléctricos, se presenta un ejemplo de esta modalidad en algunas de las áreas en que trabajan las mujeres. Aunque la empresa cuenta con 3 000 trabajadores y 300 subcontratistas, el 70% de las actividades de producción se realizan fuera de la fábrica. En el segundo nivel aparece una empresa con capital mexicano, que produce antenas de radio y televisión y que cuenta con 350 trabajadores contratados y un 5% de obreros subcontratados. En el tercer nivel de esta cadena figuran los talleres que pagan bajos sueldos, algunos de los cuales producen, entre otras cosas, bobinas electrónicas; funcionan ilegalmente en un sótano, emplean a seis o más trabajadores, y subcontratan a obreras que trabajan en su propio hogar, que no reciben un sueldo fijo. En el cuarto nivel de la cadena se encuentran las mujeres que trabajan por cuenta propia en su hogar y realizan tareas similares a las del tercer nivel (Bonilla, 1990).

Otro ejemplo de aumento de la actividad económica de las mujeres es lo ocurrido en La Paz, donde el proceso se inició a comienzos de los años ochenta, principalmente en el comercio por cuenta propia, a muy pequeña escala, que responde a estrategias de supervivencia y que en muchos casos funciona en una vivienda o en mercados y calles de la ciudad. Se estima que entre 1976 y 1983 el número de microcomerciantes aumentó en un 70% (83% en el caso de las mujeres). En 1983 el 71% de los 41 615 vendedores ambulantes de La Paz eran mujeres. Este microcomercio se concentra en la venta de los artículos que componen la canasta básica de consumo familiar, especialmente productos alimenticios. La intensa competencia que se da en el sector contribuye a que los ingresos de la mayoría de los vendedores ambulantes sean bajos (Silva, 1988).

En los estudios sobre los importadores independientes (*higglers*) y los transportistas del sector informal de Jamaica, realizados en 1988, se llegó a la conclusión de que entre los trabajadores por cuenta propia hay un porcentaje muy alto de mujeres, ya sea vendedoras de productos agrícolas, vendedoras ambulantes callejeras o bien negociantes que transan mercaderías en forma ilegal. Las integrantes del sector informal por lo general trabajan solas y con poca ayuda familiar, y son de edad mediana y de origen rural, aunque las de origen urbano son cada vez más numerosas (Mesa-Lago, 1990).

Suele decirse que el hecho de tener un empleo influye en la fecundidad de las mujeres, les otorga autonomía, aumenta su autoestima, fomenta la independencia económica, les da sentido de valor como persona y les permite ejercer control sobre su cuerpo. Esto es lo que ocurre en términos teóricos en lo que Marshall Wolfe llamaba las "actividades significativas", pero en el caso de América Latina y el Caribe la situación no puede desvincularse del contexto, es decir de las diferencias socioeconómicas y en cuanto a la posición que ocupan las mujeres en la sociedad. Hoy en día es cada vez más difícil diferenciar el trabajo formal del informal, en tanto que la indigencia y la marginalidad están separadas por frágiles fronteras. El mundo laboral de las mujeres del sector informal se encuentra, sin metáforas, cada vez más en la calle, y ésta se convierte en un vínculo que une lo público y lo privado a través de la pobreza.

Según algunos autores, en los países en desarrollo hay acentuadas diferencias en lo que respecta al contexto en que las mujeres ejercen sus roles productivos y reproductivos y que contribuye a determinar la interacción entre éstos (Villarreal, 1992). El nivel de educación, especialmente si es alto, influye notablemente en las oportunidades de empleo y debe recordarse que en sociedades profundamente sesgadas el empleo de las mujeres se concentra en los dos extremos del mercado laboral: el sector moderno y los peor remunerados, el servicio doméstico entre otros. Además, en las preferencias de las mujeres influye mucho la posibilidad de compatibilizar un trabajo fuera del hogar con la crianza y el cuidado de los hijos y aún sigue pesando, si bien cada vez en menor medida, la opinión del resto de la sociedad sobre el trabajo de las mujeres. "La articulación de las funciones reproductivas y de un trabajo remunerado adopta distintas formas en distintas sociedades y varía notablemente a lo largo del proceso de desarrollo, pero dichas funciones en ningún caso dan derecho a percibir un ingreso; además, quienes tienen mayores obligaciones vinculadas con la reproducción deben realizar otro trabajo para tener un ingreso propio (doble carga) o bien dependen del ingreso de quienes tienen limitadas responsabilidades de este tipo. Esta dependencia se estructura sobre la base de relaciones de género ..." (Elson, 1991). En otro estudio reciente se señala que "en la década

pasada las mujeres en todo el mundo se han desplazado cada vez más hacia los trabajos en la industria pesada, en el área de la construcción y en nuevos campos profesionales, como asimismo en el sector informal. Las mujeres que trabajan suelen concentrarse en las pequeñas empresas agrícolas, electrónicas y textiles y en trabajos que pueden realizar en sus casas. Asimismo, muchas se dedican a la enfermería, la enseñanza y los trabajos de oficina ... Por lo general, estos empleos se sitúan en los estratos inferiores de la escala de ocupaciones. El número de mujeres empleadas en puestos administrativos y de toma de decisiones es sustancialmente inferior al que sus estudios y experiencia les permitirían realizar" (Wainerman, 1992).

Sigue siendo muy inquietante la subvaloración del trabajo de la mujer —remunerado y no remunerado— en las estadísticas oficiales. Esto se debe al lugar que ocupan las mujeres en el mercado laboral, la definición de las actividades económicas y las características de los procedimientos censales, que en su totalidad responden a supuestos culturales relativos sobre la división del trabajo desde el punto de vista del sexo (Wainerman, 1992, p. 43). Si bien desde el inicio del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer se ha intentado mejorar este estado de cosas (Recchini y Wainerman, 1979), la situación no ha cambiado en forma significativa, más allá de que existe actualmente una mayor conciencia al respecto. Una investigación reciente sobre el tema (Wainerman, 1992) reveló que habitualmente los censos de población de América Latina proporcionan datos muy confiables sobre la fuerza de trabajo masculina, pero los datos sobre la fuerza de trabajo femenina tienen escasa validez. Esto es mucho más evidente en las zonas rurales que las urbanas y más en los países menos desarrollados que en los más desarrollados. El estudio demostró que estos censos proporcionan un panorama muy adecuado de los asalariados del sector formal que trabajan a jornada completa. El estudio demostró, además, usando las mismas definiciones del censo sobre la actividad económica pero otros procedimientos, que alrededor del 84% de las campesinas y la mitad de las urbanas aparecían subrepresentadas, en tanto que sólo una décima parte de los hombres se veían afectados por esa deficiencia estadística. Otros estudios, basados en el uso del tiempo, han revelado que en los países en desarrollo las mujeres trabajan de 12 a 13 horas más a la semana que los hombres (Wainerman, 1992).

La discriminación salarial es otro de los temas que ha sido analizado a fondo. En la segunda mitad de la década de 1980, un análisis basado en las encuestas de hogares de seis países de la región reveló que entre los adultos con menor nivel de educación la relación entre la capacidad equivalente mensual de los ingresos por trabajo oscilaba entre un 45% y un 90%, y que el promedio no ponderado alcanzaba al 62%. En la población con seis a nueve años de estudios, la relación fluctuaba



entre un 44% y un 82%; según el análisis del último año, el ingreso de las mujeres con nueve años de estudios era inferior al de los hombres que habían cursado cinco años de estudios (CEPAL, 1991c).

En otra publicación se indica que en América Latina y el Caribe las mujeres económicamente activas tenían un nivel de instrucción incluso más alto que el de los hombres, pero que ni este factor ni el desempeño de actividades no manuales redundaban en mejores ingresos (Sojo, 1992). Según la misma autora, en el caso de las mujeres, al mayor nivel de ocupación deberían sumarse las notorias diferencias en cuanto a la remuneración, y la discriminación que aumenta con la edad y con el nivel de instrucción.

## **B. EDUCACIÓN**

En el ámbito educacional, en América Latina y el Caribe las tasas de matrícula siguen aumentando, con tendencia a la reducción de las diferencias entre los estudiantes de ambos sexos. Los adelantos logrados en materia de acceso a la educación han sido notorios, pese a que no tienen un efecto similar en términos de inserción laboral y niveles de ingreso. Actualmente, más de la mitad de las mujeres de 15 a 19 años ha completado su educación primaria. En la educación superior las mujeres representaban en 1985 alrededor del 45% de la matrícula y en el 40% de los países el número de mujeres excedía el de los hombres. En cambio, las tasas de analfabetismo femenino en las áreas rurales aún fluctuaba entre 19.2% y 48%. En cuanto a la distribución de las mujeres por áreas de estudio, la situación ha variado muy poco. Si bien la proporción de las mujeres en carreras relacionadas con la ingeniería aumentó un 8%, en el área de las ciencias sociales y la pedagogía sigue siendo de un 60% a un 70%. Además, las mujeres de la región tienen menos oportunidades de llegar a ocupar cargos directivos en las instituciones académicas y se les exigen más años de estudios que a los varones para desempeñar las mismas funciones. Por otra parte, debido a la discriminación salarial, las mujeres necesitan alrededor de cuatro años más de educación formal para ganar lo mismo que los hombres, diferencia que disminuye mientras menor es el nivel de educación. Finalmente, es importante señalar que en los textos escolares se siguen transmitiendo imágenes estereotipadas del papel social de la mujer, que dificultan su participación en la sociedad en términos de igualdad (CEPAL, 1992a).

Las cifras siguen indicando claramente que la educación ejerce una influencia muy importante en las tendencias demográficas, puesto que influye en las variables que las modifican. La elevación del nivel educativo de la población, sumada al mejoramiento de las condiciones de

vida, ha jugado un papel fundamental en el descenso de la mortalidad infantil. Se han realizado a la fecha numerosos estudios sobre la relación entre el nivel de instrucción de la madre y las variables de fecundidad y mortalidad infantil, y se ha observado una relación inversa en todos los casos. En general, se reconoce unánimemente que la educación influye en el comportamiento reproductivo, especialmente por la formación y la difusión de actitudes, valores y creencias vinculados con el tamaño deseable de la familia. En la región se ha observado que las mujeres con mayor instrucción tienden a casarse más tarde y suelen tener menos hijos. Sin embargo, la educación no puede considerarse un instrumento único para formulación de políticas de corto plazo, puesto que no se conocen sus efectos inmediatos, que dependen del contenido de la educación y de su interacción con el resto del sistema social.

Hay ciertos indicios de que la influencia de la educación está disminuyendo, y, a la vez, también parece haber variado el significado de la educación y su capacidad para actuar como factor de movilidad social ascendente. Al expandirse la cobertura de la educación han aumentado notoriamente las exigencias respecto de la preparación necesaria para que ésta realmente ofrezca mejores posibilidades de empleo y condiciones de vida. Un ejemplo de la disminución de la diferencia entre la fecundidad de las mujeres instruidas y no instruidas figura en un estudio realizado en Colombia, Ecuador y República Dominicana (Weinberger, Lloyd y Blanc, 1989). Es posible también que otros mecanismos hayan contribuido a desplazar a la educación en términos de su influencia en la fecundidad, entre otros, el mayor conocimiento sobre los anticonceptivos, y el mayor acceso a éstos y la información proporcionada por los medios de comunicación social. Otro factor que convendría tener en cuenta al analizar la relación entre educación y fecundidad es que en América Latina y el Caribe la fecundidad de las mujeres ya ha registrado una baja muy importante, que probablemente guarde estrecha relación con la educación. En la actualidad está disminuyendo la fecundidad de las mujeres con menos años de estudios, debido a lo cual las diferencias de magnitud parecen menos espectaculares.

Es importante tener en cuenta que el fenómeno de la inserción masiva de las mujeres en el sistema educacional se produjo en la región entre las décadas de 1950 y 1980, período durante el cual se dio una sostenida expansión del sistema educativo formal, como también de la capacidad de investigación científica y tecnológica y de la formación de mano de obra. Esto ocurrió simultáneamente con un intenso proceso de urbanización —concomitante con migraciones hacia las ciudades— y de gran aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral. La expansión generalizada de la educación formal acentuó la heterogeneidad existente entre los países y no supuso un mejoramiento

de la calidad de la enseñanza impartida, lo que se ha reflejado, por ejemplo, en las tasas de repetición, que están entre las más altas del mundo (46% en el primer grado). El deterioro de la calidad de la educación, que se agudizó en los años ochenta se debió, entre otros factores, a las malas condiciones de vida, la falta de buenos maestros, la reducción del gasto público en educación y la obsolescencia de los programas de estudios.

Por todos estos motivos, la CEPAL ha señalado que la educación, sin lugar a dudas, debe ser objeto de medidas muy importantes. Más allá de la cobertura, lo más importante es determinar el grado de adecuación de la educación actual a una sociedad como la que se perfila a muy corto plazo. Las transformaciones del paradigma productivo y la concepción globalizada del mundo exigen una educación muy distinta de la que se imparte actualmente, que responde más a las necesidades de la sociedad industrial del pasado que a las que se prevén para el siglo XXI. Los elementos fundamentales de la nueva modalidad educativa deberán ser la flexibilidad, los conocimientos prácticos, la formación permanente, la autonomía y la creatividad.

La nueva estrategia educativa que proponen la CEPAL y la UNESCO en *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* exige una reforma del sistema educacional, un acuerdo entre todos los actores responsables de los sectores público y privado, una coordinación estratégica combinada con la descentralización y, esencialmente, en cuanto al contenido, el acceso de las nuevas generaciones a los códigos de la modernidad, la generación de una institucionalidad educativa abierta y el fomento de la creatividad. Toda la sociedad deberá asumir un compromiso financiero y promover como factor esencial el desarrollo de la cooperación regional en torno a la educación (Ottone, 1991).

En este contexto, la educación es un factor capaz de modificar la inserción de las mujeres en la sociedad y es esencial que su contenido se reformule para contribuir a crear relaciones más equitativas. Aunque la influencia de la educación de las mujeres en la fecundidad, la calidad de vida de los niños y las opciones de empleo está suficientemente documentada, aún no se ha prestado suficiente atención a la educación necesaria para el futuro. La educación de hombres y mujeres en la región debe ser participativa, flexible, no jerárquica y no autoritaria; debe estimular el cambio, la creatividad, la innovación y la iniciativa. En la región las mujeres sólo han tenido vivencias de este tipo en movimientos y organizaciones femeninas o en terapia psicológica. Una educación como la que proponen la CEPAL y la UNESCO podría prepararlas mucho mejor no sólo para acceder a nuevos empleos, sino también para adquirir una mayor capacidad de decisión, autonomía y libertad en todas las áreas de la vida ciudadana y familiar.

Finalmente, cuando se trata de mejorar la situación de la mujer, no deben olvidarse dos aspectos importantes: si bien en una primera etapa el contenido de la educación favorece la inserción de la mujer puesto que le da acceso a códigos universales compartidos, posteriormente vuelve a reforzar los estereotipos relacionados con su rol social y distorsiona su inserción laboral; por lo tanto, una educación no sexista es esencial para mejorar realmente la inserción de las mujeres en la sociedad. Además, a pesar de todos los adelantos logrados en materia de educación y formación, las posibilidades de capacitación son limitadas en la región, y prácticamente inexistentes para las mujeres. Por lo tanto, se requiere una transformación profunda que vincule el sistema educativo con las necesidades del desarrollo, tomando en consideración también las necesidades de las mujeres, a las que suele capacitarse —cuando ello ocurre— en áreas marginales, relacionadas con las tareas domésticas tradicionales, pero que no tienen posterior utilidad en el mercado de trabajo.

### **C. LA SALUD DE LAS MUJERES Y EL DERECHO AL CONTROL DE SU FECUNDIDAD**

El tema del derecho de las mujeres al control de su fecundidad se analiza en el ámbito de la salud, entendida como un estado armónico y equilibrado de las funciones físicas y psíquicas del individuo, estrechamente relacionado con sus condiciones básicas de vida (Pitanguy, 1989). En este sentido, en América Latina la salud de las mujeres está condicionada en gran medida por la situación socioeconómica, por factores biológicos y por aspectos relativos a su posición y rol social. Por lo tanto, la mujer debería tener real acceso a los servicios de salud y derecho a la salud reproductiva, tanto para no quedar embarazada cuando no lo desea como para poder vivir su embarazo y su parto con la máxima seguridad. Estos derechos, que se relacionan con la intimidad, deben plasmarse en políticas públicas en cuyo diseño participen los interesados como parte del proceso democrático.

#### **a) *Cambios demográficos***

Las cifras demográficas son tal vez las que han registrado con mayor claridad uno de los grandes cambios en la vida de las mujeres en la última década; éstas indican que, a pesar de las diferencias muy profundas entre los países y al interior de cada uno de ellos, América Latina se encuentra en una fase de transición demográfica caracterizada

por un descenso de la fecundidad y de la mortalidad. En el decenio de 1980, la tasa de crecimiento medio anual fue de 2.0% y se espera que llegue a 1.7% en los años noventa, lo que significa que las mujeres pasarían de un promedio de 5.9 hijos entre 1950 y 1955 a 3.4 entre 1985 y 1990; la menor fecundidad corresponde a las mujeres urbanas con más educación (CELADE, 1992; Naciones Unidas, 1992b).

También se observan diferencias muy profundas entre las subregiones: la región del Caribe muestra las tasas globales de fecundidad más bajas y la región centroamericana las más altas, aunque las tasas que muestran un descenso más pronunciado entre 1965-1970 y 1985-1990 son las correspondientes a esta última. Cabe destacar que dentro de estas regiones algunos países constituyen la excepción: Costa Rica y Panamá en la región centroamericana; Uruguay, Argentina y Chile en la sudamericana, y Haití en la región del Caribe (véase el anexo, gráfico 2). Según datos de la última Encuesta de demografía y salud, la tasa global de fecundidad de algunos países de la región latinoamericana es similar a la de otros países en desarrollo, aunque es superior a la de algunos países de Asia e inferior a las de algunos países de África (véase el anexo, gráfico 3).

El embarazo se ha ido concentrando cada vez más (70%) entre los 20 y los 35 años. Los grupos vulnerables siguen siendo altos (25% a 30%); además, se observa un especial aumento de la vulnerabilidad entre las adolescentes y una reducción en el grupo de fecundidad tardía. En la subregión del Caribe, los embarazos de las adolescentes aumentaron de aproximadamente un 20% a principios de los años cincuenta a un 30% a comienzos de la década de 1980. A fines de esa década fluctuaban entre un 15% y un 20%, pero aún es prematuro para afirmar que esa será la tendencia (Boland, 1992). En la región en general, ha disminuido el número de hijos por mujer, aunque el 50% tiene más de cuatro hijos, número que suele considerarse como el límite crítico en términos de salud. Debido a que el aborto es ilegal, hay muy poca información fidedigna sobre el espaciamiento de los nacimientos (OPS/OMS, 1990).

Es imposible saber con exactitud a qué obedecen los cambios, pues no se conocen con precisión las normas no explícitas de los modelos anteriores. Es probable que las cifras obedezcan a varios factores, entre otros los siguientes: i) las políticas y los programas para regular la fecundidad que se han venido aplicando en la región en las últimas décadas; ii) los nuevos modelos culturales que se han dado a conocer a través de los medios de comunicación y cada vez con más intensidad a partir de la introducción de la televisión en la región, en cuyos programas predomina la familia pequeña como patrón normal, y en cierta manera podría decirse que también como modelo de felicidad; iii) la urbanización y la creciente incompatibilidad del trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres, dado que en la casi totalidad de los países

prácticamente no ha habido servicios de apoyo ni infraestructura para el cuidado de los niños en edad preescolar; iv) los nuevos modelos de consumo, que otorgan una importancia mayor a la adquisición de bienes, y, por último, v) las necesidades y deseos de las mujeres, que nunca participaron, ni como individuos ni dentro de grupos organizados ni movimientos sociales, en el diseño y la aplicación de los programas.

Ésta es una incógnita difícil de resolver, pues no puede afirmarse con absoluta seguridad que los modelos anteriores se hayan basado en normas no explícitas como se demuestra claramente en un estudio sobre la transición de la fecundidad en Inglaterra; éste revela que no existe necesariamente una conexión entre industrialización y urbanización y descenso de la fecundidad, a menos que el Estado se proponga establecerla, y se sostiene que es difícil determinar "libre elección". Por ejemplo, para no atentar contra "el pudor y la virtud" de las mujeres inglesas, los médicos promovían la contracepción más como manera de proteger la salud de las madres y sus niños mediante el espaciamiento de los nacimientos que como un modo de separar la sexualidad de la reproducción. En el mismo sentido, se instaba a la paternidad responsable y a que los padres entregaran a sus hijos una mejor educación y más atención, lo que solamente podía lograrse si tenían menos niños (Consejo de Población, 1991).

#### **b) *La anticoncepción***

Durante el presente siglo se han producido cambios vertiginosos en lo que respecta a la reproducción. Si bien en todas las culturas se ha controlado de una u otra forma la fecundidad, al parecer en el presente siglo se trata de dar nuevas respuestas al problema, respetando la libertad de decisión de las personas, especialmente de las mujeres, y mediante la separación consciente de la sexualidad y la reproducción (en el caso de las mujeres, puesto que en el caso de los hombres ya existía) y la búsqueda de métodos más eficaces de control de la fecundidad.

En un comienzo, el tema suscitó muchas polémicas en la región. Algunos grupos objetaban la adopción de modelos de comportamiento reproductivo provenientes de los países desarrollados; otros impugnaban la imposición de programas de planificación familiar condicionados a los recursos económicos de los países. En algunos círculos, las discusiones se basaban en los valores religiosos de los grupos mayoritarios; en otros, se expresaba preocupación por la diversidad de patrones de comportamiento reproductivo, la esterilización indiscriminada de ciertos grupos de mujeres y muchos otros problemas. En la actualidad existe un instrumento jurídico —la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer— que consagra el

reconocimiento unánime de la libertad de opción de todas las personas. Además, y también en forma unánime, se ha revalorizado la democracia como modelo político. El tema de la libre opción se enmarca, entonces, en una libre opción social, política y participativa y en el respeto innegable de la pluralidad y las diferencias, que exige el concurso de todos los actores sociales.

La declaración de la Organización Mundial de la Salud según la cual "el hecho de que la mujer pueda controlar su propia fecundidad es probablemente uno de los acontecimientos más importantes en la historia de las mujeres" (OMS, 1980, p. 13), así como la afirmación contenida en las Estrategias de Nairobi en el sentido de que "la posibilidad de que la mujer controle su propia fecundidad constituye una base importante para el ejercicio de otros derechos", representan un reconocimiento, al menos formal, del derecho de las mujeres al control de su fecundidad.

De esta manera, se ha pasado de una situación en que la fecundidad de las mujeres se controlaba en nombre de un "interés superior", sin prestar mayor atención a sus opiniones, a una situación en que se les otorga libertad, al menos en términos formales, pero también se las hace más responsables por la reproducción. Es cierto que ello no se ha propuesto en términos tajantes, pero si observamos la forma en que actualmente se regula la fecundidad en la región podemos comprobar que en cerca de 80% de los casos la mujer es responsable de la anticoncepción (OPS/OMS, 1990, cuadro 10). Según datos más recientes recopilados en las Encuestas de demografía y salud, dicha responsabilidad es aún mayor (del orden del 90%) en algunos países (véase el cuadro 3).

Cabe señalar que, si bien en lo que respecta a la información sobre el comportamiento relacionado con la fecundidad se suele hablar de "población", casi todos los datos disponibles provienen de las mujeres, ya que todas las encuestas sobre salud y fecundidad se limitan a ellas. Por lo tanto, sería muy interesante analizar en el futuro el significado de una información que recoge exclusivamente la voz de las mujeres sobre un tema a la vez tan privado y tan público como es la reproducción de las sociedades humanas y que compromete no a una persona sino a una pareja.

La posibilidad de practicar la sexualidad con cierta seguridad y sin que eso se traduzca necesariamente en un embarazo, es una antigua aspiración. De acuerdo con los estudios antropológicos sobre el tema, en su mayoría de carácter cualitativo, parecería que el método del ritmo, el retiro, el aborto provocado, la abstinencia temporal y algunas formas de preservativos han sido las más frecuentes o por lo menos las más documentadas formas de anticoncepción utilizadas en el pasado, aunque no se puede determinar con exactitud su magnitud o importancia. La alta mortalidad causada por las pestes, las enfermedades infecciosas y las

complicaciones derivadas del parto era el factor "regulador" más importante y más dramático del crecimiento de la población, en lo que respecta tanto a las mujeres como a los niños, sobre todo a temprana edad. Es interesante destacar que, a diferencia de los métodos de anticoncepción modernos, en su mayoría destinados a las mujeres, algunos de los sistemas tradicionales otorgaban más responsabilidad al hombre.

Los datos sobre uso de anticonceptivos en la región reflejan en primer lugar grandes diferencias entre los países, puesto que fluctúa entre un 7% en Haití, y un 70% en Costa Rica y Puerto Rico. Existen cifras más recientes, según las cuales el uso de anticonceptivos entre las mujeres casadas es superior al 60% en Brasil y Colombia e inferior al 30% en Guatemala (véase el cuadro 1). Las variaciones dependen sobre todo de factores tales como el estrato socioeconómico, el nivel de educación, la edad, el nivel de desarrollo del país y la política de salud predominante, puesto que este problema está inserto en el área de la salud. Según algunos estudios, en los diez años comprendidos entre mediados de los años setenta y mediados de los ochenta, el promedio de uso de anticonceptivos aumentó de 36% a 49% en América Latina (Naciones Unidas, 1989).

Los métodos anticonceptivos que se utilizan actualmente son la esterilización, los fármacos, el dispositivo intrauterino (DIU), los implantes, el condón y los dispositivos vaginales. Los sistemas tradicionales más comunes son los del ritmo y retiro. Es evidente que sólo el retiro y el uso del condón hacen que la responsabilidad de la fecundación recaiga sobre todo en el hombre, mientras que todos los demás dependen de la mujer. Otra forma de regular la fecundidad que sigue vigente en la región es el aborto provocado, al que se hará mención más adelante.

De todos estos sistemas, el más utilizado en América Latina en el último decenio fue la esterilización de la mujer: en 1983, el 36% de las mujeres sexualmente activas que estaban regulando su fecundidad recurrió a este método anticonceptivo (OPS/OMS, 1990). Según información más reciente, en algunos países de la región se superó ampliamente el promedio regional registrado en 1983; tal es el caso de República Dominicana, El Salvador y Brasil, países en que la esterilización ha sido el método utilizado por el 65.8%, el 63.8% y el 40.4%, respectivamente, de las usuarias de anticonceptivos (véanse el cuadro 2 y el gráfico 4). También se ha comenzado a recurrir a la esterilización masculina, aunque en América Latina, con la excepción de Puerto Rico (4%), representa menos de un 1%, porcentaje incomparablemente menor que el de la esterilización femenina. Ante la magnitud del empleo de anticonceptivos, cabe plantearse varios interrogantes. En primer lugar, parecería importante analizar si la



### Recuadro 1

#### LA ESTERILIZACIÓN FEMENINA EN COSTA RICA

La esterilización femenina es actualmente el método más usado en el mundo para limitar los nacimientos y se estima que cerca de un tercio de las mujeres que controlan su fecundidad se han esterilizado.

En el caso de Costa Rica, ya en 1964 se había esterilizado a 6.1% de las mujeres con vida sexual activa, entre 20 y 50 años de edad, que vivían en el área metropolitana de San José. La esterilización femenina ocupa el segundo lugar como método para controlar la fecundidad en ese país, luego de la píldora anticonceptiva. Esto es importante, por cuanto en el contexto regional latinoamericano Costa Rica es uno de los países con mayores tasas de prevalencia del uso de anticonceptivos; al respecto, cabe señalar que 70% de las mujeres casadas emplean algún método anticonceptivo.

La práctica de la esterilización está regida por disposiciones del Código Penal, que clasifican esta operación como una lesión, salvo que sea efectuada por consejo médico, con el fin de proteger la vida de una paciente. Su práctica ilegal es sancionada con penas que van desde tres hasta diez años de presidio, pese a lo cual la esterilización es una realidad indelible.

En general, las mujeres que recurren a esta práctica tienen más de 30 años y más de dos hijos, es decir, toman la decisión de esterilizarse cuando consideran que ya han cumplido su etapa de maternidad. La mayor parte de las intervenciones, casi 90%, se realizan en instituciones estatales, como la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), por lo que el costo es muy bajo y en la mayoría de los casos las personas son atendidas en forma gratuita.

En el período 1965-1975, el incremento de esta práctica fue notable, de 60% a 70%, como consecuencia de una importante inversión efectuada a fines de la década de 1960 por parte de la CCSS, que permitió ampliar los servicios quirúrgicos a todo el territorio nacional.

Entre 1976 y 1977 hubo un segundo período, caracterizado por una disminución del número de intervenciones, básicamente como respuesta a la oposición al Programa Nacional de Planificación Familiar y Educación Sexual y a las políticas del CCSS. Quienes impugnaban estos procedimientos consideraban que se estaba haciendo una "campaña masiva de esterilización con fines de control natal". Ante esta situación, se tomaron algunas medidas restrictivas.

Recuadro 1 (concl.)

El probable carácter temporal de las medidas adoptadas y la escasa atención que se les prestó dieron lugar a un tercer período (1978 a 1982) caracterizado por un aumento de las esterilizaciones, aunque a un ritmo menor que el del primer período. En 1981 la proporción de mujeres con vida sexual activa que habían sido esterilizadas alcanzaba a 18.3%, cifra mayor que la de 1976, año en que llegó a 12.1%.

En un cuarto período (1982 a 1986) se observó un descenso de las operaciones, como consecuencia de una discusión a nivel nacional sobre el tema, que redujo la proporción de mujeres esterilizadas a 17.6% en 1986. Como resultado de este debate, la práctica legal quedó restringida a aquellos casos en que se viera afectada la salud de las pacientes y, aun así, los médicos, por recomendación del Colegio de Médicos y Cirujanos formulada en 1983, procuran evitarla.

En 1987, varias instituciones privadas y públicas del sector de la salud, así como individuos y grupos interesados, manifestaron su disconformidad con las disposiciones del Código Penal, por considerarlas "anticuadas". Ante estas discrepancias y los válidos argumentos presentados, en 1988 se reglamentó la esterilización con fines terapéuticos, de modo que la decisión quedó en manos de los comités de esterilización creados en las clínicas y hospitales privados. Estas medidas, que no modificaron las disposiciones del Código Penal, surgieron con menos polémica que en años anteriores, lo que fue un signo de la mayor aceptación social de las esterilizaciones, que permite prever un aumento de esta práctica en el futuro.

Fuente: The Alan Guttmacher Institute, "La esterilización femenina en Costa Rica, 1976-1986", *Perspectivas internacionales de planificación familiar*, número especial, 1989.

esterilización, como medio para limitar el número de hijos, es un método anticonceptivo comparable a los que sólo procuran espaciar los nacimientos. Es cierto que en términos de riesgo y en condiciones adecuadas la esterilización es una solución relativamente más económica, puesto que requiere una sola inversión; además es absolutamente segura, y es probable que no tenga efectos físicos secundarios. Sin embargo, dado que el método es tan común entre las mujeres fértiles con vida sexual activa, cabe preguntarse hasta qué punto esta decisión irreversible —porque de hecho lo es para la gran mayoría de las mujeres

esterilizadas— constituye en la actualidad un ejercicio efectivo de la libertad de opción. Es evidente que no es lo mismo que una mujer agotada por la doble jornada durante la crianza —como es el caso de la inmensa mayoría de las mujeres en América Latina y el Caribe— exprese su deseo consciente y definitivo de no volver a tener hijos que la concreción de ese "jamás" en general y en especial en el ámbito cultural y social de América Latina y el Caribe, donde esas mujeres seguirán viviendo por muchos años más. Si se tratara solamente de mujeres en edad fértil, sería mucho más comprensible, pero en la mayoría de los casos se trata de mujeres jóvenes que deberían tener en su futuro muchas más "opciones libres". Es importante analizar más en profundidad este proceso en la región; no se trata sólo de examinar los programas que se aplican y el tipo de educación y de información que se da a las mujeres, sino, especialmente, de comparar qué posibilidad real tienen de elegir otro método. A modo de ilustración, en el cuadro 1 se presenta una reseña de lo que ocurre en algunos países de América Latina. En forma muy concreta, se puede decir que los métodos más conocidos son los "modernos", entre ellos "la píldora" y la esterilización femenina. Lo que más ha llamado la atención es que en Brasil y República Dominicana, países en que más del 90% de las mujeres en edad fértil sabía de la existencia de estos métodos anticonceptivos, el porcentaje de uso era diferente. En el caso de Brasil, "la píldora" y la esterilización femenina tienen una importancia similar; en cambio, en República Dominicana esta última es la más importante.

El conocimiento actual de los métodos tradicionales, siempre menor que el de los modernos, refleja la falta de información de las mujeres sobre su propio cuerpo y su funcionamiento. A pesar de ello, en Bolivia, la abstinencia periódica es el método anticonceptivo más utilizado.

El predominio de los métodos modernos en Brasil, República Dominicana y aun en Guatemala, países en el que el uso de anticonceptivos es muy limitado, ilustra la repercusión de las campañas de promoción de un determinado método.

En otro plano, se observa que los métodos tradicionales han sido sustituidos en un gran número de casos por métodos modernos. Si bien en Bolivia y Perú los primeros siguen siendo los más utilizados, en otros países, como Colombia o México, constituyen una proporción mínima del total (véase el gráfico 6).

Según datos provenientes de recientes Encuestas de demografía y salud (cuadro 4 y gráfico 1), la demanda de anticonceptivos de las mujeres en edad fértil fluctúa entre valores superiores a 80% (Brasil y Colombia) y cifras que apenas superan el 50% (Guatemala). La demanda no satisfecha alcanza el máximo nivel en Bolivia, donde afecta al 35.2% de mujeres en dicha situación, y es más común en las áreas rurales y

entre las mujeres con bajo nivel de educación (Westoff y Ochoa, 1991). Quizá sea necesario analizar más a fondo el concepto de demanda para estudiar cómo se articula con la clase, la etnia y la cultura, y para conocer las necesidades efectivas de las mujeres, puesto que las personas suelen recurrir a lo que conocen más y, para decidir libremente, las mujeres deberían tener acceso efectivo a toda la información disponible sobre los métodos y sus características. Si es cierto que la mayoría de las mujeres de la región están más interesadas en limitar el número de hijos que en espaciar los embarazos, la demanda de anticonceptivos debería ser mayor. Por otra parte, este interés también se observa en mujeres adultas jóvenes, que más que espaciar los embarazos prefieren evitar tener más hijos una vez que ya han tenido el número deseado (Westoff y Ochoa, 1991).

Pese a que la anticoncepción es un tema que en la región ha sido abordado por distintos actores en forma muy distinta y contradictoria, lo que contribuye a que la información sea fragmentada, indudablemente hay una inmensa demanda insatisfecha y muy explícita de métodos anticonceptivos. La demanda insatisfecha se debe fundamentalmente a problemas de información y al costo de los métodos modernos, que impide utilizarlos a la mayoría de las mujeres. Si bien en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se reconoce el derecho de las mujeres a controlar su fecundidad, este derecho aún no se ejerce plenamente en la mayoría de los países de la región.

### c) *El aborto*

Aunque no se lo considera un método de regulación de la fecundidad adecuado para el momento histórico actual, cuando existen otras opciones para las mujeres, no se puede dejar de considerarlo, dada su magnitud en el mundo y, según las estimaciones disponibles, también en la región. Lo que resulta particularmente inquietante son los efectos negativos del aborto, que se manifiestan en enfermedades, daños físicos y psicológicos, y en la muerte de muchas mujeres, especialmente las más pobres, ya que son éstas las que, por el carácter ilegal del aborto, deben someterse a esta práctica en condiciones muy precarias.

Ya en 1967 la Organización Mundial de la Salud advertía en su Asamblea que el aborto y los altos índices de mortalidad materna e infantil constituían un grave problema de salud pública en muchos países (OMS, 1970). Si bien se reconoce unánimemente que el aborto no es una práctica aceptable como método anticonceptivo, sigue siendo sumamente frecuente. La adecuada regulación de la fecundidad en el futuro dependerá en gran medida de que se fomente una mejor comprensión de

la complejidad de las decisiones relativas a las opciones para regularla y se asegure, a la vez, el acceso a otras posibilidades. La conducta sexual y el comportamiento reproductivo tienen orígenes y consecuencias que van mucho más allá de una racionalidad única y trascienden fronteras ideológicas, geográficas, lingüísticas y religiosas (David, 1974).

El aborto provocado es uno de los temas más ignorados y que suscita las mayores controversias. Según algunos autores, como medio para regular la fecundidad el aborto es tan antiguo como la humanidad y probablemente se practica en todas las culturas. A lo largo de la historia, las mujeres han optado por el aborto para poner fin a un embarazo no deseado, sin considerar las sanciones morales o legales y, muy a menudo, afrontando grandes riesgos físicos y psicológicos (David, 1974, p. 1).

Actualmente sólo existen estadísticas oficiales sobre el aborto legal, que proceden de países donde se han ido promulgando leyes para liberalizar el aborto, en general a partir de los años treinta. Muchos han sido los vaivenes legales respecto al aborto; por ejemplo, en el Reino Unido, el aborto no se consideró delito entre 1327 y 1803 y en los Estados Unidos, cuyo sistema legal se basaba en la jurisprudencia inglesa, ese criterio se siguió aplicando hasta mediados del siglo XIX. No existen, sin embargo, datos fiables sobre el aborto ilegal, lo que limita las posibilidades de opinar con algún fundamento sobre el tema. Las leyes sobre el aborto provocado varían actualmente desde la prohibición absoluta hasta la autorización en casos determinados, a solicitud de la mujer embarazada. El 10% de la población mundial vive en países donde el aborto está prohibido, el 18% en países donde sólo está permitido cuando la vida de la mujer embarazada corre peligro y el 39% en países en que se autoriza el aborto a solicitud de la mujer.

La oposición total al aborto proviene de grupos conservadores y responde principalmente a razones religiosas y morales; es probable que la Iglesia Católica sea la institución que se ha opuesto más enérgicamente al aborto en los últimos siglos. Los musulmanes, los protestantes fundamentalistas y los judíos ortodoxos comparten la posición de la Iglesia Católica.

En América Latina y el Caribe, Cuba es el único país en que los abortos se realizan en los servicios públicos de salud. En 1974 se registraron poco menos de 70 abortos por cada mil mujeres de 15 a 44 años; en el quinquenio posterior (1974-1980), la cifra bajó a 21 por mil y el número de nacimientos se redujo un 33%, lo que parece indicar que hubo un mayor empleo de métodos anticonceptivos. Se estima que el índice de abortos es alto en otros países y que va en aumento, especialmente en las áreas urbanas. Los datos sobre el aborto presentan notables diferencias. Según estimaciones de la OPS dadas a conocer en *Las condiciones de la salud en las Américas* (OPS/OMS, 1990), la tasa

de aborto en Cuba alcanzó a 47 por mil en 1975, lo que da una cifra muy inferior a la presentada en el *Informe mundial sobre el aborto* (Tietze, 1987).

Actualmente los casos en que está permitido el aborto varían de un país a otro. En los países nórdicos, está autorizado fundamentalmente por razones de salud, eugenésicas (incluidas las enfermedades mentales y hereditarias), jurídicas y médicosociales; también se autoriza que les sea practicado a mujeres de 38 a 40 años y a mujeres con cuatro o más hijos vivos, a petición de la mujer, durante el primer trimestre y nunca después de la decimoctava semana. En el resto de Europa el aborto estaba sujeto a restricciones hasta 1975; en la actualidad se presta, además, asesoramiento personal, psicológico y familiar. Los métodos abortivos más comunes son la extracción instrumental por vía vaginal, la cirugía uterina y la inducción médica de contracciones uterinas. En América Latina el aborto es legal sólo por causas médicas específicas. Según datos correspondientes a 1982 (Tietze, 1987), está permitido en caso de que la vida para la mujer esté en peligro (República Dominicana y Haití); por razones médicas restringidas (Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela); por razones médicas amplias (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Honduras, Jamaica, Perú, Trinidad y Tabago); por razones eugenésicas (El Salvador); por razones jurídicas (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, México, Uruguay), y por razones de tipo social y médicosocial (Uruguay).

Entre los métodos que utilizan las personas sin capacitación médica, muy comunes en los países en que el aborto es ilegal, se cuentan los "hechizos", las medicinas tradicionales, a veces tóxicas, y procedimientos traumáticos destinados a destruir el producto de la concepción, dejando la tarea de expulsión a la naturaleza. El método más utilizado es la inserción de un cuerpo extraño en el útero (Tietze, 1987). Este tipo de aborto, que se practica con instrumentos no esterilizados y en condiciones poco higiénicas, provoca complicaciones como hemorragia y sepsias, que pueden ser mortales si la mujer no recibe atención, y es la causa del 54% de la mortalidad materna en Trinidad y Tabago; más del 35% en Argentina y Chile, y de un 25% en Uruguay y Venezuela (OPS/OMS, 1990).

Por otra parte, la insuficiencia de la legislación sobre el aborto, esencial para la protección de la salud física y mental de las mujeres, es evidente y se refleja, de alguna manera, en varios fenómenos conexos: las cifras de mortalidad materna; la divergencia entre la magnitud real del aborto y las estimaciones, debida a que en éstas no se incluyen los abortos ilegales; la consignación de los abortos provocados como espontáneos y una amplia problemática relacionada con la situación socioeconómica, puesto que el aborto de las mujeres de sectores acomodados de la región se realiza en condiciones médicas adecuadas.

## Recuadro 2

### EL ABORTO EN CUBA

En el marco de los cambios políticos y sociales acaecidos en Cuba y en el contexto de una valoración más subjetiva del hijo, la mujer cubana ha cambiado de actitud con respecto a la fecundidad, lo que la ha llevado a controlarla por medio de distintos métodos, entre los cuales el aborto ha ido adquiriendo gran importancia.

Según la ley de 1931, el aborto estaba prohibido salvo excepciones. Ante esta situación y habida cuenta de que el número de muertes maternas por práctica ilegal del aborto se había triplicado entre 1960 y 1965, la ley de 1965 amplió las posibilidades de intervención y creó las condiciones adecuadas para que el aborto fuera practicado en los hospitales en forma gratuita, como cualquier otro tratamiento médico. En este sentido, la mortalidad materna como consecuencia del aborto bajó de 11.9 por cada mil niños nacidos vivos en 1975 a 8 por mil en 1988.

Esta práctica, ahora legal, es considerada por la población como el principal medio para limitar los nacimientos, lo que revela, por lo demás, que la sociedad cubana no se siente mayormente afectada por tabúes socioculturales o religiosos. Aunque la tasa legal de aborto en Cuba ha disminuido en los últimos años, no se puede dejar de reconocer la importancia de su práctica en el descenso de la fecundidad en ese país.

El Grupo Nacional de Trabajo de Educación Sexual, en conjunto con la Federación de Mujeres Cubanas, realiza una labor importante de difusión de los efectos negativos del aborto. En ese contexto, las siguientes declaraciones de la Presidenta de la Federación de Mujeres Cubanas respaldan la validez de este criterio: "En nuestro país, la mujer tiene la posibilidad de hacer uso del aborto provocado si un medio anticonceptivo le ha fallado o si no pudo o supo evitar un embarazo inoportuno, o sea, cuando quedó embarazada o cuando no reúne las condiciones para tener un niño ... el aborto provocado —si bien es cierto que cada mujer tiene derecho a recurrir a esta intervención— es una solución mala, pues implica riesgos aunque se realice en las mejores condiciones de asepsia, por manos expertas y en una institución hospitalaria. El aborto debe considerarse como la última medida para solucionar un problema de un embarazo indeseado que no se supo o pudo evitar. El aborto no es —de ninguna manera— un método de planificación familiar.

## Recuadro 2 (concl.)

"Consideramos al aborto un método de emergencia, la última medida para resolver un problema de embarazo no deseado... Como todavía no existe un método 100% seguro y al mismo tiempo 100% inocuo, nos vemos en la obligación de concederle el derecho a solicitar esta intervención basada en sus criterios.

"Nuestro trabajo está encaminado a educar a la población para que la utilización aún frecuente del aborto se sustituya por el uso efectivo y responsable de métodos anticonceptivos".

Fuente: Vilma Guillois Espin, *Mujeres en Cuba: familia y sociedad*, serie Discursos, entrevistas, documentos, La Habana, Imprenta Central de las FAR, 1990.

### d) *La maternidad*

La posibilidad de separar la sexualidad de la reproducción y el derecho reconocido de las mujeres a controlar su fecundidad nos llevan obligatoriamente a analizar el lugar que ocupa la maternidad en el imaginario y en la realidad de América Latina y el Caribe, aunque en forma somera debido a la complejidad del tema. Las mujeres y los hombres actúan como tales en las sociedades no sólo por su función biológica sino por las connotaciones sociales y culturales de esa función. Es imposible hablar de un solo tipo de mujer en América Latina y el Caribe, pero "pueden recordarse algunos indicios que dan mucho que pensar. El lugar tradicional de la mujer, como muchos otros aspectos de la cultura latinoamericana, está marcado por el hecho de la conquista y del mestizaje ... La relación conquista-mestizaje tiene su eje en la figura materna, en la que se han concentrado las contradicciones y ambivalencias del latinoamericano en cuanto a su condición de tal ... Los estudios recientes señalan la importancia del culto mariano como una forma de conciliación imaginaria de ese conflicto: una virgen madre, una madre protectora y nutricia, pero exenta de la vergüenza original ... confluyen la Virgen del catolicismo (mediadora entre los hombres y Dios) y las divinidades femeninas de las culturas indígenas no mediadoras sino diosas por derecho propio" (Valdés, 1991). Este tema, que sigue siendo objeto de estudio, se resume a continuación en términos muy generales.

Si bien el papel de madre de las mujeres de la región las relega al interior del hogar y quizá sea limitante en muchos aspectos, ha sido



tradicionalmente su principal fuente de poder y de presencia en el plano de la vida cotidiana. La mujer de la región ha vivido una hipertrofia de la maternidad que le ha significado una responsabilidad amplia y, en un alto porcentaje, solitaria. Este modelo de madre forma parte de un entorno cultural específico e histórico con padres lejanos y ausentes, como modelo y muchas veces como realidad. Los cambios que se advierten en los datos demográficos relativos al comportamiento reproductivo también suponen una nueva expresión de las pautas en que se sigue enmarcando el discurso en la vida cotidiana. Si la mujer-madre puede decidir si desea o no tener hijos y cuántos, en esta nueva etapa de su historia refuerza su poder en lo que respecta a la fecundidad, pero a la vez acentúa su soledad debido a las responsabilidades que implica la procreación, que es tarea de una pareja. Otro factor que cabe señalar es que en muchas sociedades la fecundidad de las mujeres, estrechamente vinculada al prestigio que le daba el tener muchos hijos, reforzaba también la imagen de virilidad en el hombre. Cabe preguntarse entonces cuáles serán los nuevos elementos de prestigio para las mujeres cuando la maternidad muestra una tendencia estadística descendente, cómo se establecerá la nueva relación entre las mujeres y los varones y cómo se insertará en esta realidad la nueva imagen del padre.

Existe un deseo expreso de la mujer latinoamericana de limitar su fecundidad a un máximo de tres hijos, en lo que se observa una tendencia descendente, puesto que en la década de 1970 se hablaba de cuatro hijos. Sin embargo, la realidad actual es diferente; el deseo de reducir la fecundidad es expresado por mujeres que, en algunos casos, han superado ampliamente el número deseado de hijos, excepto en Guatemala y El Salvador (véanse el cuadro 5 y el gráfico 7). Esto indica que existe un número importante de niños que son fruto de embarazos no deseados y cuyo nacimiento la mujer no pudo evitar, ya sea por falta de medios, por desinformación o porque el tamaño de una familia es una decisión de pareja dentro de un determinado contexto sociocultural. Ya a partir del segundo hijo, el deseo de evitar un nuevo embarazo se hace notorio y aumenta con cada nacimiento (véase el cuadro 6).

En otros términos, cabría preguntarse si la planificación de la familia efectivamente mejora la valoración de las mujeres en la sociedad o, al menos, cuáles son sus efectos. Este tema trasciende el alcance de los estudios destinados a determinar si los beneficios de carácter económico se distribuyen por igual entre hombres y mujeres, y lleva a plantear temas más abstractos, como el prestigio social de la mujer, cuyo valor está determinado, en alguna medida, por su fecundidad. Asimismo, cabría preguntarse si una mujer realmente percibe algún beneficio personal a cambio de su aporte a la limitación de la fecundidad, más allá de las ventajas relacionadas con su salud (Naciones Unidas, 1992a, p. 6).

En realidad, si se observa la manera en que realmente vive su maternidad la gran mayoría de las mujeres en la región, se observan numerosas contradicciones; en efecto, la gran mayoría de las mujeres, especialmente las más jóvenes, aún no viven la maternidad como opción, y las mujeres de los sectores populares no tienen acceso a información adecuada ni poseen los medios para cuestionarse una situación que aparece como inevitable en la mayoría de los casos. La pobreza agudiza esta problemática y contribuye a sobrecargar a las mujeres con jornadas de trabajo dobles o triples, que les son muy difíciles de sobrellevar. Si bien las cifras promedio sobre esperanza de vida y mortalidad maternoinfantil han mejorado notablemente en las últimas décadas, no reflejan las grandes diferencias existentes entre los países y al interior de cada uno de ellos. En la región latinoamericana al menos 28 000 mujeres pierden la vida cada año por causas relacionadas con el embarazo o el parto, pese a que probablemente entre el 90% y el 95% de esas muertes podrían evitarse mediante intervenciones sencillas, ampliamente conocidas y de bajo costo. Las mujeres más afectadas son las de los sectores económicos más bajos y de las zonas rurales alejadas de centros hospitalarios y sin acceso a servicios de salud (OPS/OMS, 1992). Las principales causas de mortalidad de las mujeres de 15 a 44 años son las complicaciones relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio, aunque existen enormes diferencias entre los países, que dependen de las condiciones de vida y de la cobertura de los servicios de salud. La mortalidad y morbilidad asociadas con la maternidad varían mucho de un país a otro, pero las mayores diferencias se observan entre los países desarrollados y subdesarrollados, especialmente debido al aborto, la toxemia, las hemorragias y las complicaciones del puerperio. La anemia y la desnutrición son otras dos causas importantes de mortalidad, relacionadas con el embarazo y con normas culturales imperantes a nivel de familia, pero que fundamentalmente dependen de la pobreza. Es difícil que en la región el análisis de la condición de las mujeres pueda separarse del tema de la pobreza, puesto que la mayoría de las mujeres son pobres.

Para las mujeres de América Latina y el Caribe la maternidad sigue estando plétórica de contradicciones. Está muy arraigada en el modelo mariano, pero la modernidad, con sus nuevas opciones de vida, especialmente la posibilidad de *decidir*, de *elegir*, es un gran desafío que también genera contradicciones sin precedentes. Por ahora, entonces, en una gran mayoría de casos, está impregnada de culpas; culpa por abandono, si tienen hijos y trabajan fuera del hogar, y una culpa aún mayor por no tenerlos. La maternidad configura entonces un proceso complejo de vitalidad, gratificación y culpa, que se ve agudizado en la región por la pobreza.

#### **IV. MUJERES EN SITUACIÓN DE MAYOR VULNERABILIDAD**

La vulnerabilidad que afecta a las mujeres adquiere múltiples formas y obedece a diversas causas. Debido a la relación entre vulnerabilidad y población, se han seleccionado tres categorías de mujeres en situación vulnerable debido a una combinación de factores, entre otros la pobreza, el riesgo de todo tipo de acoso y discriminación, la imposibilidad relativa o absoluta de acceder a la educación, a un empleo adecuado y capacitación y —en la mayoría de los casos— a ejercer sus derechos reproductivos. Al menos en el caso de las dos primeras categorías —jefas de hogar y madres adolescentes— y muchas veces también en el tercero —mujeres refugiadas y desplazadas—, la vulnerabilidad afecta exclusivamente a la mujer aunque se origina en una situación de pareja.

##### **A. JEFAS DE HOGAR**

Pese a las limitaciones del término "jefatura de hogar femenina", que se deben a que se la define de distintas maneras según los países, a la ambigüedad de la expresión "jefe de hogar" y a su falta de neutralidad, los investigadores consideran que es importante para identificar los hogares encabezados por una mujer, especialmente en los países en desarrollo, donde dichos hogares tienden a ser más pobres que los que dependen de un varón y suelen reproducir la pobreza de una generación a otra. De acuerdo a varios estudios, esto se debe a que por lo general las jefas de hogar tienen más dependientes, sus salarios son más bajos y tienen que desempeñar a la vez funciones económicas y domésticas, lo que limita sus posibilidades de elección de empleo y horario, ya que deben compatibilizar el empleo con el cuidado de los hijos. Por este motivo, también suelen aceptar salarios más bajos.

La situación de estas mujeres es sumamente vulnerable. Si bien los datos son incompletos y poco confiables, pareciera haber consenso en que al menos de un 20% a 40% de los hogares en la región tienen

jefatura femenina, lo que pone de manifiesto la falta de una pareja estable. Estos hogares suelen estar constituidos, en una proporción importante, por mujeres solteras o separadas, por lo general jóvenes, que deben afrontar al menos otros tres tipos de problemas: muchas son madres adolescentes; la mayoría de sus hogares se cuentan entre los más pobres y suelen reproducir la pobreza de una generación a otra. Constituyen, por lo tanto, uno de los grupos más vulnerables de mujeres en la región, dado que son las que viven con mayores dificultades su maternidad. Entre ellas se destaca a su vez el grupo de las madres adolescentes, cada vez más numeroso en la región; además, a la fragilidad de la jefatura del hogar se suma la extrema juventud y la pobreza. Un fenómeno creciente lo constituyen los hogares encabezados por viudas, especialmente en las zonas urbanas.

Pese a que los datos no son del todo fidedignos, muchos investigadores sostienen que cada vez hay más hogares encabezados por mujeres como resultado de tendencias económicas que obligan a las mujeres a tener un trabajo remunerado, del aumento de la pobreza y de fenómenos demográficos y sociales como las migraciones, la viudez, las rupturas matrimoniales y la fecundidad adolescente (Buvinić, 1991).

## **B. MADRES ADOLESCENTES**

Como se señaló anteriormente, en América Latina y el Caribe hay un número cada vez mayor de madres adolescentes, que suelen convertirse en jefas de hogar o bien regresan a vivir con sus familias de origen. La maternidad agrega un factor de vulnerabilidad a la adolescencia, que es una etapa compleja del desarrollo personal. Según investigaciones recientes, en la subregión del Caribe las tasas de deserción escolar y de desempleo entre los adolescentes son alarmantes, ya que la falta de referentes los convierte en grupos de alto riesgo (Boland, 1992).

Si bien no se dispone de mucha información basada en el seguimiento de la situación de las adolescentes embarazadas, hay algunos estudios detallados sobre el tema que ofrecen ciertos datos valiosos. Por ejemplo, en un estudio realizado en Chile y en Barbados se señala que un 50% y un 75% de las adolescentes, respectivamente, seguían residiendo con sus padres hasta seis u ocho años después de haber dado a luz. La influencia del apoyo económico o la presencia del padre biológico en la vida de los hijos varía, al parecer, de acuerdo con los patrones culturales; por ejemplo, en Barbados el bienestar del niño no se ve alterado por la ausencia del padre, pero su falta de apoyo se refleja en el rendimiento escolar.

Las madres adolescentes son un grupo muy vulnerable, debido a los factores que dificultan su proceso de crecimiento personal, tanto desde el punto de vista afectivo como intelectual, entre otros el verse sometidas prematuramente a tensiones y responsabilidades que no están preparadas para enfrentar. Paradójicamente, estas mujeres son las que cuentan con menos apoyo; por lo general, no pueden escapar del círculo de la pobreza y sus hijas también se convierten en madres adolescentes (Buvinić, 1992).

### **C. MUJERES REFUGIADAS Y DESPLAZADAS**

La vulnerabilidad de las mujeres refugiadas y desplazadas es evidente. En general, las medidas que se adopten para dar solución a sus problemas no deberían limitarse a ellas, dado que éstos superan el ámbito individual y afectan también a las familias y las comunidades, e incluso ponen en peligro todo el tejido social. Aunque aún no se dispone de información precisa sobre este grupo, se sabe que es dramática y compleja. Algunos de los problemas más graves que enfrentan las mujeres refugiadas o desplazadas debido a su condición de mujeres son el abuso sexual y físico, la discriminación y la explotación sexual, la detención frecuente en cárceles, el hecho de que en muchos casos no se las reconozca como refugiadas y la consignación de un número de jefas de hogar inferior al efectivo (CEPAL, 1990c).

Se estima que de un 70% a un 80% de los refugiados son mujeres y niños, pero es imposible saber exactamente qué porcentaje representan las mujeres. Los informes sobre el tema permiten suponer que asciende a un 40%. Además de los problemas mencionados, los más frecuentes en los campos de refugiados son el embarazo adolescente, y el aborto y sus complicaciones. Los problemas psicológicos provocados por las condiciones de vida, el desarraigo, la pérdida de identidad cultural y la soledad prácticamente se desconocen. La violencia (violencia sexual, violaciones, acoso, abuso) es un elemento dominante en la vida de las mujeres desplazadas y refugiadas, que atenta a diario contra su seguridad. Las mujeres son víctimas de discriminación en la distribución de alimentos y en la mayoría de los países tienen dificultades para acceder a los servicios de salud debido a factores culturales (ACNUR, 1992a) y b)).

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha propuesto recientemente algunas medidas para responder en forma integral a los problemas de las mujeres refugiadas. Entre ellas se cuentan la reorganización de los campamentos de refugiados para evitar los ataques a las mujeres solas; la participación de las mujeres en

la identificación de sus necesidades y la definición de soluciones; la creación de comités en los campamentos, en los que participen por igual hombres y mujeres; la ejecución de programas destinados a sensibilizar tanto a los refugiados como al personal encargado de los campamentos sobre la violencia de que son víctimas las mujeres, y programas de capacitación, planificación familiar y prestación de servicios básicos.

En 1992 se celebró en Guatemala el primer foro regional sobre mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas (FOREFEM), en el que se tomaron diversas medidas para apoyarlas. Se evaluaron los proyectos de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos y se iniciaron actividades concretas, como proyectos de rápido impacto para facilitar la integración de los retornados, investigaciones específicas para fomentar la participación de las mujeres y planificar actividades que las beneficien, y otras emprendidas por gobiernos, mujeres refugiadas y profesionales (ACNUR, 1992a).

## V. ADOPCIÓN DE MEDIDAS CON MIRAS AL FUTURO

En las sugerencias que se presentan a continuación se han tomado en consideración las recomendaciones formuladas en la Reunión del grupo de expertos sobre mujer y población (Gaborone, Botswana, junio de 1992) y en la Reunión de expertos gubernamentales sobre población y desarrollo en América Latina y el Caribe (Santa Lucía, octubre de 1992) preparatoria de la Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo.

El contexto en que se enmarca el tema de la mujer y sus relaciones con el desarrollo está dado por un proceso de cambio muy profundo, que abarca transformaciones en las relaciones entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. En la región se ha iniciado un proceso de internacionalización económica cuyo alcance aún se desconoce y en el que el conocimiento aparece como el eje de un proceso de cambio acelerado en el campo de las ciencias, la técnica y la tecnología. Los adelantos científicos generan cambios en un marco en que los factores claves son la competitividad, el progreso técnico, la innovación y el valor intelectual agregado. La modernidad, que para América Latina no es ni siquiera una opción, no ha traído consigo mayor armonía o equidad. El quiebre de la polarización ideológica y la valorización de la democracia como elemento prácticamente esencial para el desarrollo humano coexisten con mayores disparidades entre lo económico y lo social, exclusiones y deterioro físico de grandes masas de población y del planeta.

En relación con el tema de la mujer, tampoco es posible seguir actuando sobre la base de los modelos del pasado en ninguna de sus dimensiones. Lo esencial es que en América Latina y el Caribe el problema fundamental no es la integración de la mujer en el desarrollo, sino el modo en que ésta debe integrarse al desarrollo, que supone transformaciones sociales profundas, incluidos cambios culturales y en las relaciones de poder, muchos de los cuales ya están ocurriendo (CEPAL, 1991a).

Es imposible que una sola institución pueda dar respuesta a todas las necesidades de la mujer en la región. La problemática es compleja y

no hay ninguna entidad nacional que cuente con los recursos humanos y financieros necesarios. Para que la mujer participe en los procesos globales y formular políticas de apoyo realmente eficaces se deben combinar los esfuerzos de entidades gubernamentales (mecanismos nacionales para la mujer y ministerios encargados de actividades sectoriales, especialmente de educación, trabajo y salud), organizaciones no gubernamentales, centros de estudio, universidades, etc.

Se debe insistir en la descentralización a nivel local. La política local es un campo de acción que ofrece excelentes oportunidades de capacitación y protagonismo a las mujeres, que ya tienen una larga tradición de participación en ese ámbito. Una coordinación que permita la participación de las mujeres en todos los niveles de acción haría posible un auténtico proceso democrático en el que estuvieran representados todos los puntos de vista.

En las recomendaciones a los gobiernos se hace hincapié en la prestación de los servicios necesarios para que las mujeres ejerzan con propiedad sus derechos en materia de salud, lo que supone el acceso a los servicios de salud, a información sobre reproducción y medios que les permitan controlar su fecundidad de acuerdo con sus creencias; a una educación que las capacite para ejercer sus derechos ciudadanos en igualdad de condiciones; a la educación informal y a una educación formal reformada, y a empleos que no estén restringidos a determinadas áreas y que no supongan una discriminación salarial.

Se recomienda a todas las instituciones sociales que, de acuerdo con sus respectivos mandatos, respalden las actividades gubernamentales en favor de la mujer; realicen investigaciones y estudios que contribuyan a la comprensión de sus necesidades y faciliten su participación; difundan información actualizada sobre el tema, y ayuden a planificar y poner en práctica programas de educación para hombres y mujeres, que los hagan tomar conciencia de la necesidad de asumir responsabilidades compartidas con respecto a la procreación.

Es muy importante que se reconozca que la procreación es un tema más complejo que los considerados en otras políticas económicas y sociales, porque se relaciona con la vida privada de los individuos, abarca una gama más amplia de factores afectivos y emocionales muy íntimos y tiene una gran carga cultural, histórica, religiosa e ideológica. En el área de la población habría que fomentar cambios con el objeto de que la reproducción, en la que indudablemente participan los dos miembros de la pareja en términos biológicos, también sea un proceso en el que participen el hombre y la mujer, tanto en cuanto a la decisión de procrear como en todos los aspectos del cuidado y la crianza de los hijos.

En América Latina y el Caribe no sería realista ni factible proponer la adopción de un modelo único. Es probable que en el futuro



se adopte una gran variedad de modelos, pero en todo caso lo importante es entregar a las mujeres toda la educación, capacitación e información disponible, para que puedan optar por la mejor alternativa que se les ofrezca de acuerdo con sus creencias.

Entre las áreas de mayor prioridad que deberían ser objeto de medidas específicas se cuentan la prevención del embarazo entre las adolescentes, del aborto y de la violencia. Asimismo, se debería dar acceso real a toda la información disponible sobre estos temas y a los métodos anticonceptivos, fortalecer la autoestima de las mujeres y establecer sistemas de apoyo para la crianza de los niños. En cuanto a los grupos más vulnerables, además de estas medidas habría que adoptar otras destinadas al mejoramiento de sus condiciones de vida.



## BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (1992a), *Progress Report on Implementation of the UNHCR Guidelines on the Protection of Refugee Women* (ES/SCP/74), Ginebra, julio.
- \_\_\_\_\_ (1992b), *Progress Report on Implementation of the UNHCR Policy on Refugee Women* (ES/SC.2/55), Ginebra, agosto.
- Arnold, Fred y Ann Blanc (1990), "Fertility Levels and Trends", serie Demographic and Health Surveys Comparative Studies, N° 2, Columbia, Maryland, Institute for Resource Development, octubre.
- Boisier, María Elena (1991), "El triunfo y la derrota, o el cuento de ser madre", memoria para optar al título de antropóloga, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, octubre.
- Boland, Barbara (1992), "Dinámica de la población y desarrollo en el Caribe (con énfasis en la fecundidad de adolescentes, la migración internacional, las políticas de población y la planificación del desarrollo)" (DDR/2), documento presentado a la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, preparatoria de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de 1994 (Santa Lucía, 6 al 9 de octubre), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Bonilla, Elssy (1990), "La mujer trabajadora en América Latina", *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1990*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Buvinić, Mayra (1992), "Proyecto Conjunto del Consejo de Población y el Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer (ICRW) sobre estructura familiar, jefatura de hogar femenina y pobreza", Washington, D.C., agosto.
- \_\_\_\_\_ (1991), "La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe", serie Mujer y desarrollo, N° 8 (LC/L.611), Santiago de Chile, abril.
- Catasús, S. y otros (1988), "Cuban Women: Changing Roles and Population Trends", serie Women, Work and Development, N° 17, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

- CEDHU (Centro de Estudios Humanitarios) (1992), *La puerta de las mujeres*, N° 8, Asunción, junio.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1992), "América Latina: población económicamente activa, período 1970-2000" (LC/DEM/G.118), serie Boletín demográfico, año 25, N° 49, Santiago de Chile, enero.
- \_\_\_\_\_ (1991), "Población y transformación productiva con equidad; versión preliminar", Santiago de Chile, inédito.
- \_\_\_\_\_ (1984), Conferencia Internacional de Población, México, 1984: declaraciones de las delegaciones de América Latina y el Caribe en las sesiones plenarias (LC/DEM/G.22), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1979a), Las políticas de población en América Latina 1974-1977 (DC/19), Santiago de Chile, junio.
- \_\_\_\_\_ (1979b), Conclusiones y recomendaciones de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población (DC/20), Santiago de Chile, enero.
- \_\_\_\_\_ (1974), Aborto en América Latina: situación en algunas capitales latinoamericanas según encuestas del Centro Latinoamericano de Demografía (E/CONF.60/BP/2), Santiago de Chile, mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992a), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (1992b) *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1992c), "Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad", serie Mujer y desarrollo, N° 9 (LC/L.674), Santiago de Chile, marzo.
- \_\_\_\_\_ (1992d), Embarazo en la adolescencia: aspectos psicosociales y familiares (LC/R.1112), Santiago de Chile, febrero.
- \_\_\_\_\_ (1992e), Informe de la Reunión de los Organismos Especializados y otras Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas sobre las Actividades Futuras para Promover la Integración de la Mujer en el Desarrollo de América Latina y el Caribe, con vistas a la Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 (LC/L.712), Santiago de Chile, octubre.
- \_\_\_\_\_ (1991a), La mujer en América Latina y el Caribe: el desafío de la transformación productiva con equidad (LC/L.627(CRM.5/4)), Santiago de Chile, julio.
- \_\_\_\_\_ (1991b), La mujer en el desarrollo del Caribe: equidad de género y transformación productiva (LC/L.628(CRM.5/5)), Santiago de Chile, agosto.
- \_\_\_\_\_ (1991c), Panorama social de América Latina. Edición 1991 (LC/G.1688), Santiago de Chile, octubre.

- \_\_\_\_\_ (1991d), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1990a), *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe* (LC/G.1592-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.13.
- \_\_\_\_\_ (1990b), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (1990c), "Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe", serie Mujer y desarrollo, N° 4 (LC/L.591), Santiago de Chile, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1987), *Las mujeres en el sector informal de América Latina y el Caribe* (LC/R.562), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1984), Informe de la Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Internacional sobre Población, realizada en el marco del séptimo período de sesiones del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (E/CEPAL/G.1284; E/CEPAL/CEGAN.7/L.1), Santiago de Chile, febrero.
- \_\_\_\_\_ (1979a), Informe de la Primera Reunión sobre Población del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (E/CEPAL/1072), Santiago de Chile, marzo.
- \_\_\_\_\_ (1979b), *Aportes para el diagnóstico y la promoción de la integración de la mujer en el desarrollo de América Latina y el Caribe* (E/CEPAL/CRM.2/L.3), Santiago de Chile, octubre.
- \_\_\_\_\_ (1977), *Plan de Acción Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina* (E/CEPAL/1042/Rev.1), Santiago de Chile, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1975), Informe de la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población (San José, 15 al 19 de abril de 1974) (E/CEPAL/AC.68/3), Santiago de Chile.
- Connely, Rachel, Deborah S. DeGraff y Deborah Levison (1991), "Child Care Policy and Women's Market Work in Urban Brazil", serie Programme Research Working Papers, N° 180 (WEP 2-21/WP.180), Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, diciembre.
- Consejo de Población (1975), *Estudios de planificación familiar*, vol. 6, N° 8, agosto.
- \_\_\_\_\_ (1991), *Population and Development Review*, vol. 17, N° 3, septiembre.
- David, Henry (1974), "Abortion research in transnational perspective: an overview", *Abortion Research: International Experience*, Henry David (comp.), Lexington, Lexington Books.

- De Barbieri, Teresita (1991), Género y políticas de población: una reflexión, México, D.F., Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (ISS/UNAM).
- Elson, D. (1991), "Gender issues in development strategies" (SWID/1991/WP.1), Viena, Oficina de las Naciones Unidas en Viena; documento presentado al Seminario sobre la integración de la mujer al desarrollo, Viena, 9 al 11 de diciembre.
- Escobar, Silvia (1988), "Comercio en pequeña escala en La Paz", *La mujer en el sector informal: trabajo femenino y microempresa en América Latina*, Mayra Buvinić y Marguerite Berger (comps.), Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Federación de Mujeres Cubanas (1990), *Mujer y sociedad en cifras 1975-1988*, La Habana, Editorial de la Mujer.
- FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1990), *Estado de la población mundial*, 1990, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1989), *Declaración de Amsterdam. Una vida mejor para las futuras generaciones*, Nueva York, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1979), *Informe de la Conferencia Latinoamericana sobre Población y Planificación del Desarrollo (Cartagena, Colombia, 10 y 11 de mayo de 1979)* (UNFPA/79/P15), Nueva York.
- Fukuyama, Francis (1992), *El fin de la historia y el último hombre*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Fundação Carlos Chagas (1991), *Direitos reprodutivos*, São Paulo.
- Goldschmidt-Clermont, Luisella (1987), *Economic Evaluations of Unpaid Household Work: Africa, Asia, Latin America and Oceania*, serie Women, Work and Development, N° 14, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Economic Measurement of Non-market Household Production: Relating Purposes and Valuation Methodologies*, serie World Employment Programme Research Working Papers, N° 174 (WEP 2-21/WP.174), Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, noviembre.
- Guillois Espín, Vilma (1990), *Mujeres en Cuba: familia y sociedad*, serie Discursos, entrevistas, documentos, La Habana, Imprenta General de las FAR.
- ISIS Internacional (1990), "El malestar silenciado: la otra salud mental", serie Ediciones de las mujeres, N° 14, Santiago de Chile, diciembre.
- Mesa-Lago, Carmelo (1990), "La seguridad social y el sector informal", serie Investigaciones sobre empleo, N° 32, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- México, Secretaría de Salud (1990), *La salud de la mujer en México. Cifras comentadas*, México, D.F., Dirección General de Salud Materno Infantil/Organización Panamericana de la Salud (OPS).

- Miller, Billie (1992), "Adolescent pregnancy in the Americas and the Caribbean" (ESD/P/ICPD.1994/EG.III/11), documento presentado a la Reunión del Grupo de Expertos sobre Mujer y Población, Gaborone, 22 al 26 de junio.
- Naciones Unidas (1992a), "A gender perspective on population issues. Discussion note" (ESD/P/ICPD.1994/EG.III/DN.2), documento presentado a la Reunión del Grupo de Expertos sobre Mujer y Población, Gaborone, 22 al 26 de junio.
- \_\_\_\_\_ (1992b), *World Population Prospects. The 1992 Revision*, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1992c), "Background paper. Population and women: a review of issues and trends" (ESD/P/ICD.1994/EG.III/3), documento presentado a la Reunión del Grupo de Expertos sobre Mujer y Población, Gaborone, 22 al 26 de junio.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño. Plan de acción para la aplicación de la Declaración Mundial*, Nueva York, 30 de septiembre de 1990.
- \_\_\_\_\_ (1989), "Levels and Trends of Contraceptive Use as Assessed in 1988", serie Population Studies, N° 110 (ST/ESA/SER.A/110), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.89.XIII.4.
- \_\_\_\_\_ (1985), *Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer*, Nueva York, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (1984), Informe de la Conferencia Internacional de Población, 1984 (México, D.F., 6 a 14 de agosto de 1984) (E/CONF.76/19), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.XIII.8.
- \_\_\_\_\_ (1979a), *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Nueva York, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (1979b), "Examen y evaluación del Plan de Acción Mundial sobre Población", serie Estudios de población, N° 71 (ST/ESA/SER.A/71), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.79.XIII.7.
- \_\_\_\_\_ (1975), Informe de la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas, 1974 (E/CONF.60/19), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.75.XIII.3.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1992), "ILO standard setting, policy studies and technical cooperation relating to population issues and women. Discussion note" (ESD/P/ICPD.1994/EG.III/DN.11), documento presentado a la Reunión del Grupo de Expertos sobre Mujer y Población, Gaborone, 22 al 26 de junio.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (1992), *Women's Health: Across Age and Frontier*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1980), *La salud y la condición de la mujer* (FHE/80.1), Ginebra.

- \_\_\_\_\_ (1970), "Spontaneous and induced abortion", *Technical Report Series*, N° 461, Ginebra.
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud) (1992), *Prevención de la mortalidad materna en las Américas: perspectivas para los años noventa*, serie Comunicación para la Salud, N° 2, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Las condiciones de salud en las Américas. Edición 1990*, serie Publicación científica, N° 524, vol. 1, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1982), *Salud para todos en el año 2000. Plan de Acción para la instrumentación de las estrategias regionales*, serie Documentos oficiales, N° 179, Washington, D.C.
- Ottone, Ernesto (1991), "Modernidad y ciudadanía: el desafío educativo del siglo XXI", Santiago de Chile, inédito.
- Pitanguy, Jacqueline (1987), *Mulher, saúde e sociedade no Brasil*, Coleção Saúde e Realidade Brasileira, Petrópolis, ABRASCO.
- Population Reports* (1990), "La esterilización voluntaria femenina: número uno y en aumento", serie C, N° 10, noviembre.
- Portocarrero, Patricia (comp.) (1990), *Mujer en el desarrollo: balance y propuestas*, Lima, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.
- Postel, Els (1992), "The value of women, women's autonomy, population and policy trends" (ESD/P/ICPD.1994/EG.III/5), documento presentado a la Reunión del Grupo de Expertos sobre Mujer y Población, Gaborone, 22 al 26 de junio.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1990), "Empleo y equidad: desafío de los 90", serie Documento de trabajo, N° 354, Santiago de Chile, octubre.
- Rajs, Danuta (1991), *La mortalidad materna en América Latina y en el Caribe Latino*, documento presentado al Seminario Causas y Prevención de la Mortalidad del Adulto en Países en Desarrollo, Santiago de Chile, 7 al 11 de octubre.
- Recchini de Lattes, Zulma y Catalina Wainerman (1979), Información de censos y encuestas de hogares para el análisis de la mano de obra femenina en América Latina y el Caribe: evaluación de deficiencias y recomendaciones para superarlas (E/CEPAL/L.206), Santiago de Chile, octubre.
- Rizo, Alberto (1992), "Maternal mortality, induced abortion and sexually-transmitted diseases: impact on women's health during the fertile age" (ESD/P/ICPD.1994/EG.III/8), documento presentado a la Reunión del Grupo de Expertos sobre Mujer y Población, Gaborone, 22 al 26 de junio.
- Roux, Maryse (1991), "Cuba: population et développement. Essai sur la fécondité", *Cahiers des Amériques latines*, N° 11.
- Rutenberg, Naomi y otros (1991), "Knowledge and Use of Contraception", serie Demographic and Health Surveys Comparative Studies, N° 6, Maryland, Institute for Resource Development.



- Silva Escobar (1988), "Comercio en pequeña escala en La Paz", *La mujer en el sector informal: trabajo femenino y microempresa en América Latina*, Mayra Buvinić y Marguerite Berger (comps.), Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Singh, Susheela (1992), "Adolescent reproductive behaviour and women's status" (ESD/P/ICPD.1994/EG.III/10), documento presentado a la Reunión del Grupo de Expertos sobre Mujer y Población, Gaborone, 22 al 26 de junio.
- Sojo, Ana (1992), "La inserción laboral de la mujer latinoamericana: entre la crisis económica y los retos de la transformación productiva con equidad", Santiago de Chile, inédito.
- Thapa, Rita (1992), "Working notes on women's participation and perspectives in health issues" (ESD/P/ICPD.1994/EG.III/DN.6), documento presentado a la Reunión del Grupo de Expertos sobre Mujer y Población, Gaborone, 22 al 26 de junio.
- The Alan Guttmacher Institute (1992), *Perspectivas internacionales en planificación familiar*, vol. 18, N° 2, junio.
- \_\_\_\_\_ (1991), *Perspectivas internacionales en planificación familiar*, número especial.
- \_\_\_\_\_ (1989a), *Perspectivas internacionales en planificación familiar*, vol. 15, N° 3, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1989b), *Perspectivas internacionales en planificación familiar. Compendio: Las salvadoreñas adoptan la P.F. tarde; Esterilización es el método más común*, número especial.
- \_\_\_\_\_ (1989c), "Fecundidad y uso anticonceptivo en Costa Rica, 1987", *Perspectivas internacionales en planificación familiar*, número especial.
- \_\_\_\_\_ (1989d), "La esterilización femenina en Costa Rica, 1976-1986", *Perspectivas internacionales en planificación familiar*, número especial.
- Tietze, Christopher (1987), *Informe mundial sobre el aborto*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- Valdés, Adriana (1991), "Mujeres, culturas, desarrollo (perspectivas desde América Latina)", serie Mujer y desarrollo, N° 5 (LC/L.596), Santiago de Chile, marzo.
- Villarreal, Marcela (1992), "Women's economic activities and fertility. Overview of the interactions and policy implications" (ESD/P/ICPD.1994/EG.III/15), documento presentado a la Reunión del Grupo de Expertos sobre Mujer y Población, Gaborone, 22 al 26 de junio.
- Wainerman, Catalina (1992), *Improving the Accounting of Women Workers in Population Censuses: Lessons from Latin America*, serie World Employment Programme Research Working Papers, N° 178 (WEP 2-21/WP.178), Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

- Weinberger, Mary Beth, Cynthia Lloyd y Ann Klimas Blanc (1989), "Educación de la mujer y fecundidad: Un decenio de cambios en cuatro países latinoamericanos", *Perspectivas internacionales en planificación familiar*, número especial.
- Westoff, Charles F. (1991), "Reproductive Preferences: A Comparative View", serie Demographic and Health Surveys Comparative Studies, N° 3, Maryland, Institute for Resource Development, febrero.
- Westoff, Charles y Luis Hernando Ochoa (1991), "Unmet Need and the Demand for Family Planning", serie Demographic and Health Surveys Comparative Studies, N° 5, Maryland, Institute for Resource Development, julio.

## **ANEXO**



Cuadro 1

**AMÉRICA LATINA (NUEVE PAÍSES): PROPORCIÓN DE MUJERES EN  
EDAD FÉRTIL ACTUALMENTE CASADAS SEGÚN CONOCIMIENTO  
Y USO DE MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS**

País	Tienen conocimiento sobre anticonceptivos		Han usado anticonceptivos alguna vez		Usan anticonceptivos actualmente	
	Algún método	Métodos modernos	Algún método	Métodos modernos	Algún método	Métodos modernos
Bolivia	75.0	67.5	45.8	21.7	30.3	12.2
Brasil	99.9	99.9	86.3	82.0	66.2	56.5
Colombia	99.5	99.4	83.0	75.0	64.8	52.4
República Dominicana	99.3	99.3	73.0	69.1	49.8	46.5
Ecuador	90.5	90.0	62.9	54.7	44.3	35.8
Guatemala	71.9	71.6	34.0	29.5	23.2	19.0
México	93.4	93.2	70.2	64.1	52.7	44.6
Perú	89.1	86.6	65.1	40.6	45.8	23.0
Trinidad y Tabago	99.0	98.9	83.1	79.2	52.7	44.4

Fuente: Institute for Resource Development Inc., *Encuestas sobre demografía y salud*, Columbia, Maryland, 1985-1989.

Cuadro 2

**AMÉRICA LATINA (NUEVE PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LAS MUJERES EN EDAD FÉRTIL  
ACTUALMENTE CASADAS, SEGÚN ALGÚN MÉTODO ANTICONCEPTIVO ESPECÍFICO**

País	Total de usuarias	Usuaris de algún método anticonceptivo											Total de no usuarias	Total	
		Métodos modernos							Métodos tradicionales						
		Total	Píldora	DIU <sup>a</sup>	Inyección	Métodos vaginales	Condón	Esterilización Fem.	Masc.	Total	Abstinencia periódica	Retiro			Otros métodos
Bolivia	30.2	12.2	1.9	4.8	0.7	0.1	0.3	4.4	0.0	18.0	16.1	1.0	0.9	69.8	100.0
Brasil	66.3	56.6	25.2	1.0	0.6	0.5	1.7	26.8	0.8	9.7	4.0	5.0	0.7	33.7	100.0
Colombia Rep.	64.8	52.5	16.4	11.0	2.4	2.3	1.7	18.3	0.4	12.3	5.7	5.7	0.9	35.2	100.0
Dominicana	50.0	46.5	8.8	3.0	0.1	0.2	1.4	32.9	0.1	3.5	1.4	1.5	0.6	50.0	100.0
Ecuador	44.2	35.7	8.5	9.8	0.7	1.2	0.6	14.9	0.0	8.5	6.1	2.0	0.4	55.8	100.0
Guatemala	23.1	19.0	3.9	1.8	0.5	0.4	1.2	10.3	0.9	4.1	2.8	1.2	0.1	76.9	100.0
México	52.9	44.8	9.8	10.2	2.8	0.6	1.9	18.7	0.8	8.1	4.4	3.5	0.2	47.1	100.0
Perú	45.6	22.9	6.5	7.3	1.3	1.0	0.7	6.1	0.0	22.7	17.7	3.6	1.4	54.4	100.0
Trinidad y Tabago	52.7	44.4	14.0	4.4	0.8	5.0	11.8	8.2	0.2	8.3	2.6	5.3	0.4	47.3	100.0

Fuente: Institute for Resource Development Inc., *Encuestas de demografía y salud*, Columbia, Maryland, 1985-1989.

<sup>a</sup> Dispositivo intrauterino (DIU).

Cuadro 3  
**AMÉRICA LATINA (NUEVE PAÍSES): PROPORCIÓN DE MUJERES EN EDAD FÉRTIL  
 ACTUALMENTE CASADAS, USUARIAS DE MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS  
 SEGÚN RESPONSABILIDAD DE USO**

País	Total de usuarias	Responsabilidad de uso		Total de usuarios	Responsabilidad de uso	
		Masculina <sup>a</sup>	Femenina <sup>b</sup>		Masculina <sup>a</sup>	Femenina <sup>b</sup>
Bolivia	30.2	1.3	28.9	100.0	4.3	95.7
Brasil	66.3	7.5	58.8	100.0	11.3	88.7
Colombia	64.8	7.8	57.0	100.0	12.0	88.0
República Dominicana	50.0	3.0	47.0	100.0	6.0	94.0
Ecuador	44.2	2.6	41.6	100.0	5.9	94.1
Guatemala	23.1	3.3	19.8	100.0	14.3	85.7
México	52.9	6.2	46.7	100.0	11.7	88.3
Perú	45.6	4.3	41.3	100.0	9.4	90.6
Trinidad y Tabago	52.7	17.3	35.4	100.0	32.8	67.2

**Fuente:** Institute for Resource Development Inc., *Encuestas de demografía y salud*, Columbia, Maryland, 1985-1989.

<sup>a</sup> Comprende los siguientes métodos anticonceptivos: condón, vasectomía y retiro.

<sup>b</sup> Comprende los restantes métodos anticonceptivos.

Cuadro 4  
**AMÉRICA LATINA (NUEVE PAÍSES): DEMANDA DE ANTICONCEPTIVOS DE LAS MUJERES  
 EN EDAD FÉRTIL ACTUALMENTE CASADAS, SEGÚN INTENCIÓN DE USO**

País	Demanda de anticonceptivos <sup>a</sup>			Usuarías		Demanda no satisfecha <sup>b</sup>			
	Total	Para espaciar nacimientos	Para limitar nacimientos	Total	Para espaciar nacimientos	Para limitar nacimientos	Total	Para espaciar nacimientos	Para limitar nacimientos
Bolivia	69.8	17.5	52.3	30.3	6.5	23.8	35.7	9.5	26.2
Brasil	81.1	24.2	56.9	66.2	17.9	48.3	12.8	4.8	8.0
Colombia	81.0	22.1	58.9	64.8	15.4	49.4	13.4	5.1	8.3
Rep. Dominicana	71.2	20.8	50.4	49.7	9.6	40.1	19.4	10.0	9.4
Ecuador	70.8	23.8	47.0	44.3	11.6	32.7	24.2	10.8	13.4
El Salvador	73.8	22.3	51.5	47.3	8.1	39.2	26.0	13.9	12.1
Guatemala	53.5	22.1	31.4	23.2	5.1	18.1	29.4	16.4	13.0
México	79.0	25.9	53.1	52.7	13.5	39.2	24.1	11.0	13.1
Perú	77.8	21.7	56.1	45.8	11.2	34.6	27.7	8.1	19.6
Trinidad y Tabago	71.1	28.6	42.5	52.7	18.9	33.8	16.2	8.3	7.9

**Fuente:** Institute for Resource Development Inc., *Encuestas de demografía y salud*, Columbia, Maryland, 1985-1989.

<sup>a</sup> Incluye usuarias, usuarias de métodos que fallaron y otras que si bien necesitan anticonceptivos, no los han utilizado.

<sup>b</sup> Excluidas las usuarias de métodos que fallaron.



Cuadro 5

**AMÉRICA LATINA (DIEZ PAÍSES): NÚMERO MEDIO DE HIJOS DESEADOS DE  
MUJERES EN EDAD FÉRTIL ALGUNA VEZ CASADAS POR  
NÚMERO DE HIJOS VIVOS**

País	Año de la información	Número de hijos vivos <sup>a</sup>							Total
		0	1	2	3	4	5	6 y más	
Bolivia	1989	2.2	2.3	2.4	2.8	3.0	3.1	3.5	2.8
Brasil	1986	2.4	2.4	2.6	3.2	3.5	3.5	4.0	3.0
Colombia	1986	2.3	2.3	2.6	3.0	3.4	3.6	4.1	3.0
República Dominicana	1986	3.1	2.9	3.2	3.6	4.0	4.1	4.5	3.6
Ecuador	1987	2.5	2.5	2.8	3.2	3.4	3.9	4.8	3.3
El Salvador	1985	2.9	2.7	3.0	3.7	4.5	4.9	6.2	3.6
Guatemala	1987	3.5	3.2	3.4	3.8	4.2	5.0	5.9	4.1
México	1987	2.4	2.5	2.7	3.2	3.5	4.1	4.4	3.3
Perú	1986	2.1	2.2	2.5	3.0	2.9	3.3	3.6	2.9
Trinidad y Tabago	1987	2.5	2.6	2.9	3.1	3.5	3.7	4.0	3.1

Fuente: Institute for Resource Development Inc., *Encuestas de demografía y salud*, Columbia, Maryland, 1985-1989.

<sup>a</sup> Incluye embarazos.

Cuadro 6

**AMÉRICA LATINA (DIEZ PAÍSES): PROPORCIÓN DE MUJERES EN EDAD FÉRTIL  
ACTUALMENTE CASADAS QUE DESEAN EVITAR UN FUTURO NACIMIENTO  
POR NÚMERO DE HIJOS VIVOS**

País	Año de la información	Número de hijos vivos							Total
		0	1	2	3	4	5	6 y más	
Bolivia	1989	10	31	68	80	86	94	90	72
Brasil	1986	11	26	69	86	87	90	92	65
Colombia	1986	8	28	69	85	91	91	93	70
República Dominicana	1986	5	16	56	82	89	93	92	63
Ecuador	1987	4	24	58	75	84	87	86	63
El Salvador	1985	11	25	58	81	78	81	78	63
Guatemala	1987	6	13	35	52	62	60	64	47
México	1987	5	15	60	75	83	83	80	62
Perú	1986	6	27	68	77	86	90	84	70
Trinidad y Tabago	1987	5	18	59	76	85	86	89	55

Fuente: Institute for Resource Development Inc., *Encuestas de demografía y salud*, Columbia, Maryland, 1985-1989.

**LA PLANIFICACIÓN FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE**

*Elena Prada*



## I. INTRODUCCIÓN

Una de las metas fundamentales del desarrollo de las naciones, y de la búsqueda de la equidad entre los pueblos, es mejorar las condiciones de salud de los niños y de las madres. Esta necesidad ha sido reconocida y expresamente formulada por la comunidad internacional en la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño (UNICEF, 1990).

Para lograr tales propósitos, es preciso mejorar la situación de la mujer y realzar su igualdad con los varones mediante su acceso a la educación, la capacitación, el empleo y a otros servicios como factores concomitantes del desarrollo socioeconómico de los países. La maternidad sin riesgos, la salud, la nutrición y la educación de la madre, además de ser indispensables para su supervivencia, son factores determinantes del crecimiento, el desarrollo y el bienestar de los niños.

Hasta hace algunas décadas, la mayoría de las mujeres de los países en desarrollo pasaban la mayor parte de sus años fértiles en estado de gravidez o amamantando a sus hijos. Aunque la situación ha mejorado, aún se observan desigualdades entre países de una región y aun entre distintos grupos de una misma sociedad.

La planificación familiar, entendida como un derecho de toda persona y toda pareja a tener los hijos que desee y cuando los quiera, puede contribuir a reducir estas desigualdades al evitar los embarazos precoces, tardíos, demasiado numerosos o demasiado frecuentes.

América Latina y el Caribe han registrado importantes cambios demográficos desde la década de 1960. La tasa global de fecundidad en la región descendió de unos 6 nacimientos por mujer en 1960 a menos de 3.5 en la actualidad. La reducción del tamaño de la familia se ha producido en forma simultánea al incremento del uso de métodos anticonceptivos y a cambios socioeconómicos importantes que se reflejan en una mayor urbanización, un incremento de la educación, una mayor exposición a los medios de comunicación y algunas mejoras en la situación social de las mujeres. No obstante, cabe advertir que existen diferencias profundas entre las distintas regiones, los países que las componen y dentro de cada uno de ellos.

El presente documento se elaboró como un aporte a los debates de la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, que se llevó a cabo del 6 al 9 de octubre de 1992. En él se examina la evolución y el estado actual de los programas de planificación familiar en la región, así como los aportes de estos programas a la salud de la madre y el hijo. Se analizan, además, la situación de los adolescentes en el ámbito de la reproducción; los niveles de prevalencia del uso de anticonceptivos, y el acceso, la disponibilidad y la calidad de los servicios de planificación de la familia.

## II. EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La planificación familiar, entendida como la libertad de los individuos y las parejas para decidir el número y espaciamiento de los hijos que quieren y pueden tener, fue reconocida por primera vez como un derecho humano en la Convención Internacional sobre Derechos Humanos en el año 1968. Como tal, ha sido reconocida en varias reuniones internacionales posteriores: la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas (1974) (Naciones Unidas, 1979, p. 46), la Conferencia Internacional de Población realizada en México en 1984 (Naciones Unidas, 1984, p. 23), y la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1985).

En el Foro Internacional sobre la Población en el Siglo XXI, celebrado en Amsterdam en 1989 (FNUAP, 1989), se hizo un llamamiento a todos los organismos públicos y privados a prestar más y mejores servicios de planificación familiar y salud maternoinfantil. En dicha conferencia se solicitó fomentar el uso de anticonceptivos en todo el mundo, para que a fines del presente siglo la tasa de prevalencia llegue al 56% de las mujeres en unión, y así lograr la meta de crecimiento demográfico estimado por las Naciones Unidas en su variante media.

Más recientemente, en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia realizada en 1990 (UNICEF, 1990), se volvió a destacar la importancia de la planificación familiar como instrumento necesario para la supervivencia de los niños y de las madres.

Aun cuando la mayoría de los programas de planificación familiar ejecutados en América Latina tuvieron sus orígenes en los años sesenta (véase el cuadro 1 del Anexo) —se vieron afectados por los mismos problemas iniciales—, su evolución no ha sido similar ni uniforme en todos los países de la región.

Por muchos años, los gobiernos, el clero católico, grupos políticos de extrema izquierda y de profesionales médicos expresaron una franca oposición a la adopción de programas de planificación familiar, cada uno por razones ideológicas diferentes. Las políticas gubernamentales consideraban el crecimiento de la población como un requisito

indispensable para el desarrollo socioeconómico. Por lo tanto, su posición era entonces eminentemente favorable a dicho crecimiento ("pronatalista"), a lo que se unía el supuesto de una baja densidad de población derivada de la disponibilidad de vastos territorios deshabitados, como en los casos de Brasil, México y Colombia.

El clero, por su parte, consideraba que el fin fundamental del matrimonio era la procreación, y aunque su ideología no ha variado, hay menos intransigencia en su posición actual de apoyo a la paternidad responsable mediante el uso de métodos anticonceptivos naturales. Lo que objeta son los métodos de planificación familiar que considera artificiales.

Los grupos de extrema izquierda consideraban que los programas de planificación familiar eran un arma del imperialismo norteamericano para reducir la población de los países pobres, con el supuesto propósito de dominarlos más fácilmente y de detener el proceso de la revolución marxista al retardar el crecimiento del proletariado. Y, por último, unos cuantos representantes de la profesión médica expresaron una franca oposición a los programas organizados por desconocimiento y temor de las posibles reacciones del clero. En algunos países este grupo, mucho menos inflexible que hace un par de décadas, sigue expresando su desacuerdo con la planificación familiar.

Fueron varios los actores y diversas las circunstancias que hicieron posible algunos cambios en las posiciones descritas con respecto al tema de la población y a la ejecución de programas de planificación familiar.

Por una parte, hubo una mejora en el conocimiento de los fenómenos demográficos, especialmente en lo que se refiere a las tendencias y características del crecimiento de la población en América Latina y el Caribe. En la década de 1960 el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) hizo un notable aporte, al documentar el rápido crecimiento de población y los cambios demográficos que estaban ocurriendo en la región. Expuso, por ejemplo, que Bolivia, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela tenían tasas brutas de natalidad de 44 por mil o más y un crecimiento superior al 3% anual (Taucher, 1979). En la década de 1970, la Encuesta Mundial de Fecundidad (EMF) contribuyó a confirmar muchos de los hallazgos de los años anteriores y a una comprensión mayor del comportamiento reproductivo. Y, más recientemente, las Encuestas de Demografía y Salud (DHS) han seguido profundizando los conocimientos sobre la región y facilitando su comparación con otras regiones del mundo.

Por otra parte, los estudios epidemiológicos sobre la alta prevalencia del aborto inducido en Chile, de Armijo y Monreal (s/f), y los resultados de las primeras encuestas CAP (conocimiento, actitudes y prácticas anticonceptivas) en América Latina, contribuyeron también a



explicar la situación demográfica y a algunos cambios en las posiciones iniciales frente al tema. Estos estudios demostraron que existía una necesidad insatisfecha de servicios de regulación de la fecundidad y un deseo expreso de las mujeres de tener menos hijos, a lo que se unía el alto costo económico de los servicios de seguridad social del Estado como consecuencia de complicaciones de abortos realizados en condiciones inseguras y el elevado costo social de esta práctica.

Algunos médicos también desempeñaron un papel importante en las investigaciones epidemiológicas sobre el aborto y como propulsores de la prestación de servicios de planificación familiar. En un comienzo los servicios prestados por este grupo de profesionales estuvieron limitados a mujeres solventes económicamente, que vivían en zonas urbanas. Posteriormente, y gracias a la asistencia de instituciones internacionales, surgieron las organizaciones no gubernamentales, que han desempeñado y siguen teniendo un papel destacado en el suministro de los servicios de planificación familiar en la región. Sus actividades innovadoras, pioneras y catalizadoras han permitido extender la cobertura a poblaciones y áreas apartadas, movilizar la participación voluntaria de diversos sectores de la población, colaborar y llenar los vacíos que deja la acción gubernamental y dar apoyo a iniciativas destinadas a los jóvenes y los varones, o provenientes del ámbito clínico.

El sector comercial y los médicos privados constituyen otro de los grupos que han desempeñado un papel importante en la planificación familiar en la región, que ha reforzado las actividades de las organizaciones no gubernamentales y las realizadas como parte de programas gubernamentales.

Con excepción de México, los gobiernos tardaron en reaccionar al acelerado crecimiento de la población que quedó en evidencia en los estudios y censos de población realizados durante los años sesenta. Finalmente, algunos países formularon políticas de población, muchas de las cuales nunca se llevaron a la práctica; otros, en cambio, adoptaron una actitud permisiva con respecto a la prestación de servicios por parte del sector privado (Colombia y Brasil), en tanto que algunos reaccionaron oponiéndose abiertamente (Argentina).

México adoptó tres políticas de población, en la última de las cuales (1974) se contemplaba por primera vez el desarrollo de programas de planificación familiar a través de los servicios educativos y de salud del sector público. En la Ley General de Salud de 1984 se da alta prioridad a la planificación familiar, especialmente a la ampliación de la cobertura a áreas más apartadas del país y a la prestación de servicios de educación sexual y planificación familiar a grupos especiales, como los adolescentes, los impedidos y quienes se encuentran en centros de reclusión, centros psiquiátricos y consejos tutelares. Gracias a este apoyo gubernamental decidido, México logró reducir la tasa de crecimiento de

la población en un corto tiempo y colocarse en el séptimo lugar entre los países de todo el mundo que ejecutan programas de planificación familiar (Mauldin y Ross, 1991, p. 354).

Un caso diferente se encuentra en Colombia, cuyo gobierno nunca ha otorgado prioridad a la planificación familiar, a diferencia de lo que ocurre con el sector privado. La asociación privada de planificación familiar (PROFAMILIA) ha encabezado todas las actividades relacionadas con la reproducción que se realizan en el país y se ha convertido en la más importante de las asociaciones afiliadas a la Federación Internacional de Planificación de la Familia en el mundo en desarrollo. En el año 1988 recibió el Premio Mundial en Población de las Naciones Unidas en reconocimiento a "su sobresaliente contribución a la toma de conciencia en asuntos de población y a su solución" (Echeverry, 1991, p. 219).

El contexto en que se ha desarrollado la planificación familiar también ha evolucionado. En un principio, surgió de una motivación de índole demográfica y macroeconómica: la búsqueda de un equilibrio más armónico entre el desarrollo socioeconómico y el tamaño de la población. Luego se adoptó un enfoque de microeconomía al orientar las campañas educativas a que la pareja tuviera sólo los hijos que pudiera alimentar, vestir y educar. Posteriormente, se utilizó una motivación que destaca la salud reproductiva; se procuraba evitar los embarazos precoces y los intervalos intergenésicos cortos, y reducir el número de nacimientos. Este mensaje fue más acertado, puesto que se centró en el ámbito de la familia. Aunque en la actualidad la planificación familiar sigue vinculada a la salud reproductiva, se le ha integrado a las actividades de atención de la salud materno-infantil, a fin de dar un servicio más integral y de ampliar su radio de acción.

Si bien cada uno de estos enfoques ha tenido como meta la desaceleración del crecimiento de la población y la reducción del tamaño de la familia, según la opinión ampliamente aceptada los programas de planificación familiar actuaron más como facilitadores del descenso de la fecundidad que como causa directa de dicho descenso.

En efecto, la baja de la fecundidad se debió a la conjugación de múltiples factores: la elevación del nivel de educación, que incrementa la productividad y estimula la participación de la mujer en el mercado laboral; una mayor urbanización, que incide en cambios valorativos de los roles tradicionales asignados a la mujer; la expansión del alcance de los medios de comunicación, con su consecuente transmisión de valores modernos, entre otros el de la familia pequeña, y los programas organizados de planificación familiar, que informan y motivan a la población a hacer uso de métodos anticonceptivos más eficaces.

La tasa global de fecundidad de América Latina en el período 1965-1970 era de 5.5 hijos por mujer, tasa que se redujo a 3.93 en el

período 1980-1985 (Freedman y Blanc, 1991). En el Caribe, la tasa descendió de 4.9 a 3.2 durante el mismo período.

Estas tasas promedio ocultan diferencias significativas entre las subregiones. De hecho, la transición demográfica sólo se está iniciando en países cuya tasa global de fecundidad sigue siendo alta (véase el cuadro 2 del Anexo). Por ejemplo, ésta supera los 4.5 hijos en Haití, Belice, Granada, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Paraguay. La tasa de prevalencia del uso anticonceptivo en este grupo de países fluctúa entre un mínimo de 10% en Haití y un máximo de 48% en Paraguay, porcentajes que están aún lejos de los registrados en los desarrollados (75%-80%).

Algunos otros países ya han completado la transición (Barbados, Montserrat y Cuba), han comenzado la tercera etapa de declinación (Santa Lucía y Granada) o se hallan en una etapa avanzada de la transición (Puerto Rico, Costa Rica, Colombia, Brasil, Panamá, República Dominicana). Este último grupo de países había logrado, de acuerdo con la última encuesta sobre uso de anticonceptivos, niveles de prevalencia superiores al 50% y una reducción de la tasa de mortalidad infantil a menos de 65 por mil nacidos vivos. De todos estos países, solamente Cuba, Puerto Rico y Costa Rica presentan tasas de prevalencia cercanas a las de naciones desarrolladas (71%).

Cabe destacar los casos de Barbados y Cuba, que lograron tanto tasas globales de fecundidad inferiores al nivel de reemplazo como las tasas más bajas de mortalidad infantil registradas hasta el momento en América Latina y el Caribe. No obstante, es importante hacer notar que en estos dos países la práctica del aborto es legal y de acceso relativamente fácil para la población en general, situación que, en alguna medida, ha influido en el comportamiento demográfico indicado. En el caso de los demás países se estima también que el aborto inducido —aunque ilegal en muchos de ellos, y por lo menos restringido en varios otros—, parece haber contribuido a la declinación observada de la fecundidad.



### III. SERVICIOS DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR

La oferta de servicios de planificación familiar está vinculada a varios factores: la cantidad de fuentes de suministro; la disponibilidad y el costo; la legitimación de los programas y los métodos ofrecidos, y los valores culturales arraigados en la población.

En América Latina y el Caribe la oferta de servicios de planificación familiar es insuficiente y limitada. Los gobiernos de Argentina y Belice aún no han autorizado su prestación en las clínicas estatales. En Brasil, Paraguay, Venezuela y Uruguay está a cargo de entidades privadas que operan en las clínicas del Estado. En Trinidad y Tabago y en Chile, el sector privado entrega los métodos anticonceptivos que, sin embargo, son distribuidos por el sector público. Y en Bolivia y Perú, el Estado empezó a ofrecer servicios de planificación familiar hace muy poco tiempo.

La variedad de anticonceptivos ofrecidos y su disponibilidad en los servicios públicos y privados es limitada. El Caribe es, quizás, la región que presenta la más amplia gama y disponibilidad de métodos anticonceptivos. En América Latina esto ocurre en el caso de Colombia, en tanto que Costa Rica, Honduras y México mantienen una disponibilidad aceptable de anticonceptivos. Gran parte de los demás países carece de una variedad amplia.

Estas limitaciones se convierten en verdaderos obstáculos para la prevención efectiva de los embarazos no deseados. Esto constituye una gran desventaja, que afecta sobre todo a las mujeres pobres, quienes no pueden acceder fácilmente a los servicios privados y que, por falta de alternativas, se ven obligadas a usar métodos poco adecuados a sus necesidades. Esto redundará en mayores probabilidades de abandono del método, de quejas de efectos secundarios y baja efectividad. Las restricciones se reflejan en la disparidad en el uso de los servicios entre las áreas rurales y urbanas en casi todos los países de la región, con la excepción de Trinidad y Tabago y Jamaica (véase el cuadro 3 del Anexo). Bolivia, Guatemala, México y Perú presentan un déficit de cobertura del área rural superior al 40%. La diferencia es menor en Paraguay, Brasil y Colombia, y mínima en Costa Rica y República Dominicana.

Es difícil saber qué instituciones trabajan en el campo de la planificación familiar, y conocer su trayectoria, su orientación y sus logros, debido a la escasa información disponible y a los diversos sistemas de información sobre el tema. Aun con estas limitaciones, es posible concluir que la oferta privada de servicios de planificación familiar, incluidos los comerciales, parece haber funcionado mejor que la oferta de las instituciones públicas. Esta afirmación puede provocar controversia por la dificultad para trazar una clara línea divisoria en algunos países, en los que el sector privado utiliza la infraestructura de los organismos oficiales. El único programa gubernamental que quizás ha tenido una más decidida participación con resultados positivos en muy corto tiempo ha sido el de México. En Honduras, los programas de planificación familiar estuvieron insertos en el sector oficial mucho antes que en cualquier otro país de América Latina, gracias a la asistencia internacional. Sin embargo, el programa decayó una vez que dejó de recibir apoyo económico (CELADE, 1990, p. 33).

En los países del Cono Sur, con excepción de Chile, la información sobre planificación familiar es más limitada que en el resto de la región. Debido a que estos países han mostrado desde hace mucho tiempo bajas tasas de fecundidad y crecimiento, la adopción de medidas en este campo no ha tenido el carácter de urgencia que presentan en los demás.

Es probable que la moderada tasa de fecundidad de la Argentina, por ejemplo, haya sido posible gracias a una combinación de factores que se dieron antes que en el resto de la región: el gran interés que despertaba la familia de tamaño reducido y, por consiguiente, el interés por controlar la fecundidad aun dentro del marco de métodos tradicionales, que en realidad eran los únicos disponibles, entre otros el coito interrupto, el uso del condón y el aborto. A ello contribuyeron posiblemente otros factores, como la rápida urbanización, el descenso del analfabetismo y el aumento de la educación formal, con la consecuente posibilidad de movilidad ascendente y el desarrollo de patrones modernos de consumo en los diversos estratos de la población.

La oferta de anticonceptivos en la Argentina se ha visto muy afectada por restricciones gubernamentales. En virtud de dos decretos promulgados bajo regímenes políticos diferentes, se prohibió, hasta el año 1986, el desarrollo de actividades destinadas al control de la fecundidad, mediante el control de la comercialización y venta de anticonceptivos (Balán y Ramos, 1989). En la actualidad no se imponen prohibiciones o restricciones a la oferta de servicios de anticoncepción. Sin embargo, no existe ninguna norma explícita de las autoridades de salud sobre el tema. Los programas que empiezan a ejecutarse se deben a la iniciativa de un grupo de profesionales de la salud.

Otros factores que dificultan el conocimiento de las dimensiones reales de la oferta de servicios de planificación familiar son los relacionados con los sistemas de información de los organismos que los prestan y su calidad. En general, las instituciones privadas ofrecen datos más fidedignos y sistemáticos, probablemente porque el volumen de sus actividades es menos complejo que el del sector oficial. Sin embargo, deberían establecerse mecanismos para recopilar y mantener información actualizada y confiable de todas y cada una de las fuentes de suministro de servicios anticonceptivos en cada país.

Lo anterior nos lleva a considerar que muchos de los vaivenes de la oferta de anticonceptivos podrían atribuirse a la falta de institucionalización de los programas, de una adecuada administración, de formación de recursos humanos para la prestación de los servicios, y de sistematización y uniformación de las actividades a nivel nacional, y a la política internacional de asistencia a América Latina.

El estado actual de los programas de la región no parecen justificar la reducción de la ayuda internacional a América Latina y el Caribe, que fue muy dinámica en un comienzo. Los recortes de los fondos de asistencia para los programas de planificación familiar habrán de resultar lesivos, en la medida en que aumenten las necesidades futuras y menoscaben en forma sensible las actividades actuales. En todo caso, si esta situación no varía, será necesario que los gobiernos y las organizaciones de la región procedan a la búsqueda de nuevas fórmulas, con miras a lograr una autosuficiencia entendida como la prestación de servicios de alta calidad y en forma oportuna, eficiente, humana, y con la base científica y técnica necesaria.





#### IV. TENDENCIAS DE LA PRÁCTICA ANTICONCEPTIVA

Los avances en el uso de métodos anticonceptivos han sido notables en América Latina y el Caribe. En 1960, sólo el 13% de las mujeres en edad de procrear usaban anticonceptivos, proporción que aumentó a 56% en 1983, y se espera que para el año 2000 llegue al 67% (FNUAP, 1990, p. 14). Sin embargo, estas tasas promedio ocultan diferencias apreciables. Por una parte, hay un grupo de países con bajas tasas de uso de anticonceptivos (de 10% y 34%), entre los cuales se encuentran Haití, Guatemala y Bolivia; un grupo intermedio, integrado por El Salvador, Honduras, Ecuador, Paraguay, Perú, Santa Lucía, República Dominicana, Dominica, Antigua, Barbados, Jamaica, México, Trinidad y Tabago, con tasas de prevalencia de 40% a 55%, y un tercer grupo con tasas superiores a 60% en el que figuran Panamá, Colombia, Puerto Rico y Costa Rica (véase el gráfico 1 del Anexo).

Los niveles actuales de las tasas de prevalencia son producto de un crecimiento anual disímil. Por ejemplo, entre 1976 y 1986 la tasa de prevalencia aumentó a un promedio de dos puntos porcentuales por año en El Salvador, Honduras, México, Colombia y Ecuador; creció entre uno y poco menos de dos puntos en República Dominicana, Jamaica y Perú y entre 0.5 y 0.9 puntos en Panamá, Bolivia y Paraguay. Por el contrario, se han observado muy pocos cambios en 5 países situados en los dos extremos de la escala de prevalencia: Guatemala y Haití, que siguen presentando tasas muy bajas, y Puerto Rico, Costa Rica y Trinidad y Tabago, países que registraron mucho antes que los demás niveles significativos de uso de anticonceptivos.

La influencia de los sectores público y privado en el empleo de anticonceptivos también ha sufrido cambios importantes. Como ya se ha mencionado, los programas oficiales entraron a participar en la provisión de servicios de planificación de la familia mucho más tarde que el sector privado, razón por la cual este último influye en mayor medida en la tasa de prevalencia, con excepción de México (véase el cuadro 4 del Anexo).

En dicho país, los programas del sector público son mucho más enérgicos debido a que el país tiene una política de población claramente definida, al apoyo gubernamental y a la amplia red de servicios de salud

involucrados en el proceso, tanto del Ministerio de Salud como del sistema de seguridad social. Todo esto tiende a reducir la brecha inicial en la provisión de servicios entre los sectores público y privado.

En cuanto al tipo de método utilizado por las mujeres en unión se observa un panorama sustancialmente diferente al de hace 10 años (véanse los cuadros 5 y 5A del Anexo). El rasgo más importante es el aumento de la esterilización femenina en República Dominicana, El Salvador, México, Panamá, Colombia y Ecuador, y un incremento de uso promedio que oscila entre 1.1 y 1.9 puntos porcentuales por año.

En términos de importancia relativa entre todos los métodos anticonceptivos, la esterilización ha aumentado notablemente su participación en todos los países, pero sobre todo en República Dominicana y El Salvador. En estos dos países la esterilización femenina es la práctica anticonceptiva utilizada en cerca del 75% de los casos.

Según algunos investigadores, la alta demanda de servicios de esterilización de las mujeres en República Dominicana, podría responder a la falta de anticonceptivos de predilección de la usuaria en las clínicas privadas cercanas a su residencia, al enfoque aplicado en los servicios de planificación familiar conforme al cual se otorga más importancia a la limitación de la fecundidad que al espaciamiento de los nacimientos, al hecho de haber sido el primer método disponible en clínicas privadas subvencionadas y hospitales públicos y gratuitos, y al tardío ofrecimiento de otros métodos de espaciamiento (Ochoa y Tsui, 1987; Báez, 1991).

No obstante, cabe señalar que las mujeres que recurren a la esterilización en República Dominicana tienen, en promedio, una más alta paridez y una más alta proporción de hijos fallecidos que las que utilizan métodos de espaciamiento, independientemente de su exposición al riesgo de embarazo al realizarse la encuesta (Báez, 1991, p. 39). Se ha observado, además, que las dominicanas utilizan métodos anticonceptivos sobre todo para limitar su fecundidad (Westoff y Ochoa, 1991b, p. 33). Es posible también que las ventajas comparativas que ofrece este método —facilidad de uso, no dependencia, bajo costo, menores efectos secundarios— sean otra de las razones que explique la demanda de esterilizaciones, que es alta entre las dominicanas y creciente en otros países.

En un estudio reciente se indica que en los países con programas más antiguos y "maduros", la tasa de esterilización suele ser más alta, debido a la mayor disponibilidad de servicios de planificación familiar y al deseo creciente de las parejas de limitar su fecundidad mucho antes (Rutenberg y Landry, 1991, pp. 667-694). Todo esto se debe al incremento del número de parejas que desean tener una familia más reducida y al desplazamiento de la máxima fecundidad de la mujer a edades más tempranas.

La magnitud de la demanda de anticonceptivos refleja, en cierta medida, las preferencias reproductivas de la población que, a su vez, son influenciadas por normas y valores de la sociedad en relación con el tamaño de la familia, por la variedad de la oferta de los programas de servicios, y por la solidez y fuerza de éstos. Además de los factores indicados anteriormente, éstos también podrían explicar el caso de República Dominicana, cuyo programa de planificación familiar es uno de los más antiguos y más sólidos en la región del Caribe.

En el resto de países la demanda de esterilización, con excepción de Costa Rica, también mostró un aumento pero, en todo caso, de magnitud inferior a la observada en República Dominicana, El Salvador, Colombia, Panamá, México y Ecuador. En Costa Rica se observó una estabilización de la demanda de este método entre 1976 y 1986. Esto se debe, tal vez, a las disposiciones adoptadas en el país a partir de 1976, que exigen a las parejas presentar una justificación médica para que se pueda realizar el procedimiento quirúrgico, requisito que indudablemente está restringiendo el libre acceso de aquellas parejas que sólo manifiestan la voluntad expresa de limitar su fecundidad (Hollerbach, 1989, pp. 308-324).

Con excepción de Puerto Rico, la vasectomía es un método de baja prevalencia en el ámbito latinoamericano. A pesar de su aparición en 1950, ha sido uno de los últimos en ser integrados a la gama de métodos que ofrecen los programas organizados de planificación familiar. No cuenta con tanta aceptación como la esterilización femenina, probablemente debido a la escasa o nula importancia otorgada en las actividades educativas a la responsabilidad que tiene también el hombre en el control de la fecundidad, a las barreras culturales y la resistencia de la población, al enfoque de los programas y a la actitud de los mismos proveedores de los servicios, la mayoría de los cuales son administrados por varones.

Al respecto, cabe destacar la labor que realiza la Fundación PRO-PATER de São Paulo, Brasil, y PROFAMILIA de Colombia; ambas instituciones ofrecen servicios exclusivos para varones. Las clínicas para hombres de PROFAMILIA, aunque funcionan anexas a las de planificación familiar, funcionan independientemente. En ellas se ofrece atención en urología y para enfermedades de transmisión sexual, asesoramiento sobre planificación familiar, prevención y asesoramiento sobre el SIDA y problemas sexuales, se distribuyen condones y se hacen vasectomías. La demanda de este último método, que por varios años fue mínima, alcanzó en 1990 a cerca de cinco mil.

No obstante, se requieren mayores esfuerzos para orientar las campañas de educación hacia la población masculina, teniendo en cuenta que en algunas comunidades rurales de estrato socioeconómico bajo y con población indígena, el hombre es quien toma las decisiones relativas

a la reproducción y el que muestra un mayor desconocimiento sobre la anticoncepción. En estudios cualitativos llevados a cabo en poblaciones indígenas de Bolivia, Ecuador y Perú se ha observado que el hombre es quien decide sobre el número de hijos y el uso de anticonceptivos pero, debido a la falta de información sobre planificación familiar, está menos predispuesto a usar anticonceptivos, aunque tenga interés en ellos (Fort, 1989; CEMOPLAF/Consejo de Población de las Naciones Unidas, 1989; AGES/Consejo de Población de las Naciones Unidas, 1989).

A diferencia de lo que ocurre con la esterilización femenina, en el caso de los demás métodos anticonceptivos no se observan tendencias claras de uso. El empleo de la píldora aumentó en seis de los 24 países considerados en los cuadros 5 y 5A del Anexo. El incremento fue especialmente notorio en Jamaica (7.7%) y Colombia (3.1%). En cambio, en nueve países se produjo una baja de por lo menos un 1% entre 1976 y 1986, y ésta fue especialmente pronunciada en Panamá, Costa Rica, Trinidad y Tabago y Puerto Rico, aunque en los casos de Panamá y Puerto Rico se vio compensada por un incremento de la esterilización.

En relación con el dispositivo intrauterino (DIU), se aprecia una tendencia al aumento. Con excepción de Haití y República Dominicana, la prevalencia de uso del DIU aumentó más de un 1%; su uso es más marcado en Ecuador, Perú y México. Sólo en Jamaica, el empleo del DIU descendió 1.9 puntos porcentuales.

La prevalencia del uso del condón, muestra un incremento en la mayoría de los países, pero no supera el 2.5%, con excepción de Costa Rica y Trinidad y Tabago donde lo usan más del 11% de las parejas. En Haití, Perú y Paraguay se observa una ligera disminución de la demanda de este método en el período comprendido entre 1976 y 1986. Es probable que en el curso de los próximos años aumente notablemente, debido a la intensa campaña educativa que se realiza en el mundo, en la que se presenta a este anticonceptivo como una de las formas de prevención del SIDA.

El empleo de contraceptivos inyectables se ha vuelto más común en México, Colombia y Paraguay, sobre todo en este último país, en el que ha aumentado tres puntos porcentuales por año. No obstante, su nivel de uso no supera el 5%, con excepción de Jamaica y Dominica (7.6% y 9.8%, respectivamente).

El uso de anticonceptivos vaginales (espumas, jaleas, tabletas y diafragmas) muestra una tendencia general decreciente en casi todos los países considerados en este examen. Es posible que en la realidad su prevalencia sea un poco mayor, dado que en algunos países se utiliza, y muchas veces se recomienda su empleo, en combinación con otros métodos, como ocurre con el DIU en el caso de Colombia.

Los métodos de ritmo y retiro, dos de los menos eficaces son los utilizados en el 50% y el 39% de los casos en Bolivia y Perú. En ambos países, aproximadamente un 17% de las parejas recurre a la abstinencia periódica, porcentaje que disminuye al 8% en Ecuador y Costa Rica y en menos del 6% en Colombia y Paraguay.

De acuerdo con informes de The Pathfinder Fund (1987) y del Ministerio de Salud (1989) la situación que se observa en el Perú responde más a la falta de información y de servicios adecuados a las necesidades de la población que a preferencias de las usuarias por razones culturales o de otra índole. El temor a los efectos secundarios y la preocupación por las consecuencias que podrían tener los métodos modernos para la salud son razones de peso para que los usuarios dejen de usarlos y confíen en los tradicionales, como la abstinencia periódica; de hecho, este temor conduce a abandonar los anticonceptivos de reciente desarrollo en un 23% de los casos.

En los informes de dichas instituciones se destaca la urgente necesidad de difundir información veraz y adecuada sobre los métodos anticonceptivos, sobre todo en los sectores más pobres de la sociedad, para evitar falsas nociones de daño y riesgo de los anticonceptivos modernos.

Las prácticas anticonceptivas varían considerablemente de acuerdo con el número de hijos vivos, el lugar de residencia y el nivel de educación de la mujer. En cada uno de los países considerados en el cuadro 6 del Anexo se observa que el uso de anticonceptivos tiende a aumentar a medida que el número de hijos se incrementa. Sin embargo, a partir del quinto hijo el aumento es menos acentuado. Esta relación entre familia grande y menor uso de anticonceptivos no es muy comprensible, aunque podría atribuirse a dos causas. Por una parte, es posible que las mujeres con muchos hijos deseen una familia numerosa y, por lo tanto, expresen menor interés en usar anticonceptivos. Por otra, posiblemente debido a la falta de acceso a los métodos de planificación familiar la mujer concibe más hijos de los deseados.

En el cuadro 7 del Anexo se observa que el uso de métodos anticonceptivos modernos es más común entre las mujeres residentes en áreas urbanas. La diferencia entre éstas y las zonas rurales son notables en Perú, Guatemala, México, Ecuador y Bolivia y bastante reducidas en Trinidad y Tabago y República Dominicana. En general, el uso de métodos modernos es mucho más bajo en las áreas rurales. Ninguno de los países analizados presenta una prevalencia de métodos modernos superior al 46% y esta cifra se reduce a menos del 10% en Bolivia y Perú. Por el contrario, el uso de estos métodos en las áreas urbanas supera el 50% en México, Colombia y Brasil y sólo es inferior al 20% en Bolivia.

Las mujeres más educadas también tienden a usar en mayor proporción métodos anticonceptivos modernos. Las diferencias en cuanto a uso de anticonceptivos entre las mujeres con diferentes niveles de instrucción son acentuadas y consistentes. En el caso de Guatemala, el contraste es muy marcado, puesto que el 8.6% de las mujeres sin instrucción usan anticonceptivos modernos en comparación con el 46% de las que tienen estudios secundarios (Rutenberg y otros, 1991, pp. 13-33).

Muchas encuestas revelan que el nivel de conocimientos sobre la existencia de métodos anticonceptivos es alto en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, las tasas de abandono, de cambio de métodos y, en menor proporción, de falla, indican la necesidad de conocimientos más amplios sobre el uso eficiente de los métodos en particular sobre la duración del período fértil; aparentemente, un bajo porcentaje de la población está bien informado al respecto, aún en países con altas tasas de prevalencia, a pesar de su importancia, sobre todo cuando se emplean métodos como la abstinencia periódica, el retiro, los dispositivos vaginales, el condón y, en menor grado, las píldoras y el DIU.

El estudio de Iqbal Shah (Shah, 1991, pp. 617-639) es uno de los pocos en que se examina la relación entre el conocimiento del período de la ovulación y la selección de un método, y en que se incluyen algunos países de América Latina, que contiene datos sobre Brasil y Colombia. De acuerdo con este estudio, de las mujeres que se encontraban en unión en el momento de la encuesta, el 27% en Brasil y el 32% en Colombia tenía un conocimiento correcto de su período fértil. La proporción de mujeres con conocimiento era mucho más alta en Brasil (61%) que en Colombia (48%), pero en este último país se encontró una mayor proporción de mujeres sin ningún conocimiento al respecto (20%), mientras en Brasil sólo asciende al 13%. En ambos casos, el 9% de las mujeres que recurrían a la abstinencia periódica, no sabían exactamente cuándo ovulaban o tenían una información errada en cuanto al período de abstinencia más adecuado (véase el cuadro 8 del Anexo).

Se hace evidente la necesidad de desplegar mayores esfuerzos para difundir información correcta acerca del período de mayor exposición al embarazo dentro del ciclo ovulatorio de la mujer. Una de las consideraciones básicas es la necesidad de diferenciar entre informar, educar y comunicar. En la actualidad, la mayoría de los programas de planificación familiar que se realizan en América Latina, sino todos, proporcionan información sobre los métodos anticonceptivos disponibles en los países y dan a conocer los beneficios del uso de anticonceptivos. En la mayoría de los casos, la información y comunicación se realiza poco antes de que los usuarios

potenciales adopten un método anticonceptivo. Cabe preguntar cuánta información pueden captar, entender y recordar posteriormente estas personas, cuando el tiempo de exposición a estos mensajes es tan corto. ¿Cuánta información se puede comprender y retener cuando se utiliza una misma metodología para grupos heterogéneos? Lo que se necesita es impartir una buena educación sobre regulación de la fecundidad, y en general sobre la sexualidad, mucho antes que el usuario llegue a los servicios de planificación familiar.

La educación es un proceso que requiere la captación, internalización y decantación de la información que se le ofrece a toda persona para que puedan adoptar una actitud reflexiva, consciente y verdaderamente informada sobre estas materias. Esto no se puede lograr minutos antes de la adopción de un determinado método; idealmente, habría que comenzar a impartir educación sexual desde la escuela primaria. Esta permite cuestionar los estereotipos sexuales, las normas, las costumbres y los hábitos tradicionales asociados a la formación de la familia, la crianza y el cuidado de los hijos, y propicia la formación de valores y un cambio de actitud en este ámbito. Mediante la educación sexual se pueden propiciar dentro de las nuevas generaciones mejores relaciones entre los sexos, una actitud responsable frente a la procreación, y la constitución de familias estables. Estas premisas están lejos de ser una novedad.

En el Foro Internacional sobre la Población en el Siglo XXI, celebrado en Amsterdam en 1989, se destacó la necesidad de ejecutar programas de información, educación y comunicación con fines de concientización y aceptación de la planificación familiar, recomendaciones que, por lo demás, habían sido formuladas tiempo atrás en otras reuniones internacionales (CELADE, 1979, p. 22). La información y la educación constituyen la base de la comprensión y la toma de conciencia sobre cuestiones de población, y de una respuesta adecuada por parte de los gobiernos y los individuos. Es importante la elección de los medios de difusión; por ejemplo, los medios masivos de comunicación, entre otros la radio, pueden ser un mecanismo muy útil en países con niveles bajos de alfabetismo donde los medios impresos tienen escasa circulación. Por lo tanto, a fin de ampliar al máximo la cobertura, deben explorarse también otros medios que gozan de aceptación cultural, como la televisión. Un buen ejemplo de ello son las telenovelas, muy populares en el medio latinoamericano y que en el caso específico de México han jugado un papel importante en la motivación de las usuarias para acudir a las clínicas de planificación familiar.

En los países en desarrollo, los programas de educación sobre temas de población en las escuelas comenzaron a recibir ciertos respaldos a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta. El gran interés

que despertaron en los gobiernos se vio reflejado en la elaboración de una gran cantidad de proyectos. Aunque las metas difieren de un país a otro, por lo general están diseñadas con el objetivo de crear conciencia y fomentar un sentido de responsabilidad con respecto a la sexualidad, y la paternidad y maternidad responsables. Sin embargo, en algunos países de América Latina y el Caribe, los programas no se han consolidado debido a problemas relacionados con la definición de su contenido, la capacitación de maestros y la disponibilidad de materiales. En vista de que estos programas son un importante elemento catalizador de una mayor comprensión de la planificación familiar por parte de las futuras generaciones, habría que actuar con determinación para superar las barreras que aún impiden su institucionalización.



## V. RELACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN FAMILIAR Y LA SALUD MATERNOINFANTIL

La planificación familiar puede ayudar a las parejas a decidir cuándo empezar a tener hijos y a espaciar los nacimientos según lo deseen, así como poner fin a su fecundidad una vez que hayan tenido el número de hijos deseado.

Asimismo, la planificación familiar puede contribuir a reducir la mortalidad infantil y materna, porque permite a las mujeres muy jóvenes o mayores postergar los embarazos o no tener más hijos, según el caso. Permite igualmente intervalos genésicos más largos, lo que redundaría en una mejor recuperación de la madre después del parto, y en la posibilidad de prodigar mejores cuidados y atención al recién nacido y a los hijos pequeños.

Según estudios realizados en varios países, los embarazos de madres adolescentes y de mujeres en las edades tardías del ciclo reproductivo encierran un alto riesgo (Potts y Thapa, 1991). De igual manera, las mujeres de alta paridez también corren mayores riesgos de sufrir la muerte de uno o más de sus hijos. Se ha observado, por ejemplo, que las mujeres con más de seis hijos tienen un 40% más de riesgo de perder a los hijos que tengan a continuación durante la infancia.

Cuando una mujer tiene embarazos muy seguidos aumenta la probabilidad de que el embarazo termine en un aborto o de que el recién nacido fallezca. Esta relación obedece a varios y complejos factores. El "síndrome de agotamiento materno", como se denomina el debilitamiento físico y de pérdida de nutrientes de la madre por partos sucesivos, puede provocar nacimientos prematuros, bajo peso al nacer y la producción de una leche materna poco nutritiva que limita las defensas del recién nacido. Puede conducir, además, al destete temprano cuando se produce un embarazo poco después de un nacimiento.

Los resultados de los análisis de la Encuesta Mundial de Fecundidad muestran una estrecha y consistente relación entre los patrones de fecundidad, particularmente intervalos cortos y embarazo en adolescentes, y las probabilidades de sobrevivencia. Sin embargo, existe

interés entre los investigadores por dilucidar si las relaciones son reales o artificiales. A pesar de los estudios en los que se ha intentado clarificar los mecanismos de causalidad entre intervalos cortos y sobrevivencia, no se ha llegado a conclusiones definitivas. En el estudio de Hobcraft, McDonald y Rutstein (1983) para algunos países de América Latina y el Caribe (véase el Anexo, gráfico 2), se muestra un incremento en las probabilidades de muerte de menores de 5 años cuando los intervalos entre nacimientos son cortos.

El estudio revela, por ejemplo, que en el Perú, cuando hay un intervalo de por lo menos dos años, el porcentaje de niños que mueren antes de los cinco años es del 14%, proporción que aumenta a 28% y 32% cuando dicho intervalo es menor entre dos nacimientos sucesivos y entre dos nacimientos y un tercero, respectivamente. En Haití, Ecuador, México y Colombia se observa la misma tendencia.

En muchas sociedades, uno de los factores asociados con el espaciamiento de los hijos, además del uso de anticonceptivos, es la práctica del amamantamiento. Se sabe que la leche materna, además de proteger al niño de las infecciones, inhibe la ovulación, por lo que dificulta un nuevo embarazo, aunque este efecto anticonceptivo se va limitando a medida que la madre va amamantando menos. A fin de evitar un embarazo no planeado y, por consiguiente, un destete prematuro del bebé, es necesario proporcionar a la madre lactante un método anticonceptivo adecuado a su situación.

De acuerdo con un estudio de la Organización Mundial de la Salud (Institute for Resource Development, 1987, p. 44) de 42 000 mujeres de varios países de América Latina, Asia y el norte de África, se determinó que más del 90% de las entrevistadas reconocía el peligro de los nacimientos muy seguidos. Por lo tanto, se podría afirmar que el uso de anticonceptivos será mayor en la medida en que las campañas educativas sobre planificación familiar muestren y destaquen los beneficios del espaciamiento de los nacimientos, tanto para la madre como para el recién nacido y sus hermanos menores.

La planificación familiar también puede contribuir a disminuir la mortalidad materna. El cálculo preciso de la mortalidad materna es una tarea que se dificulta debido a las deficiencias en el registro de las estadísticas vitales (subregistro, inexactitud y falta de información sobre las causas de muerte). Es frecuente que en los registros de defunción de las mujeres no se mencionen las complicaciones del embarazo como causa. Este problema se ve agravado en las regiones que presentan tasas más altas de mortalidad materna, es decir es los países de menor desarrollo y, dentro de éstos, las áreas rurales y los grupos social y económicamente más marginados.

De acuerdo con estimaciones de la Oficina Panamericana de la Salud (OPS), el nivel de subregistro de la mortalidad materna en

América Latina y el Caribe oscila entre un 2% en Cuba y un 53% en Perú. Es preciso mencionar que en los países desarrollados el subregistro de las causas de muerte también es alto.

En la publicación de la OPS "Las condiciones de la salud en las Américas" (OPS, 1990, pp. 1-26) se señala que en América Latina y el Caribe mueren anualmente por lo menos 270 mujeres por cada 100 000 nacidos vivos, proporción que en los países desarrollados se reduce a sólo 30.

Se estima además que, de mantenerse los actuales parámetros de fecundidad y mortalidad y, por consiguiente, los índices de crecimiento de la población, las muertes maternas en América Latina y el Caribe entre 1980 y el año 2000 ascenderán a un millón. Esta cifra podría reducirse a 60 000 si se lograra bajar la tasa de mortalidad materna a los niveles que mostraban Costa Rica y Cuba en 1984 (alrededor de cincuenta por cada 100 000 nacimientos).

En el cuadro 9 del Anexo se observan grandes diferencias entre los países en cuanto a la mortalidad materna, según los informes oficiales proporcionados por los gobiernos de América Latina y el Caribe a la OPS. De los 24 países considerados, ocho de ellos presentan niveles superiores a 101 muertes maternas por cada 100 000 nacidos vivos (Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Bolivia, Haití y Paraguay) y tan solo en siete países (Barbados, Belice, Costa Rica, Cuba, Nicaragua y Uruguay) esta cifra disminuye a menos de 50.

Las complicaciones relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio figuran entre las cinco principales causas de defunción de las mujeres. Entre éstas, mortalidad causada por el aborto inducido es la primera causa de muerte materna en Argentina, Bolivia, Chile, Jamaica, Uruguay y Trinidad y Tabago.

El aborto aparece como causa del 54% de todas las muertes maternas en Trinidad y Tabago, de más del 35% en Argentina y Chile y del 25% en Uruguay y Venezuela (véase el cuadro 10 del Anexo). En el resto de los países, la proporción es ligeramente más baja, pero es necesario reiterar que las cifras disponibles adolecen de una significativa subestimación, por lo que el problema adquiere visos de mayor gravedad que lo indicado por éstas.

Muchas mujeres recurren a un aborto inducido ante un embarazo no deseado, a pesar de las barreras legales y sociales y de los riesgos para la salud que esta práctica ilegal conlleva. Se calcula que en América Latina y el Caribe millones de mujeres abortan ilegalmente cada año, pero se desconoce el número exacto. De acuerdo con estadísticas recopiladas en hospitales, se estima que en la región hay un aborto por cada dos o tres partos, situación que se atribuye en alguna medida a la existencia de programas de planificación familiar que no satisfacen las necesidades de las mujeres. Según datos recopilados en varios estudios,

una gran proporción de mujeres que ha recurrido a un aborto inducido había usado previamente un anticonceptivo, pero de baja eficacia y uso ocasional (Lloret y Ramos, 1988), o bien deficientes y con graves efectos colaterales (Toro y Wilches, 1986).

Las consecuencias de la práctica del aborto inducido dependen del tipo de servicio al que acuden las mujeres, lo que generalmente depende de sus posibilidades económicas. Las mujeres de bajos ingresos tienen, la mayoría de las veces, que recurrir a servicios que no son ni seguros ni asépticos. Éstos son los casos que terminan siendo atendidos de urgencia en los hospitales, debido a complicaciones derivadas de un procedimiento incorrecto o de condiciones insalubres.

El aborto ha sido una práctica común en casi todas las comunidades a lo largo de la historia y existen pruebas del uso de métodos tradicionales para interrumpir embarazos no deseados. La represión social, cultural, médica que existe actualmente en algunos países es más bien reciente y parece provenir de grupos religiosos, elites y profesionales de distintas áreas de la medicina (International Planned Parenthood Federation, 1979). En las sociedades donde el aborto es ilegal, no sólo tiene un elevado costo social y supone un alto riesgo para la salud de las mujeres, sino que también puede afectar severamente la calidad de los servicios de salud, ya que una proporción significativa de las camas, el personal y los fondos disponibles deben ser dedicados al tratamiento de las mujeres que ingresan a los hospitales públicos con complicaciones provocadas por abortos incompletos.

A pesar de la alta prevalencia del aborto inducido y de que éste es la principal causa de la mortalidad y morbilidad materna en América Latina y el Caribe, son pocos los gobiernos que han tomado medidas para ofrecer a las mujeres posibilidades de hacerse un aborto en condiciones de menor riesgo o, al menos, para adoptar una legislación menos estricta. Con la excepción de Cuba, donde está legalizado, y Barbados, Guadalupe y Belice, donde se permite por razones sociales y económicas, el aborto está prohibido terminantemente en Chile, Colombia, Honduras, Haití y República Dominicana, o permitido bajo circunstancias especiales (posible malformación, riesgo para la madre o casos de violación) en Brasil, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

Otra de las causas de mortalidad materna es la toxemia. El 31% de las muertes maternas en Brasil y alrededor del 20% o más en Venezuela, República Dominicana y Ecuador se deben a esta causa. La mortalidad por hemorragia, aparentemente debida a falta de servicios, es alta en Perú (31%), Paraguay (26%) y Ecuador (21%).

El uso de anticonceptivos es un factor coadyuvante a la disminución de la mortalidad materna, en la medida en que reduce los abortos y la fecundidad, permite planear los nacimientos con intervalos

de por lo menos dos años y postergar el inicio de la maternidad hasta después de los 20 años.

De hecho, las complicaciones asociadas al embarazo, el parto y el puerperio dependen directamente de la edad de la mujer. El riesgo es alto en la adolescencia y aun mayor después de los 35 años. El descenso de la fecundidad de las mujeres latinoamericanas no sólo se ha reflejado en la disminución del promedio de hijos por mujer, sino también en el desplazamiento de la más alta fecundidad hacia el punto medio de la etapa reproductiva. A pesar de ello, de un 25% a un 30% de los nacimientos siguen dándose en los grupos más vulnerables, es decir en las mujeres mayores de 34 años y menores de 20 años. Este último grupo ha incrementado su contribución proporcional a la fecundidad total, en tanto que las de mayor edad la han reducido. De allí la creciente preocupación por la fecundidad de las adolescentes, que en algunos países de la región se mantiene en niveles altos y en otros ha mostrado un ligero incremento.

En un estudio reciente sobre la situación de los adolescentes en América Latina (Singh y Wulf, 1990, cap. 7), se determinó que hay un elevado porcentaje de jóvenes sexualmente activas y con hijos. Entre un 48% y un 63% de las mujeres de 20 a 24 años de América Latina había tenido una relación sexual antes de cumplir 20 años. Y aproximadamente un 5% de las jóvenes del Brasil conciben su primer hijo antes de los 16 años, proporción que se eleva a 8% en Colombia, República Dominicana, México y Perú, y a un 16% en Guatemala.

En el Caribe, la actividad sexual se inicia a muy temprana edad. Más del 80% de las adolescentes de Trinidad y Tabago y de Santa Lucía han tenido relaciones sexuales antes de los 20 años. En Jamaica este porcentaje asciende al 36% a los 16 años y al 77% a los 18 años. Sin embargo, la probabilidad de tener hijos antes de los 20 años ha disminuido ligeramente en algunos países del Caribe. En el caso de Santa Lucía, un 35% de las mujeres jóvenes —en comparación con el 41% de las de mayor edad— han tenido un hijo antes de los 20 años. En Jamaica la edad promedio de las primíparas fue, en 1991, ligeramente más alto (19 años) que cinco años atrás (Boland, 1992, pp. 44-47).

Al examinar la tasa de fecundidad de las mujeres de 15 a 19 años de los países de la región se observan grandes variaciones (cuadro 11 del Anexo). La tasa es muy elevada en cuatro países centroamericanos (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua), en los que se registran más de 130 nacimientos por mil mujeres de 15 a 19 años; más baja, aunque también alta (de 90 a 114 por mil), en la mayoría de los países del Caribe, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Panamá, y baja en Argentina, Colombia, Brasil, Trinidad y Tabago y Perú (de 78 a 84 por mil). La tasa más baja de la región es la de Martinica: 49 nacimientos por cada mil mujeres de 15 a 19 años.

Hay numerosos estudios, sobre todo relacionados con la situación en los países desarrollados, que muestran que la maternidad precoz tiene consecuencias adversas para la salud, y también sociales y demográficas. Se ha observado, por ejemplo, que las madres adolescentes tienen una mayor probabilidad de parto prematuro y de dar a luz bebés de muy bajo peso, lo que se vincula con tasas elevadas de mortalidad infantil y la falta de atención prenatal oportuna.

En un estudio de 600 adolescentes que dieron a luz en una de las maternidades más grandes de Santo Domingo se observó que entre 1975 y 1980 un 25% de ellas había corrido riesgo de parto prematuro, y que más de la mitad no había recibido atención prenatal. Un estudio similar realizado en 1986 en Lima reveló que el 25% de los hijos de mujeres menores de 20 años —comparado con sólo el 8% de los de madres mayores de 20—, había nacido con bajo peso, que una proporción significativa había nacido por cesárea y que un porcentaje también importante presentaba un puntaje Apgar bajo (Singh y Wulf, 1990, p. 73).

Entre efectos demográficos y sociales negativos de la maternidad precoz destacan la constitución de familias más numerosas, el crecimiento más rápido de la población y la limitación de las posibilidades de adquirir un buen nivel de educación. La adolescente se convierte en una carga para la sociedad cuando, por un embarazo no planeado, debe abandonar sus estudios y hacer frente al futuro nacimiento, que reduce las posibilidades de una mejor capacitación para su futura inserción en el mercado laboral.

En América Latina y el Caribe las mujeres que empiezan a tener hijos en la adolescencia tienen, en promedio, dos a tres más que quienes comienzan a hacerlo después de los 20 años. En el caso de las mujeres con menos de seis años de instrucción, también hay una diferencia de dos a tres hijos entre las que los tuvieron cuando eran adolescentes y las que esperaron tenerlos más tarde.

En un estudio sobre los jóvenes colombianos se observó, además, que las mujeres que comienzan a formar una familia siendo muy jóvenes corren mayor riesgo de que la unión conyugal termine en separación o divorcio que quienes lo hacen después de los 20 años (Prada, 1990).

En la población adolescente, el uso de métodos anticonceptivos es muy bajo y varía considerablemente de un país a otro, a pesar de que entre un 20% y un 30% tiene relaciones sexuales prematrimoniales. Así, mientras Antigua, Barbados, Brasil, Trinidad y Tabago y San Vicente, más del 40% de las jóvenes casadas usan un anticonceptivo, esta proporción se reduce sustancialmente en Guyana (18%), en Ecuador (15%) y en Guatemala (5%). Colombia, El Salvador, Dominica, México, Perú y República Dominicana se sitúan en una posición intermedia, con porcentajes de uso que fluctúan entre un 20% y un 30%. El uso de

anticonceptivos es mucho más común en el caso de las jóvenes urbanas, y en Guatemala, México y Perú hay una marcada diferencia entre las áreas urbanas y rurales (Singh y Wulf, 1990, p. 17).

El bajo uso de anticonceptivos se ve reflejado en las proporciones de jóvenes que declararon no haber deseado su reciente o actual embarazo: más del 50% en El Salvador, México, Perú, Trinidad y Tabago y República Dominicana y entre un 20% y un 40% en Brasil, Colombia, Ecuador y Guatemala. Cabría preguntarse por qué los adolescentes se exponen a una paternidad inesperada, cuando teóricamente la tecnología anticonceptiva es amplia y está disponible en todos los países de la región.

Entre las explicaciones que pueden ofrecerse, hay dos factores de particular importancia. En primer lugar, no hay una amplia gama de anticonceptivos, entre los disponibles, que sean adecuados para los adolescentes. En segundo lugar, hay valores culturales muy arraigados en muchas sociedades. Por ejemplo, el matrimonio tradicional entre parejas muy jóvenes aún persiste en muchas zonas, especialmente rurales, del mundo en desarrollo. A pesar de los esfuerzos por eliminar esta práctica, muchas niñas se casan inmediatamente después de la pubertad y se espera que comiencen a tener hijos casi inmediatamente. En el Caribe, el embarazo adolescente fuera del matrimonio es común y se considera un medio de movilidad social, de demostrar que se es fértil y como medio para atraer a nuevos compañeros sexuales que se ocupen de mantener a cada nuevo hijo.

El tema de la sexualidad adolescente sigue siendo tabú en muchas sociedades. El diálogo sobre sexo entre padres, adultos y jóvenes en general, no se da o no está permitido. No se acepta la idea de ofrecer servicios de planificación familiar abiertamente a la población adolescente, sin distinción de estado civil, y los adultos adoptan actitudes escapistas cuando se ven enfrentados a discusiones sobre temas sexuales, ya sea por ignorancia o por vergüenza, y esperan que los maestros llenen ese vacío en la escuela. Lo anterior se traduce en una gran ignorancia de los jóvenes sobre los riesgos asociados con una actividad sexual sin protección.

Uno de los campos en que se requiere una acción urgente es la concientización de las generaciones de padres, y de la población adulta en general, a fin de que adopten actitudes más tolerantes, comprensivas y de respeto hacia la sexualidad de los adolescentes para que, a su vez, éstos tengan una conducta más responsable. También habría que promulgar políticas y ejecutar programas de educación y servicios en que los jóvenes participen desde la etapa de planeación de las actividades.

Las asociaciones de planificación familiar afiliadas a la Federación Internacional de Planificación de la Familia han iniciado programas dirigidos exclusivamente a la población adolescente como parte de los

cuales se crean centros especializados que ofrecen información y servicios de atención de la salud, entre otros la provisión de anticonceptivos. En algunas actividades colaboran directamente los mismos adolescentes.

En Guatemala, México, República Dominicana, Jamaica, Colombia y Panamá, los programas privados y especializados para adolescentes empiezan a adquirir una importancia creciente, aunque los logros no se pueden medir de inmediato, dado el gran número de personas que se debe atender y lo reciente de los programas. El Estado debería participar en las actividades privadas de atención de la población adolescente, en áreas tan importantes como el apoyo institucional para la puesta en marcha de los programas de educación sexual a todos los niveles.

Mientras no haya una mayor apertura con respecto a la sexualidad en la adolescencia, y una mayor aceptación de ésta, los embarazos precoces seguirán siendo frecuentes, a pesar de la posibilidad de comprar anticonceptivos y de su distribución en los servicios de planificación familiar oficiales y privados.



## **VI. DEMANDA INSATISFECHA Y NECESIDAD DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR EN GRUPOS ESPECÍFICOS**

Las encuestas realizadas en los últimos años en América Latina demuestran que aún existe un alto porcentaje de mujeres que no desean tener más hijos, que muchos de sus hijos anteriores no fueron deseados ni planeados y que muchas mujeres no usan métodos anticonceptivos a pesar del deseo expreso de limitar su fecundidad. Esto indica que la demanda de planificación familiar en la región continúa siendo alta y que las necesidades de anticoncepción varían de acuerdo con los deseos de las mujeres de espaciar o limitar sus embarazos.

La demanda de anticonceptivos se considera la sumatoria de la práctica anticonceptiva (prevalencia de uso) y de la necesidad insatisfecha de anticoncepción. En su forma más amplia, esta última corresponde a las mujeres expuestas al riesgo de embarazo (en unión) que no desean más hijos y, sin embargo, no utilizan ningún medio de protección. Una definición más refinada (Westoff y Ochoa, 1991a, pp. 595-598) incluye, además, a las mujeres amenorreicas y las embarazadas que habrían preferido esperar un tiempo más para el presente embarazo (necesidad insatisfecha de espaciamiento), o definitivamente no tener más embarazos (necesidad insatisfecha de limitación). En este caso se parte del supuesto de que el embarazo se produjo porque su necesidad de planificación familiar no fue satisfecha.

En el cuadro 12 del Anexo se presenta información sobre la demanda de anticoncepción, la necesidad insatisfecha y la prevalencia de uso, de acuerdo con el interés de la mujer de limitar o espaciar los nacimientos.

Se observa que la demanda total de anticoncepción fluctúa entre un 53% en Guatemala y un 81% en Brasil y Colombia; en casi todos los países analizados esta demanda corresponde más a la necesidad de limitar que de espaciar los nacimientos.

La necesidad insatisfecha es más alta en Bolivia (36%), país al que siguen Guatemala, Perú y El Salvador, cuya tasa fluctúa entre un 26% y un 30%. La necesidad insatisfecha de anticoncepción responde más a

un interés por controlar definitivamente los nacimientos que al deseo de espaciarlos, con excepción de República Dominicana, Guatemala y El Salvador. Estos dos últimos países, junto con Bolivia, presentan las proporciones más altas de mujeres que no tienen intención de usar un método anticonceptivo en el futuro (60% o más) y nunca han usado un anticonceptivo (más del 76%); además, el desconocimiento de los métodos es (con excepción de El Salvador) mucho más alto que en el resto de países considerados. Como se ha indicado en secciones anteriores de este documento, estos tres países también presentan las tasas más altas de fecundidad y las más bajas tasas de prevalencia de uso de anticonceptivos.

Esta descripción de la demanda de anticoncepción y de la necesidad insatisfecha se centra en el análisis de las necesidades de las mujeres que están expuestas al riesgo de embarazo, y deja de lado algunos grupos, como los adolescentes y los adultos que sin estar en unión, son sexualmente activos y no usan métodos anticonceptivos.

De acuerdo con el estudio de Singh y Wulf (1990, pp. 52-55), el uso de anticonceptivo en la primera relación sexual es muy bajo en América Latina entre las mujeres adolescentes; además, si se utilizan son de muy baja eficacia. Las autoras indican que en Colombia, por ejemplo, las dos terceras partes de las jóvenes solteras de 15 a 19 años con experiencia sexual nunca habían usado un anticonceptivo. En Brasil, la proporción de adolescentes que no había utilizado un método de planificación familiar en la primera relación sexual era de un 80% y el 15% había recurrido al coito interrupto o el ritmo. En ese estudio se concluye que entre un 12% y un 51% de las adolescentes latinoamericanas no usan un método anticonceptivo y no desean quedar embarazadas.

Hay múltiples razones por las que las mujeres expuestas a un embarazo y que no desean tener hijos, no se protegen. Aunque no se conoce toda la cadena de factores que llevan a esta situación, se considera como explicación parcial de este comportamiento la falta de información sobre los verdaderos riesgos de la anticoncepción y de los posibles efectos secundarios del uso de anticonceptivos, lo que da origen a rumores e ideas falsas sobre la anticoncepción. A ello se suman problemas de logística de algunos programas de planificación familiar, como la falta de disponibilidad de una amplia gama de métodos y el difícil acceso a los servicios. Otros posibles factores son los valores y patrones culturales arraigados sobre el papel de la mujer en la familia y la sociedad.

## **VII. CALIDAD Y COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR**

En un comienzo el propósito de los programas de planificación familiar era ofrecer una alta cobertura a fin de detener el rápido crecimiento de la población. Muchos programas lograron en corto tiempo altas tasas de aceptación inicial, aunque no se les preguntó a las usuarias cuán satisfechas estaban con el método y los servicios prestados. A pesar de la alta aceptación inicial de anticonceptivos, en los últimos años se ha observado que las tasas de uso continuo no han sido tan altas como se esperaba y que una alta proporción de las usuarias ha cambiado de método. Aunque muchos factores pueden estar incidiendo en esta situación, se tienen la impresión de que se debe en parte a un cierto grado de insatisfacción con los servicios recibidos.

Esto condujo a que grupos importantes empezaran a cuestionar si los servicios respondían a las necesidades reales de las usuarias. Cabe destacar la participación del movimiento feminista internacional, que reivindicó el derecho de la mujer a decidir libremente con respecto a su vida reproductiva y criticó los servicios que lo limitaban en alguna medida. Estos cuestionamientos llevaron a planificar y evaluar, desde la perspectiva de la usuaria, la calidad de la atención que estaban ofreciendo los programas.

La medición de la calidad de los servicios plantea grandes dificultades, debido en parte a la subjetividad implícita del concepto y a los múltiples factores que inciden en ella. Las asociaciones de planificación familiar de América Latina afiliadas a la Federación Internacional de Planificación de la Familia han llevado a cabo, en los últimos años, una serie de investigaciones con el doble propósito de identificar los elementos que definen una atención adecuada y evaluar sus programas.

Bruce (1990), ha identificado seis factores que inciden en una atención de buena calidad, desde el punto de vista de los usuarios: i) disponibilidad de una amplia gama de métodos, entre los que puedan elegir los interesados de acuerdo con sus necesidades; ii) provisión de

información detallada sobre los métodos disponibles; iii) proveedores de servicios idóneos y bien preparados; iv) relaciones interpersonales armoniosas entre proveedor y usuario; v) existencia de mecanismos para el control del uso de los métodos, y para asegurar su empleo sostenido, y vi) servicios complementarios.

Sobre la base de estos parámetros, Díaz y Halbe (1990, pp. 16-30) realizaron un examen de los programas clínicos de planificación familiar en América Latina y el Caribe. Llegaron a la conclusión que la calidad de los servicios de planificación familiar no es homogénea, y que dentro de un mismo país y aun dentro de una misma ciudad se encuentran servicios con diferentes niveles de calidad y con serias limitaciones en cuanto a la atención. Aunque estos autores no se refieren a ningún programa en particular, sus conclusiones son un llamado a mejorar la calidad de los servicios prestados y a eliminar las barreras discriminatorias que aún existen en algunos programas. Se concluye, por ejemplo, que en algunos países el diafragma vaginal y el método de la ovulación no se ofrecen, debido al costo del diafragma y al tiempo que debería dedicar el personal del programa para dar instrucción sobre el uso del método de la ovulación. En algunos servicios la información que se ofrece es incompleta, sesgada, incoherente y discontinua, lo que al parecer se debe a la falta de preparación del personal, a la costumbre de dar información sobre uno o dos métodos de su preferencia, a la rotación o falta de personal capacitado para ofrecer información uniforme y al hábito de dar orientación sobre anticoncepción sólo a los nuevos usuarios por primera vez, que excluye al refuerzo posterior necesario.

En lo que respecta al personal médico, Díaz y Halbe observaron que en algunos servicios está más capacitado para ofrecer los dos métodos más utilizados (la píldora y la esterilización) que para ofrecer métodos como el diafragma, el dispositivo o los implantes subdérmicos. Señalan además que, si bien el personal médico está familiarizado con los métodos quirúrgicos, hay servicios en los que se aplican sin contar con los medios apropiados para hacerlo.

Y, finalmente, en lo que se refiere a las necesidades de los usuarios se detectó poca preocupación por ofrecer los servicios en horarios adecuados, poca dedicación a la atención individual, falta de oportunidades para establecer una comunicación de doble vía, y falta de respeto de la privacidad y el pudor de los usuarios.

Una de las alternativas que parece despertar menos controversia y lograr más amplia cobertura en materia de planificación familiar es el ofrecimiento de servicios integrados de anticoncepción dentro de la estructura de los organismos de salud del Estado, de acuerdo con un enfoque horizontal de que da muchos mejores resultados que el vertical;

este último se basa en una estructura organizativa mucho más pequeña, que limita las actividades de planificación familiar.

Ambos enfoques tienen ventajas y limitaciones. Los programas integrados de planificación familiar tienen la ventaja, además de su mayor cobertura, de dar una atención integral a la mujer y a sus hijos y de disminuir los costos de provisión de los servicios. Sin embargo, existe un peligro de dispersión entre las múltiples actividades propias de la atención general de la salud. En los programas verticales, por el contrario, no hay riesgo de dispersión, pero los costos aumentan considerablemente al ampliarse la cobertura, se puede crear una gran dependencia de recursos externos y los servicios pueden ser rechazados por la comunidad por ser vistos como una imposición o no tomar en consideración la satisfacción de sus necesidades en materia de salud reproductiva.

En América Latina, sólo Cuba tiene un programa eficiente de planificación familiar dentro de su estructura de salud. En México, un alto porcentaje de las actividades de planificación familiar se realizan en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), pero la Dirección General de Planificación Familiar goza de plena autonomía, y se podría definir más bien como un programa vertical dentro de una estructura más amplia. En cambio, la Secretaría de Salud ofrece servicios de planificación de la familia como parte de sus actividades generales, pero con mucha menos eficiencia y cobertura que el del IMSS. La situación es semejante en Colombia pero, a diferencia de México, el programa más desarrollado es el del sector privado.

La inclusión de programas de distribución comunitaria de anticonceptivos dentro de los programas verticales ha contribuido a una mayor aceptación de la planificación familiar y a la descentralización y extensión de los servicios a sectores más amplios de la población. Sin embargo, este tipo de programas adolece de una falla: la falta de una verdadera participación comunitaria, en el sentido de que la toma de decisiones, la organización y la distribución de funciones no son descentralizadas y no están a cargo de los miembros de la comunidad. Se hace necesario, entonces, una revisión de este sistema de provisión de servicios para permitir una auténtica participación de la comunidad y una desconcentración paralela a una transformación productiva.

Si bien en muchos programas se han aplicado distintos enfoques (clínico, distribución comunitaria y comercial de anticonceptivos, programas móviles y masculinos) para cubrir sectores más amplios de la población, su cobertura sigue siendo baja, debido a la insuficiente y limitada oferta de servicios que respondan efectivamente a las necesidades de los usuarios.

La ampliación de la oferta de anticonceptivos, tanto en términos de servicios como de métodos, debe ser uno de los objetivos prioritarios de los programas de planificación familiar, a fin de aplicar en este campo la política de transformación productiva con equidad. Es muy importante focalizar las actividades en los grupos de menores ingresos, las mujeres con menos instrucción, los adolescentes y los grupos indígenas, cuyo acceso a los servicios es mucho más bajo que el del resto de la población.

## VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En América Latina y el Caribe se ha producido un acentuado descenso de la fecundidad y un notable incremento del uso de métodos anticonceptivos, aunque se observan grandes diferencias entre subregiones y dentro de países. Bolivia, Haití, Perú y Paraguay aún presentan bajas tasas de uso de métodos anticonceptivos, elevadas tasas de fecundidad y una alta demanda no satisfecha de servicios de anticoncepción.

La tasa de fecundidad de los adolescentes es inquietante, no sólo por su considerable magnitud en algunos países, sino por la falta de comprensión de los efectos adversos que tiene para la salud de la madre y el hijo, y de los efectos adversos de la maternidad temprana en lo que respecta a la situación social, la educación y el desarrollo de la mujer.

En términos generales, se concluye que a pesar de los grandes avances en esta materia y al reconocimiento de que la planificación familiar es un derecho humano, su práctica actual es discriminatoria, ya que amplios sectores rurales y sectores pobres de las grandes ciudades ven limitado su ejercicio.

Muchos son los problemas que deberán superarse en los años que restan del presente siglo. Sin embargo, en el marco de la transformación productiva con equidad, es necesario realizar esfuerzos para eliminar las barreras y desigualdades que afectan a la mujer, lo que en el campo de la planificación familiar debería traducirse en una mayor disponibilidad de métodos anticonceptivos, en el acceso más amplio a los servicios y en la responsabilidad compartida con el compañero en lo que se refiere al empleo de anticonceptivos. A continuación se presentan algunas propuestas sin orden de prioridad.

- Ampliación de los servicios para dar atención a grupos que actualmente no tienen acceso a la planificación familiar, como las mujeres con bajo nivel de instrucción y de zonas rurales, los adolescentes, los indígenas, estudiantes y mujeres sexualmente activas que no tienen una relación estable, grupos sociales que han sido menos permeables al cambio y comunidades rurales muy alejadas de las grandes ciudades.

- Búsqueda de un decidido apoyo gubernamental para dar amplia cobertura a los sectores que no tienen acceso a los servicios privados, y que debe manifestarse en la asignación de los recursos necesarios. Solamente una estructura como la del Estado puede hacer posible el logro de ese objetivo.

- Ampliación de la gama de métodos anticonceptivos disponibles, cualquiera sea su costo, para que las parejas, y en especial las mujeres, puedan ejercer el derecho a la libre elección de un método acorde con sus necesidades.

- Perfeccionamiento de los sistemas de información, comunicación y difusión de la planificación familiar, a fin de eliminar temores y creencias falsas relacionadas con el uso de los métodos anticonceptivos y dar oportunidad a los usuarios de tomar una decisión consciente e informada en materia anticonceptiva.

- Búsqueda de una participación más igualitaria de hombres y mujeres en la anticoncepción, mediante actividades de motivación y educación dirigida a los hombres.

- Eliminación de las trabas que impiden una más amplia y rápida implementación de los programas de educación sobre población, incluida la educación sexual, a partir de la escuela primaria.

- Desarrollo de estrategias que conduzcan a reales mejoras de la calidad de la atención, en las que se contemple la capacitación del personal, tanto para el aprendizaje de técnicas como para la adopción de una actitud cordial, el desarrollo de instrucciones coherentes y actualizadas sobre anticoncepción, y la adecuación de los servicios a las necesidades reales de los usuarios.

- Solicitud de un replanteamiento de la política de ayuda hacia América Latina a los organismos donantes, cuando no estén dadas las condiciones para que los programas puedan continuar prestando servicios de planificación familiar sin su asistencia.

- Diseño de estrategias para aumentar la dotación de fondos y la eficiencia de los servicios, para que los programas privados y oficiales puedan satisfacer la creciente demanda.

- Mejoramiento de los sistemas de información y difusión de las acciones en planificación familiar ejecutadas por los sectores públicos y privados.

- Continuación de las actividades de investigación, con el objeto de dar respuesta a muchos de los interrogantes sobre el comportamiento reproductivo de grupos que han sido menos permeables a los programas de planificación familiar.

La tarea que aún queda pendiente es extensa y de gran complejidad. Sin embargo, si todos los organismos nacionales —públicos y privados— e internacionales muestran un verdadero interés por acometer cada uno de estos problemas, podremos lograr una sociedad más equilibrada.



## BIBLIOGRAFÍA

- AGES (Asociación Guatemalteca de Educación Sexual)/Consejo de Población de las Naciones Unidas (1989), "Client-design family planning service delivery systems: an attempt to provide cultural acceptable services for the indigenous population in Guatemala", *Final Technical Report, 1989*, Nueva York, Consejo de Población de las Naciones Unidas.
- Armijo, R. y Tejualda Monreal (s/f), "The problem of induced abortion in Chile", *Components of Population Change in Latin America*, Clyde V. Kiser (comp.), The Milbank Memorial Fund Quarterly, vol. 43, N° 4, segunda parte.
- Báez, Clara (1991), "República Dominicana: la esterilización como la opción única: ¿una solución?", *Taller de Planificación Familiar: Necesidades Actuales y Perspectivas Futuras*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios de Población y Desarrollo (IEPD)/ Encuestas de Demografía y Salud (EDS)/Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), 27 de enero a 28 de marzo de 1992.
- Balán, Jorge y Silvina E. Ramos (1989), "Las decisiones anticonceptivas en un contexto restrictivo: el caso de los sectores populares de Buenos Aires", presentado en el Seminario sobre la Transición de la Fecundidad en América Latina, Buenos Aires, 3 a 6 de abril de 1990.
- Boland, Bárbara (1992), "Population Dynamics and Development in the Caribbean", trabajo presentado en la Reunión de Expertos Gubernamentales de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de 1994, Santa Lucía, 6 a 9 de octubre.
- Bruce, Judith (1990), "Fundamental elements of the quality of care: a simple framework", *Studies in Family Planning*, vol. 21, N° 2, marzo-abril.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1990), Los sistemas de información para la atención materno infantil y la planificación familiar: la situación en algunos países de América Latina y el Caribe, serie A, N° 207 (LC/DEM/R.107), Santiago de Chile, 21 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (1979), "Conclusiones y recomendaciones de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población", serie DC, N° 20, Santiago de Chile,

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía/Fondo de Población de las Naciones Unidas (CEPAL/CELADE/FNUAP), enero.
- CEMOPLAF (Centro Médico de Orientación y Planificación)/Consejo de Población de las Naciones Unidas (1989), "Delivery of family planning and health services in campesino and indigenous communities in Ecuador", *Final Technical Report, 1989*, Nueva York, Consejo de Población de las Naciones Unidas.
- Díaz, Juan y Hans Halbe (1990), "Calidad de atención en los servicios clínicos de planificación familiar en América Latina", *PROFAMILIA, Planificación, Población y Desarrollo*, vol. 6, N° 16, diciembre.
- Echeverry, G. (1991), "Contra viento y marea", *25 años de planificación familiar en Colombia*, Santafé de Bogotá, Editorial Presencia, septiembre.
- FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (1990), *Cuestiones de población: juego de documentos informativos*, Nueva York, julio.
- \_\_\_\_\_ (1989), "Declaración de Amsterdam: una vida mejor para las futuras generaciones", Foro Internacional sobre la Población en el Siglo XXI, Amsterdam, 6 a 9 de noviembre.
- Fort, Alfredo (1989), "Investigating the social context of fertility and family planning: a qualitative study in Peru", *International Family Planning Perspectives*, vol. 15, N° 1, Nueva York, Consejo de Población de las Naciones Unidas, septiembre.
- Freedman, Ronald y Ann Klimas Blanc (1991), "Fertility transition: an update", *Demographic and Health Surveys World Conference*, vol. 1, Washington, D.C., Institute for Resource Development, 5 a 7 de agosto.
- Hobcraft, John, J. McDonald y Shea O. Rutstein (1983), "Child-spacing effects on infant and early child mortality", *Population Index*, vol. 49, N° 4, Princeton, Princeton University.
- Hollerbach, Paula E. (1989), "The impact of national policies on the acceptance of sterilization in Colombia and Costa Rica", *Studies in Family Planning*, vol. 20, N° 6, primera parte, Nueva York, Consejo de Población de las Naciones Unidas, noviembre-diciembre.
- Institute for Resource Development (1987), *Child Survival: Risks and the Road to Health*, Washington, D.C., Demographic Data Development Project, marzo.
- International Planned Parenthood Federation (1979), *The Human Problem of Abortion*, Londres.
- Llovet, Juan José y Silvina Ramos (1988), "La práctica del aborto en las mujeres de sectores populares de Buenos Aires", *Documento CEDES*, N° 4, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Mauldin W. Parker y John A. Ross (1991), "Family planning programs: Efforts and results, 1982-1989", *Studies in Family Planning*, vol. 22, N° 6, noviembre-diciembre.

- Ministerio de Salud (1989), *Programa Nacional de Planificación Familiar 1988-1991*, Lima, Dirección General del Programa Nacional de Planificación Familiar.
- Naciones Unidas (1984), *Informe de la Conferencia Internacional de Población, 1984*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 84.XIII.8.
- \_\_\_\_\_ (1979), "Examen y evaluación del Plan de Acción Mundial sobre Población", *Estudio de Población*, N° 71, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 79.XIII.7.
- Ochoa, Luis Hernando y Amy Ong Tsui (1987), "Contraceptive availability in four Latin American countries", *Demographic and Health Surveys World Conference*, Washington, D.C., Institute for Resource Development, 5 a 7 de agosto de 1991.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1990), "Las condiciones de salud en las Américas: salud de la mujer", *Publicación científica*, N° 524, Washington, D.C.
- Potts, Malcom y Shyam Thapa (1991), *La supervivencia infantil: el papel de la planificación familiar*, Family Health International, diciembre.
- Prada, Elena (1990), "La transición de la fecundidad y la maternidad durante la adolescencia: el caso de Colombia", versión revisada del trabajo presentado al Seminario sobre la Transición de la Fecundidad en América Latina, Buenos Aires, 3 a 6 de abril.
- Rutenberg, Naomi y Evelyn G. Landry (1991), "Use of and demand for sterilization: A comparison of recent findings from the Demographic and Health Surveys", *Demographic and Health Surveys World Conference*, Washington, D.C., Institute for Resource Development, 5 a 7 de agosto.
- Rutenberg, Naomi y otros (1991), "Knowledge and use of contraception", *Demographic and Health Surveys Comparative Studies*, N° 6, Voorburg, Instituto Internacional de Estadística.
- Shah, Iqbal H. (1991), "Comparative analysis of contraceptive method choice", *Demographic and Health Surveys World Conference*, vol. 1, Washington, D.C., Institute for Resource Development, 5 a 7 de agosto.
- Singh, Susheela y Deirdre Wulf (1990), *Adolescentes de hoy, padres del mañana: un perfil de las Américas*, Nueva York, Instituto Alan Guttmacher.
- Taucher, Erica (1979), "Efectos demográficos y socio-económicos de los programas de planificación familiar en la América Latina", *Población y Desarrollo en América Latina*, Victor Urquidí y José B. Morelos (comps.), México D.F., Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Colegio de México.
- The Pathfinder Fund (1987), *La cigüeña no existe, mitos y realidades de la planificación familiar en el Perú*, Lima.

- Toro, O.L. e I. Wilches (1986), "Placer sexual y anticoncepción", *Sexualidad y Planificación Familiar*, O. Giraldo y M.C. Santamaría (comps.) Bogotá, Sociedad Colombiana de Sexología/Departamento de Psicología de la Universidad de los Andes.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1990), *Los niños primero*, Nueva York.
- Westoff, Charles y Luis Hernando Ochoa (1991a), "The demand for family planning: highlights from a comparative analysis", *Demographic and Health Surveys World Conference*, vol. 1, Washington, D.C., Princeton University/Institute for Resource Development, 5 a 7 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (1991b), "Unmet need and the demand for family planning", *Demographic and Health Surveys Comparative Studies*, N° 5, Voorburg, Instituto Internacional de Estadística, julio.

## **ANEXO**



Cuadro 1

**AÑO DE INICIACIÓN DE LOS PROGRAMAS ORGANIZADOS  
-PRIVADOS Y PÚBLICOS- DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR  
EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

Año	País
1959	México
1961	Uruguay
1963	Chile, Honduras y Venezuela
1965	Colombia, Guatemala, República Dominicana
1966	Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, Panamá y Paraguay
1967	Bolivia y Perú
1968	Nicaragua

**Fuente:** G.Z. Soto, "América Latina: Actividades desarrolladas por los Programas de Planificación de la Familia, 1974", CELADE, serie A, N° 144, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

Cuadro 2  
**PREVALENCIA DE USO DE ANTICONCEPTIVOS,<sup>a</sup> TASAS GLOBALES  
 DE FECUNDIDAD Y TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL  
 EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

País	Prevalencia		TGF		TMI	
	Año	%	1965/ 1970	1985/ 1990	1965/ 1970	1985/ 1990
<b>América Latina</b>						
Guatemala	1987	23	6.6	5.8	107.6	58.7
Nicaragua	1981	27	7.1	5.5	114.8	61.6
Bolivia	1989	30	6.6	6.1	157.5	109.9
Honduras	1987	41	7.4	5.6	123.7	68.4
Perú	1986	46	6.6	4.0	110.3	88.2
El Salvador	1988	47	6.6	4.9	110.3	57.4
Paraguay	1990	48	6.4	4.6	58.6	48.9
Venezuela	1977	49	5.9	3.8	59.5	35.9
México	1987	53	6.7	3.6	78.5	42.6
Ecuador	1987	53	6.7	4.3	107.1	63.4
Panamá	1989	53	5.6	3.1	51.6	22.7
Brasil	1984	58 <sup>d</sup>	5.3	3.5	100.1	63.2
Colombia	1986	66	6.3	3.1	82.2	39.7
Costa Rica	1990	71 <sup>e</sup>	5.8	3.3	67.2	19.4
<b>Caribe</b>						
Haití	1989	10 <sup>c</sup>	6.2	4.7	150.3	96.6
Granada	1985	31	4.3	4.5	b	
Guyana	1975	31	b	b	b	
St. Kitts y Nevis	1984	41	5.4	2.8	b	
Guadalupe	1976	44	b	b	b	
Sta. Lucía	1988	47	6.3	3.4	b	
Dominica	1980	50	6.6	b	b	
Rep. Dominicana	1986	50	6.7	3.8	105.0	65.0
Martinica	1976	51	b	b	b	
Antigua	1988	53	b	b	b	
Montserrat	1984	53	4.1	2.3	b	
Trinidad y Tabago	1987	53	3.6	2.5	b	
Barbados	1988	55	3.0	1.6	b	
Jamaica	1989	55	b	2.9	b	
San Vicente	1988	58	6.1	3.1	b	
Bahamas	1988	62	4.1	2.1	b	
Puerto Rico	1982	70	3.0	b	b	
Cuba	1987	70	4.3	1.8	49.7	15.2

Fuente: Para prevalencia: M.B. Weinberger, "Recent trends in contraceptive behavior",



**Cuadro 2 (concl.)**

*Demographic and Health Surveys World Conference*, vol. 1, 1991, cuadro 2; para TGF y TMI: CELADE, América Latina: proyecciones de población 1950-2025, *Boletín demográfico*, año 23, N° 45, Santiago de Chile, enero de 1990, pp. 6 y 9.

TGF: Tasa global de fecundidad.

TMI: Tasa de mortalidad infantil.

- <sup>a</sup> Tasas correspondientes a mujeres actualmente en unión.
- <sup>b</sup> No disponible.
- <sup>c</sup> Excluye ducha, abstinencia y métodos folclóricos.
- <sup>d</sup> Excluye ducha, abstinencia, métodos folclóricos e incluye esterilización por razones de salud.
- <sup>e</sup> Incluye esterilización por razones de salud.

**Cuadro 3**

**PROPORCIÓN DE MUJERES EN UNIÓN QUE USAN UN MÉTODO MODERNO, POR LUGAR DE RESIDENCIA**

Países	Fecha encuesta	Lugar de residencia	
		Total	Rural
Costa Rica	1986	58	54
El Salvador	1985	45	30 <sup>a</sup>
Guatemala	1987	19	11
Honduras	1987	33	22
México	1987	45	27
Panamá	1984	54	--
Barbados	1988	55	--
Cuba	1987	68	--
Haití	1989	9	4
Jamaica	1989	51	52
Rep. Dominicana	1986	47	43 <sup>a</sup>
Trinidad y Tabago	1987	44	43
Bolivia	1989	12	5
Brasil	1986	56	46
Colombia	1986	53	41
Ecuador	1989	41	31
Paraguay	1987	23	19
Perú	1986	23	8

Fuente: Varias encuestas de fecundidad, y encuestas de demografía y salud.

<sup>a</sup> Datos estimados sobre la base de la prevalencia de uso de métodos modernos y tradicionales.

Cuadro 4  
**CONTRIBUCIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO  
 A LAS TASAS DE PREVALENCIA DE USO DE  
 ANTICONCEPTIVOS, ALGUNOS PAÍSES**

Países	Año	Sector público	Sector privado
Brasil	1977	-	11.0 <sup>a</sup>
	1986	17.5	47.0
Colombia	1977	26.1	22.5
	1986	24.4	38.7
Costa Rica	1981	25.0	41.0
	1984	26.4	38.5
Rep. Dominicana	1977	10.0	21.0
	1986	---- 50.0 <sup>a</sup>	----
Ecuador	1982	---- 39.9 <sup>b</sup>	----
	1987	---- 44.3 <sup>b</sup>	----
El Salvador	1976	7.3	14.5
	1977	7.0	n.d.
Guatemala	1987	8.4	14.3
México	1978	19.0	21.0
	1982	20.6	17.4

Fuente: A.I. Mundigo, *The Role of Family Planning Programs in the Fertility Transition of Latin America*, trabajo presentado en el Seminario sobre Transición de la Fecundidad en América Latina, Buenos Aires, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población/Centro Latinoamericano de Demografía/Centro de Estudios de Población (UIECP/CELADE/CENEP), 3-6 de abril de 1990, cuadro 3.

<sup>a</sup> Sólo métodos orales.

<sup>b</sup> No se dispone de clasificación por sector.

Cuadro 5  
TENDENCIAS DEL USO DE DETERMINADOS MÉTODOS DE  
PLANIFICACIÓN FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA

América Latina	Año	% Uso <sup>a</sup>	Esterilización		Pil.	Inyec.	DIU	Condón	Vaginal	Ritmo Retiro	
			Fem.	Masc.							
Costa Rica	1976	70.1	14.9 <sup>c</sup>	1.0	25.2	1.7	5.5	9.1	1.8	5.6	4.8
	1986	70.8	14.8 <sup>c</sup>	0.6	20.2	1.1	8.4	13.7	0.7	8.1	3.1
	Cambio anual	0.1	0.0	0.0	-0.5	-0.1	0.3	0.5	-0.1	0.3	-0.2
Honduras	1981	26.9	8.1	0.1	11.7	0.3	2.4	0.3	0.6	1.6	1.6
	1987	40.6	12.6	0.2	13.4	0.3	4.3	1.8	0.3	3.5	3.9
	Cambio anual	2.2	0.7	0.0	0.3	0.0	0.3	0.2	0.0	0.3	0.4
México	1976	30.3	2.7	0.2	10.8	1.7	5.7	0.8	1.4	..	7.1 ..
	1987	52.7	18.6	0.8	9.7	2.8	10.2	1.9	0.6	..	8.1 ..
	Cambio anual	2.1	1.5	0.1	-0.1	0.1	0.4	0.1	-0.1	..	0.1 ..
Panamá	1976	57.0	..	23.9 ..	18.7	<sup>d</sup>	4.0	1.3 <sup>e</sup>	3.7	2.5	2.9
	1987	63.6	..	37.4 ..	12.5	<sup>d</sup>	6.2	1.7 <sup>e</sup>	2.2	2.2	1.4
	Cambio anual	0.7	..	1.5 ..	-0.7		0.2	0.0	-0.2	0.0	-0.2
Bolivia	1983	26.0	3.0	0.0	3.0	1.0	4.0	0.0	1.0	14.0	1.0
	1989	30.3 <sup>f</sup>	4.4	0.0	1.9	0.7	4.8	0.3	0.1	16.1	1.0
	Cambio anual	0.7	0.2	0.0	-0.2	-0.1	0.1	0.1	-0.2	0.4	0.0
Colombia	1976	42.5	4.0	0.2	13.3	0.4	8.5	1.7	2.3	5.1	4.7
	1986	64.3	18.3	0.4	16.4	2.4	11.0	1.7	2.3	5.7	5.7
	Cambio anual	2.2	1.4	0.0	0.3	0.2	0.2	0.0	0.0	0.1	0.1
Ecuador	1979	33.6	7.8	0.2	9.5	0.8	4.8	1.0	1.6	4.8	2.3
	1989	52.7 <sup>f</sup>	18.3	0.2	8.3	0.7	11.9	1.3	0.8	8.9	2.3
	Cambio anual	2.2	1.1	0.0	-0.1	0.0	0.7	0.0	-0.1	0.4	0.0
Paraguay	1977	28.6 <sup>b</sup>	..	3.3 ..	11.8	0.9	4.0	2.6	0.8	1.9	3.3
	1987	37.6 <sup>b</sup>	..	4.0 ..	13.5	3.6	5.1	2.3	0.5	5.7	2.9
	Cambio anual	0.9	..	0.1 ..	0.2	0.3	0.1	0.0	0.0	0.4	0.0
Perú	1977	31.4	2.8	0.0	4.1	1.0	1.3	1.0	0.8	10.9	3.3
	1986	45.8	6.1	0.0	6.5	1.3	7.4	0.7	1.0	17.7	3.6
	Cambio anual	1.6	0.4	0.0	0.3	0.0	0.7	0.0	0.0	0.7	0.0

Fuente: M.B. Weinberger, "Changes in the mix of contraceptive methods during fertility decline: Latin America and the Caribbean", trabajo presentado en el Seminario sobre la *Transición de la Fecundidad en América Latina*, Buenos Aires, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP), 3-6 de abril de 1990.

- <sup>a</sup> Porcentaje de mujeres altamente en unión.
- <sup>b</sup> Excluye ducha, abstinencia y métodos tradicionales.
- <sup>c</sup> Incluye algunos casos de esterilización por razones no anticonceptivas.
- <sup>d</sup> Combinado con métodos vaginales. <sup>e</sup> Incluye inyectables.
- <sup>f</sup> Preliminar.

Cuadro 5a  
**TENDENCIAS DEL USO DE DETERMINADOS MÉTODOS DE  
 PLANIFICACIÓN FAMILIAR EN EL CARIBE**

Caribe	Año	% Uso <sup>a</sup>	Esterilización		Pil.	Inyec.	DIU	Condón	Vaginal	Ritmo Retiro	
			Fem.	Masc.							
Haití	1977	14.9 <sup>b</sup>	0.2	0.1	3.5	0.0	0.4	1.1	0.1	4.8	4.7
	1987	6.1	1.3	0.0	2.2	0.7	0.4	0.2	0.0	0.9	0.3
	Cambio anual	-0.9	0.1	0.0	-0.1	0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.4	-0.5
República Dominicana	1975	31.7	11.9	0.1	7.9	0.2	2.8	1.5	1.6	1.2	3.7
	1986	50.0	32.9	0.1	8.8	0.3	3.0	1.4	0.2	1.4	1.5
	Cambio anual	1.6	1.9	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	-0.2	0.0	-0.3
Antigua	1981	38.9	..	8.7 ..	16.1	4.5	4.6	1.9	1.3	1.0	0.6
Barbados	80/81	46.5	14.4	0.2	15.8	2.2	4.0	5.4	2.6	..	1.9 ..
Dominica	1981	49.0	..	14.7 ..	16.5	9.8	2.0	3.6	0.6	1.0	0.7
Granada	1985	31.0	22.0	-	7.8	2.9	2.6	8.0	3.8	0.6	2.9
Guadalupe	1976	43.6	11.5	-	9.7	-	3.4	5.7	0.2	4.9	6.5
Jamaica	75/76	38.3	8.1	0.0	11.8	6.2	2.0	6.6	1.5	0.3	1.4
	1988	54.6 <sup>c</sup>	13.6	0.0	19.5	7.6	1.6 <sup>d</sup>	8.6	'	1.0	2.4
Martinica	1976	51.3	11.7	-	17.3	-	2.6	4.6	1.7	4.7	6.2
Montserrat	1984	52.6	..	1.6 ..	30.6	3.2	11.0	3.4	2.4	..	0.3 ..
Puerto Rico	1976	64.6	35.4	2.8	12.7	-	3.4	....	10.3 ....		
	1982	70.4	39.7	4.4	9.3	-	4.1	4.6	-	5.5	2.8
St. Kitts y Nevis	1984	40.6	..	2.6 ..	19.7	2.3	3.8	5.6	3.0	..	3.6 ..
Sta. Lucía	1981	42.7	..	10.8 ..	21.1	2.3	1.0	3.9	1.1	0.8	1.5
San Vicente	1981	41.5	..	11.8 ..	13.0	2.7	2.3	8.3	1.4	0.9	0.6
Trinidad y Tabago	1977	51.6	4.3	0.2	18.0	1.0	2.2	15.0	5.0	2.3	2.8
	1987	52.7	8.2	0.2	14.0	0.8	4.4	11.8	5.0	2.6	5.3

Fuente: M.B. Weinberger, "Changes in the mix of contraceptive methods during fertility decline: Latin America and the Caribbean", trabajo presentado en el Seminario sobre la *Transición de la Fecundidad en América Latina*, Buenos Aires, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP), 3-6 de abril de 1990.

- <sup>a</sup> Porcentaje de mujeres actualmente en unión.
- <sup>b</sup> Excluye ducha, abstinencia y métodos tradicionales.
- <sup>c</sup> Incluye algunos casos de esterilización por razones no anticonceptivas.
- <sup>d</sup> Combinado con métodos vaginales.
- <sup>e</sup> Incluye inyectables.
- <sup>f</sup> Preliminar.
- <sup>g</sup> Combinado con DIU.

Cuadro 6

**PORCENTAJE DE MUJERES EN UNIÓN QUE USAN  
ALGÚN MÉTODO ANTICONCEPTIVO, POR NÚMERO  
DE HIJOS NACIDOS VIVOS, 1986-1989**

Países	Número de hijos nacidos vivos			
	1	1-2	3-4	5 y más
Bolivia	9.3	30.8	36.8	25.7
Brasil	27.9	68.1	77.8	62.8
Colombia	19.6	66.0	76.9	61.8
Rep. Dominicana	7.0	42.8	65.4	60.2
Ecuador	15.4	43.1	53.5	43.0
Guatemala	2.4	20.1	30.7	22.2
México	14.9	56.5	63.1	47.7
Perú	18.5	50.1	53.7	37.5
Trinidad y Tabago	31.8	55.2	60.6	52.9

**Fuente:** N. Rutemberg y otros, "Knowledge and use of contraception", *Demographic and Health Surveys. Comparative Studies*, N° 6, julio de 1991, p. 19.

**Nota:** Los datos de Brasil y Guatemala corresponden a mujeres de 15 a 44 años.

Cuadro 7

**PORCENTAJE DE MUJERES EN UNIÓN QUE USAN UN  
MÉTODO ANTICONCEPTIVO MODERNO, POR  
LUGAR DE RESIDENCIA Y NIVEL DE  
EDUCACIÓN, 1986-1989**

Países	Residencia		Educación		
	Urbana	Rural	Sin educación	Primaria	Secundaria
Bolivia	17.9	5.2	2.4	9.1	23.8
Brasil	60.7	45.5	39.5	57.7	61.8
Colombia	58.2	40.6	42.8	49.2	60.2
Rep. Dominicana	48.9	42.7	32.4	46.7	49.6
Ecuador	42.9	26.8	15.4	34.6	43.5
Guatemala	35.9	11.0	8.6	24.3	46.2
México	52.4	27.2	19.2	44.8	57.9
Perú	31.6	0.8	7.6	17.1	35.7
Trinidad y Tabago	45.7	43.4	22.2	42.3	47.4

**Fuente:** N. Rutemberg y otros, "Knowledge and use of contraception", *Demographic and Health Surveys. Comparative Studies*, N° 6, julio de 1991, p. 27.

**Nota:** Los datos de Brasil y Guatemala corresponden a mujeres de 15 a 44 años.

Cuadro 8  
**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE USUARIAS ACTUALES,  
 POR MÉTODO USADO Y CONOCIMIENTO DEL PERÍODO  
 DE OVULACIÓN, COLOMBIA Y BRASIL**

Método utilizado	Conocimiento del período de ovulación					
	Brasil			Colombia		
	NS	CI	CC	NS	CI	CC
Píldora	38	41	32	25	27	23
Diu	1	1	2	14	16	20
Inyectables	1	1	1	2	3	5
Condón	3	3	3	3	2	4
Esterilización femenina	45	39	41	36	31	22
Esterilización masculina	0	1	3	1	1	0
Abstinencia periódica	4	5	10	3	6	15
Retiro	8	9	5	12	9	7
Otros métodos	0	0	3	6	5	4
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100
<b>Total mujeres</b>	234	1 402	662	305	865	672

**Fuente:** I. Shah, "Comparative analysis of contraceptive method choice", *Demographic and Health Surveys World Conference*, Washington, D.C., Organización Mundial de la Salud (OMS), agosto de 1991, p. 635.

NS: No sabe.

CI: Conocimiento incorrecto.

CC: Conocimiento correcto.

Cuadro 9

**CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
DE ACUERDO AL NIVEL DE MORTALIDAD MATERNA**

NIVEL DE MORTALIDAD (Muertes maternas por cada 100 000 nacidos vivos)			
0 - 50	51 - 100	101 - 150	151 y más
Barbados	Argentina	Brasil	Bolivia
Belice	Rep. Dominicana	Colombia	Haití
Chile	El Salvador	Ecuador	Paraguay
Costa Rica	Honduras	Guatemala	
Cuba	México	Jamaica	
Nicaragua	Panamá		
Uruguay	Perú		
	Trinidad y Tabago		
	Venezuela		

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Las condiciones de salud en las Américas* vol. 1, Publicación científica, N° 524, Washington, D.C., 1990.



Cuadro 10

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS DEFUNCIONES MATERNAS POR CAUSA,  
ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE\***

País	Año	Causas directas						Causas indirectas
		Aborto	Toxemia	Hemorragia en el embarazo y el parto	Complicaciones del puerperio	Demás causas directas	Causas obstétricas directas	
Argentina	1980-1985	37.0	15.3	14.9	13.0	16.9	97.1	2.9
Brasil	1980-1984	13.3	30.8	19.1	16.1	18.1	97.4	2.6
Costa Rica	1980-1986	17.6	18.2	15.7	22.6	24.5	98.6	1.4
Cuba	1980-1986	19.3	7.8	4.4	15.1	28.9	75.5	24.5
Chile	1980-1986	35.4	14.7	7.6	17.8	17.0	92.5	7.5
Ecuador	1980-1982-1984-1986	8.8	25.3	21.4	9.8	33.3	98.6	1.4
Guatemala	1980-1981-1984	11.2	4.4	2.4	8.9	72.1	99.0	1.0
Honduras	1980-1983	5.7	0.7	2.2	1.2	72.3	92.1	17.9
México	1981-1983	8.4	17.8	19.9	9.1	38.7	93.9	6.1
Panamá	1980-1986	16.4	16.0	16.4	6.0	43.4	98.0	2.0
Paraguay	1980-1985	14.4	16.3	25.5	17.3	22.4	95.9	4.1
Perú	1980-1983	10.2	8.3	30.8	14.5	35.6	99.4	0.6
Rep. Dominicana	1980-1985	18.5	25.6	20.1	4.1	24.4	92.7	7.3
Uruguay	1980-1986	24.7	15.3	4.4	8.8	45.5	98.7	1.3
Venezuela	1980-1983	24.6	19.0	15.6	17.5	16.5	93.2	6.8
Trinidad y Tabago	1980-1983	54.3	15.7	2.8	11.4	31.8	100.0	0.0

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Las condiciones de salud en las Américas*, vol. 1, Publicación científica, N° 524, Washington, D.C., 1990.

\* La información corresponde al año más reciente sobre el que se dispone de información.

**Cuadro 11**  
**TASAS DE FECUNDIDAD ESTIMADAS Y TASAS DE PREVALENCIA**  
**DE USO DE ANTICONCEPTIVOS EN MUJERES DE 15 A 19 AÑOS**  
**EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Países	Tasas de fecundidad	Porcentaje de adolescentes casadas que usan método			
		Total	Urbano	Rural	
<b>América Latina</b>					
Argentina	1980	82.0	*	*	
Bolivia	1976-1980	93.0	*	*	
Brasil	1982-1986	81.0	48.0	49.6	42.2
Chile	1983	61.0	*	*	
Colombia	1982-1986	78.0	29.0	36.0	23.0
Costa Rica	1984	96.0	*	*	
Ecuador	1982-1986	91.0	15.0	20.0	11.5
El Salvador	1981-1985	137.0	22.0	29.2	12.4
Guatemala	1982-1986	139.0	5.0	20.9	2.5
Honduras	1981	138.0	*	*	
México	1982-1987	84.0	30.0	39.8	13.1
Nicaragua	1985-1990	132.0	*	*	
Panamá	1984	97.0	*	*	
Paraguay	1975-1979	86.0	*	*	
Perú	1982-1986	83.0	23.0	40.0	12.0
Venezuela	1984	90.0	*	*	
Uruguay	1979	66.0	*	*	
<b>Caribe</b>					
Barbados	1980-1981	91.7	*	*	
Cuba	1985	94.0	*	*	
Guadalupe	1980	103.0	*	*	
Guyana	1970-1975	114.0	*	*	
Haití	1982-1987	90.0	*	*	
Jamaica	1987-1989	100.0	*	*	
Martinica	1976	49.0	*	*	
Puerto Rico	1983	67.0	*	*	
Rep. Dominicana	1981-1986	104.0	25.0	28.5	19.8
Trinidad y Tabago	1982-1987	84.0	42.0	45.2	40.3

Fuente: S. Singh y D. Wulf, *Adolescentes de hoy, padres del mañana. Un perfil de las Américas*, Nueva York, The Alan Guttmacher Institute, 1990, pp. 61 y 49.

\* No disponible.

Cuadro 12

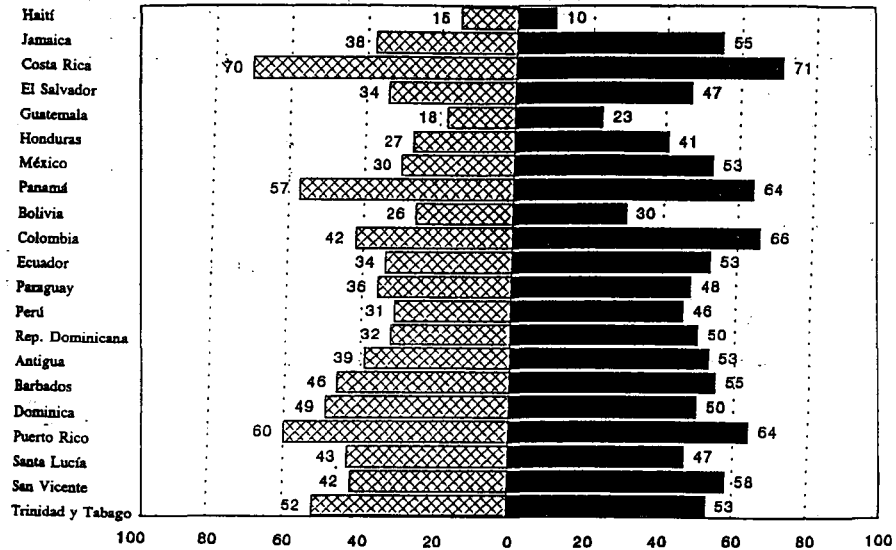
**DEMANDA TOTAL DE ANTICONCEPCIÓN, NECESIDAD INSATISFECHA  
Y CONOCIMIENTO PREVIO DE MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS**

Países	Demanda de anticoncepción			Necesidad insatisfecha			Conocimiento de métodos	
	Total	Para espaciar	Para limitar	Total	Para espaciar	Para limitar	Ninguno	Al menos uno <sup>a</sup>
Bolivia	69.8	17.5	52.3	35.7	9.5	26.2	40.1	59.9
Brasil	81.1	24.2	56.9	12.8	4.8	8.0	0.4	99.6
Colombia	80.9	22.1	58.9	13.5	5.1	8.3	1.2	98.8
Rep. Dominicana	71.2	20.8	50.4	19.4	10.0	9.4	1.3	98.7
Ecuador	70.8	23.8	47.0	24.2	10.8	13.4	14.8	85.2
Guatemala	53.4	22.1	31.4	29.4	16.4	13.0	32.1	67.9
México	79.0	25.9	53.1	24.1	11.0	13.1	<sup>b</sup>	<sup>b</sup>
Perú	77.8	21.7	56.1	27.7	8.1	19.6	22.8	72.2
El Salvador	73.8	22.3	51.5	26.0	13.9	12.1	13.6	86.4
Trinidad y Tabago	71.1	28.6	42.5	16.1	8.3	7.9	2.1	97.8

Fuente: C.F. Westoff y L.H. Ochoa, "The demand for family planning: highlights from a comparative analysis", *Demographic and Health Surveys. World Conference*, Washington, D.C., 5-7 de agosto de 1991, cuadros 1 y 3.

- <sup>a</sup> No se distingue entre moderno y tradicional.
- <sup>b</sup> No disponible.

**Gráfico 1**  
**COMPARACIÓN DE LAS TENDENCIAS DE LAS TASAS DE**  
**PREVALENCIA DE USO DE ANTICONCEPTIVOS EN**  
**AMÉRICA LATINA<sup>a</sup>**  
**PAÍSES CON DOS O MÁS ENCUESTAS**



▨ Primera encuesta

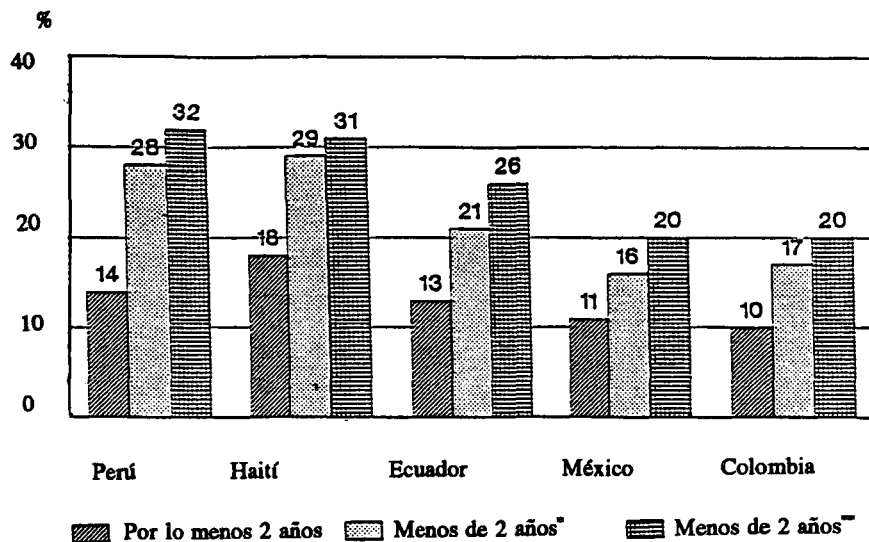
■ Encuesta más reciente

Fuente: M.B. Weinberger, "Trends in contraceptive behavior", *Demographic and Health Surveys World Conference*, vol. 1, Washington, D.C., 1991, cuadro 3.

<sup>a</sup> Tasas correspondientes a mujeres actualmente en unión.

Gráfico 2  
**PORCENTAJE DE MUERTES EN MENORES DE CINCO  
 AÑOS, POR INTERVALO ENTRE NACIMIENTOS  
 ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS**

**MORTALIDAD**



Fuente: J. Hobcraft, J.W. McDonald y S.O. Rutstein, "Child-spacing effects on infant and early child mortality", *Population Index*, vol. 49, N° 4, Princeton University, 1983, cuadro 9.

<sup>a</sup> Menos de 2 años con anterior nacimiento.

<sup>b</sup> Menos de 2 años con nacimiento.





## Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Casilla 179-D Santiago de Chile

### PUBLICACIONES PERIÓDICAS

#### Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1999 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1999-2000) son de US\$ 50 para la versión español y de US\$ 60 para la versión inglés.

*Revista de la CEPAL*, número extraordinario: *CEPAL CINCUENTA AÑOS, reflexiones sobre América Latina y el Caribe*, 1998, 376 pp.

*Panorama Económico de América Latina*, 1996, 83 pp.

*Economic Panorama of Latin America*, 1996, 83 pp.

*Síntesis estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998*, 1998, 34 pp.

*Summary Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1997-1998*, 1998, 34 pp.

*Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, 1997, 64 pp.

*Preliminary Overview of Economy of Latin America and the Caribbean*, 1997, 60 pp.

*Panorama Social de América Latina*, 1997, 232 pp.

*Social Panorama of Latin America*, 1997, 232 pp.

*La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, 1998, 290 pp.

**Estudio Económico de  
América Latina y el Caribe**

1994-1995,	348 pp.
1995-1996,	349 pp.
1996-1997,	354 pp.
1997-1998,	386 pp.

**Economic Survey of Latin  
America and the Caribbean**

<b>1994-1995,</b>	332 pp.
<b>1995-1996,</b>	335 pp.
<b>1996-1997,</b>	335 pp.
<b>1997-1998,</b>	360 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe /  
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)**

1989,	770 pp.	1994,	863 pp.
1990,	782 pp.	1995,	865 pp.
1991,	856 pp.	1996,	866 pp.
1992,	868 pp.	1997,	894 pp.
1993,	860 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Libros de la CEPAL**

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 **Manual on economic development projects**, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp. (Agotado)
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 **Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru**, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 **Women and development: guidelines for programme and project planning**, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 **The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects**, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp. (Agotado)
- 12 **Latin America: international monetary system and external financing**, 1986, 405 pp. (Agotado)
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.



- 15 CEPAL, *40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 **ECLAC 40 Years (1948-1988)**, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp. (Agotado)
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 CEPAL, *Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp. (Agotado)
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp. (Agotado)
- 24 **The environmental dimension in development planning I**, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 **Changing production patterns with social equity**, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 **Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden**, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 **Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean**, 1992, 279 pp.
- 28 **A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956**, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp. (Agotado)
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 **Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment**, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 **Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity**, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 2ª ed. 1995, 158 pp.
- 35 **Population, social equity and changing production patterns**, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 pp.
- 37 **Family and future. A regional programme in Latin America and the Caribbean**, 1995, 123 pp.
- 38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 pp.
- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, 1994, 109 pp.
- 39 **Open regionalism in Latin America and the Caribbean**, 1994, 103 pp.
- 40 *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1995, 314 pp.
- 40 **Policies to improve linkages with the global economy**, 1995, 308 pp.
- 41 *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, 1996, 300 pp.
- 42 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, 1996, 116 pp.

- 42 **Strengthening development. The interplay of macro- and microeconomics**, 1996, 116 pp.
- 43 *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, 1996, 120 pp.
- 43 **The economic experience of the last fifteen years. Latin America and the Caribbean, 1980-1995**, 1996, 120 pp.
- 44 *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social*, 1997, 218 pp.
- 44 **The equity gap. Latin America, the Caribbean and the social summit**, 1997, 219 pp.
- 45 *La grieta de las drogas*, 1997, 218 pp.
- 46 *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*, 1998, 180 pp.

## SERIES MONOGRÁFICAS

### Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial / Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 **Regional appraisals of the international development strategy**, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n **Canada and the foreign firm**, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 **The water resources of Latin America. Regional report**, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 **International development strategy and establishment of a new international economic order**, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.

- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n** *United States – Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n** *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp. (Agotado)
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29** *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp. (Agotado)
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n** *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40** *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.

- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean***, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes***, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan***, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean***, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*, 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth***, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options***, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986***, 1988, 95 pp.
- 59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies***, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"***, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites***, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987***, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.

- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean***, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade***, 1990, 126 pp.
- 66 ***The Caribbean: one and divisible***, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America***, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports***, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 pp. (Agotado)
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 pp. (Agotado)
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 pp.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 pp.
- 75 *Crecimiento de la población y desarrollo*, 1995, 95 pp.
- 76 *Dinámica de la población y desarrollo económico*, 1997, 116 pp.
- 77 *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, 1996, 168 pp.
- 77 ***Labour reform and private participation in public-sector ports***, 1996, 160 pp.
- 78 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, 1996, 164 pp.
- 79 *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas*, 1997, 124 pp.
- 80 *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*, 1998, 200 pp.
- 81 *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*, 1997, 136 pp.
- 82 *A dinâmica do Setor Saúde no Brasil*, 1997, 220 pp.
- 84 *El régimen de contratación petrolera de América Latina en la década de los noventa*, 1998, 134 pp.

#### **Cuadernos Estadísticos de la C E P A L**

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Serías históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.

- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980, 1991*, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I -Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II -Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 pp.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 pp.
- 22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1979-1993*, 1995, 224 pp.
- 23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994*, 1996, 130 pp.
- 24 *Chile: comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 3, y países de destino y procedencia, 1990-1995*, 1996, 480 pp.
- 25 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1998, 287 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-1997*, 1998, 124 pp.

#### **Estudios e Informes de la CEPAL**

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.

- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 **Latin American development projections for the 1980s**, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp. (Agotado)
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina*. PREALC, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 **Five studies on the situation of women in Latin America**, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 **Measurement of employment and income in rural areas**, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp. (Agotado)
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 **Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean**, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 / Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.

- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 ***Market structure, firm size and Brazilian exports***, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 ***Development of the mining resources of Latin America***, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 ***Trade relations between Brazil and the United States***, 1985, 148 pp. (Agotado)
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 ***The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization***, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 ***International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean***, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.



- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty***, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America***, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean***, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 ***Agriculture, external trade and international co-operation***, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 ***Transnational bank behaviour and the international debt crisis***, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 ***The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution***, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile, (1974-1989) Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989) El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150, pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: La experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 pp.

- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 pp. (Agotado)
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 pp.
- 95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 pp.

#### **Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo**

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, II parte, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp. (Agotado)
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 73 pp.
- 12 *Gestión de la información: reseñas de documentos*, 1996, 152 pp.
- 13 *Políticas sociales: resúmenes de documentos II*, 1997, 80 pp.

#### **Copublicaciones recientes**

En ocasiones la CEPAL, establece convenios para la copublicación de algunos textos de especial interés para empresas editoriales, o para otros organismos internacionales. En el caso de las empresas editoriales, éstas tienen exclusividad para su distribución y comercialización.

*Las nuevas corrientes financieras hacia América Latina: Fuentes, efectos y políticas*, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (comp.), México, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1995.

*Hacia un nuevo modelo de organización mundial. El sector manufacturero argentino en los años noventa*. Jorge Katz, Roberto Bisang, Gustavo Burachick editores, CEPAL/IDRC/Alianza Editorial, Buenos Aires, 1996.

*América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica 1980-1995*, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1996.

*Flujos de Capital e Inversión Productiva. Lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis -Helmut Reisen (compiladores), CEPAL/M. Graw Hill, Santiago, 1997.

*Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. América y El Caribe*, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1997.

*La Economía Cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

- La Igualdad de los Modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*, CEPAL/IIDH, Costa Rica, 1997.
- Estrategias empresariales en tiempos de cambio*, Bernardo Kosacoff (editor), CEPAL/Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 1998.
- Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, Wilson Peres (coord.), CEPAL/XXI Siglo veintiuno editores, Buenos Aires, 1998.
- Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, dos volúmenes, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1998.



كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة  
يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم منها من المكتبة التي تتعامل معها  
أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

**如何购买联合国出版物**

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。向书店询价或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

**HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS**

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

**COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES**

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

**КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

**COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS**

Las publicaciones de las Naciones Unidas están a la venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas – DC-2-0853  
Fax (212)963-3489  
E-mail: publications@un.org  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL – Casilla 179-D  
Fax (562)208-1946  
E-mail: publications@eclac.cl  
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications  
Sales Sections, DC-2-0853  
Fax (212)963-3489  
E-mail: publications@un.org  
New York, NY, 10017  
USA

United Nations Publications  
Sales Sections, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Geneva 10, Switzerland

Distribution Unit  
CEPAL – Casilla 179-D  
Fax (562)208-1946  
E-mail: publications@eclac.cl  
Santiago, Chile















Primera edición

Impreso en Naciones Unidas - Santiago de Chile - 95-3-238 - noviembre de 1998 - 1 200

ISSN 0252-2195 - ISBN 92-1-321480-4 - S.98.II.G.13

Copyright © Naciones Unidas 1998